PLAN DE TRABAJO PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN GUAYAQUIL

(2027–2031)



Mónica Gabriela Luzárraga Salazar

Candidata a la Alcaldía de Guayaquil

DESPIERTA
UNIDAD POR LA PATRIA
2-18

ÍNDICE

HACIA UNA CIUDAD DEL BIEN COMÚN 4
Guayaquil, la tradición autonomista de una ciudad que se hizo libre por sí misma 4
El fin de un ciclo y la pregunta por otro futuro posible 5
Crítica al paradigma neoliberal de la regeneración urbana 5
El espejismo de la proximidad: por qué la "ciudad de los 15 minutos" no resuelve Guayaquil 6
Miedo, muros y rejas o la espacialidad de la violencia en Guayaquil 7
Ciudadanías de primera, de segunda y de tercera categoría 8
La ciudad del bien común como paradigma alternativo 9
El bien común tiene nombres: los pueblos indígenas y la economía que sostiene a la ciudad 10
Afrodescendientes, montuvios y cholos: la herencia huancavilca 10
La informalidad, la extorsión y los barrios que construyen la ciudad desde abajo 10
El derecho de la naturaleza, el extractivismo y la transición ecológica 11
El derecho a la ciudad incluye el derecho de la naturaleza: soberanía energética municipal 11
Una ilusión movilizadora para los próximos cincuenta años 12
DECLARACIÓN DE COMPROMISO 12
Contenido del Plan de Trabajo 13
Resumen Estratégico 13
1. DATOS DEL POSTULANTE Y FASE DE PREPARACIÓN PREVIA 13
Fase de Preparación Previa 13
2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL (LÍNEA BASE POR LINEAMIENTOS) 13
2.1. Diagnóstico General del Cantón Guayaquil 17
2.2. Sistema Físico-Ambiental 18
2.3. Sistema de Asentamientos Humanos 21
2.4. Sistema Sociocultural 22
2.5. Sistema Económico-Productivo 23
2.6. Sistema Político-Institucional 24
2.7. Síntesis General de los Sistemas del Diagnóstico Territorial (PDOT) 25
2.8. Matriz de Diagnóstico por Lineamientos Estratégicos (Abstracción del PDOT) 26
2.9. Diagnóstico y Matriz del Eje de Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz 30
2.10. Matriz de Análisis de PUGS, Planes Complementarios y Nueva Problemática Identificada 34
2.11. Cartografía del Diagnóstico Estratégico Territorial (PDOT-GYE 2024) 36
3. PROPUESTA DEL PLAN DE TRABAJO (2027–2031) 65
Visión de Desarrollo al 2031 65
Objetivo General de Gobierno 65
Objetivos Específicos por Lineamiento y Relación con la Problemática 65
Banco de Ideas de Proyectos Priorizados (Estructura CNE / GAD Matrices) 67
Banco Abierto de Propuestas Ciudadanas Complementarias 69
3.3. Eje Biofísico Ambiental: Resiliencia Territorial y Bienestar Animal 71
Bienestar Animal y Fauna Silvestre (Mesa de Protección Animal) 71
Matriz de Diagnóstico del Componente Bienestar Animal y Fauna Silvestre 72

Integración técnica del Eje Ambiental: del diagnóstico a la propuesta operativa 73
Agua, saneamiento y salud ambiental en la periferia 73
Biodiversidad, manglares y Reserva Natural Insular de la Isla Puná 73
Arborización, mitigación de islas de calor y soluciones basadas en la naturaleza 74
Economía circular inclusiva y cooperativismo de recicladores 74
Aprovechamiento energético del Biogás "Las Iguanas" 74
Soberanía y transición energética municipal 74
Matrices del Eje Ambiente (Estándar CNE) 75
Cartera de proyectos del Eje Biofísico–Ambiental (Banco de Ideas CNE) 77
Estructura de fuentes de financiamiento del Eje Ambiental (2027–2031) 78
Metas e indicadores estratégicos de seguimiento (SIGAD) – Eje Ambiental 78
3.4. Eje Económico Productivo 79
Recuperar el río hacia adentro: la extensión del Malecón al Muelle Municipal de Caraguay 79
Guayaquil frente a Chancay: la disputa por el liderazgo portuario del Pacífico Sudamericano 79
3.5. Eje Sociocultural: Cultura, Educación e Interculturalidad 80
Cultura, Patrimonio, Arte e Identidad 80
Proyectos emblemáticos del eje cultural 81
Ejercicio pleno de la competencia patrimonial 81
Guayaquil Intercultural y Plurinacional: Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Montuvios 82
Agenda Urbana Intercultural y Plurinacional para Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Montuvios 82
Institucionalidad y proyectos propuestos 83
Matriz de Diagnóstico del Componente Interculturalidad y Plurinacionalidad 83
3.6. Eje Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz 85
El referente de Medellín: de la ciudad más violenta del mundo a un modelo de recuperación del tejido social 85
Primera línea: institucionalidad, evidencia y cultura de paz (mediano y largo plazo) 86
SEGURA EP: de plataforma de videovigilancia a sistema de prevención con base comunitaria 86
Segunda línea: percepción, arquitectura de decisiones y disuasión (corto plazo) 87
3.7. Eje Asentamientos Humanos y Movilidad: Repoblamiento del Casco Central 89
Repoblamiento Habitacional del Casco Central de Guayaquil 89
Matriz de Diagnóstico del Componente Repoblamiento del Casco Central 90
3.7.1. Salud Urbana, Movilidad Activa y Ciudad Saludable 90
3.8. Eje Político Institucional: Régimen de Competencias, Autonomía Metropolitana y Nuevo Modelo Educativo 91
Régimen de Competencias y Nuevo Modelo Educativo Municipal (Intermitencia del Hábitat Curricular – IHC) 92
Guayaquil Distrito Metropolitano Autónomo: Estatuto de Autonomía 93
Marco normativo: qué es y qué permite un Distrito Metropolitano Autónomo 93
Contenido obligatorio del Estatuto (Artículo 77) 93
El proceso de aprobación paso a paso (Artículos 75, 78 y 79) 94
Referente comparado: Bogotá 94

Fases de implementación 95
Matriz de Diagnóstico del Componente Distrito Metropolitano Autónomo 95
4. MODELO DE GESTIÓN (ESTRATEGIAS PLURIANUALES Y FINANCIAMIENTO) 97
4.1. Reestructuración e Innovación Institucional 97
4.2. Matriz Metropolitana de Objetivos Estratégicos de Gestión, Programas, Actores y Mecanismos de Articulación 98
4.3. Plan de Inversión Multianual Multisectorial (PIMM) – Articulación Multinivel 103
4.4. Plan de Inversión Multianual (PIM 2027–2031) para los Cuatro Años de Administración 105
4.5. Metas e Indicadores para Seguimiento y Evaluación (SIGAD) 107
4.6. Mecanismos Públicos y Periódicos de Rendición de Cuentas 111
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 112

HACIA UNA CIUDAD DEL BIEN COMÚN

Guayaquil, la tradición autonomista de una ciudad que se hizo libre por sí misma

Ningún proyecto de ciudad se construye sobre suelo vacío. El 9 de octubre de 1820, Guayaquil no esperó a que un libertador llegado de fuera decidiera su destino: se independizó por esfuerzo propio, organizó un gobierno republicano y, el 11 de noviembre de ese mismo año, promulgó su Reglamento Provisorio de Gobierno —veinte artículos que sirvieron como la primera Constitución local de la que hoy es la República del Ecuador—, dando nacimiento a la Provincia Libre de Guayaquil, un Estado autónomo que llegó a abarcar cerca de 50 000 kilómetros cuadrados. José Joaquín de Olmedo, abogado, poeta y político guayaquileño, fue elegido presidente de esa provincia libre y firmó, como su primera autoridad, el reglamento que la organizó; su célebre mensaje a San Martín —"al amanecer el día 9, brilló para nosotros la aurora de la libertad"— sigue siendo la frase fundacional de una ciudad que entendió, desde su origen, que la libertad política y la capacidad de autogobierno son la misma cosa.

Esa misma generación fundacional incluyó a Manuel Antonio de Luzárraga, comerciante y hombre de empresa establecido en Guayaquil desde 1818, que puso al servicio de la revolución la goleta Alcance —de su propiedad junto a Manuel Loro— y que, en los años siguientes a la independencia, construyó con su propio peculio el local para la primera Escuela de Niñas de la ciudad en 1828 y actuó como negociador del Convenio de Paz de 1829 durante el bloqueo del puerto en la guerra peruano-colombiana. Junto a Olmedo, Villamil, Letamendi, Febres-Cordero, Urdaneta, Antepara, Lavayen y otros patriotas que se reunían a conspirar en su propia oficina de comercio, Luzárraga representa una faceta menos citada pero igualmente decisiva de aquella generación: la de quienes entendieron que la libertad política debía completarse con instituciones propias —una escuela, un puerto gobernado desde el puerto mismo, una banca local— para sostenerse en el tiempo. Años más tarde, Vicente Rocafuerte —guayaquileño, ilustrado, dos veces Presidente de la República— llevaría esa misma convicción republicana al ámbito nacional, impulsando la educación pública, la libertad de imprenta y una institucionalidad civil que sigue siendo referente del pensamiento liberal ecuatoriano.

Recordar esta genealogía no implica necesariamente un ejercicio de nostalgia cívica, por el contrario, se forja como fundamento histórico de la propuesta de autonomía metropolitana que este Plan de Trabajo desarrolla en su eje Político Institucional. Guayaquil no pide un régimen especial ni un Distrito Metropolitano Autónomo como una concesión graciosa del poder central, sino como el ejercicio contemporáneo de una tradición que la ciudad inauguró doscientos años atrás. La convicción de que una comunidad organizada, con instituciones propias y capacidad de autogobierno, gestiona mejor su destino que cualquier autoridad distante. Lo que en 1820 fue una provincia libre que se dio su propio reglamento, y lo que en 1828 fue una escuela financiada por un vecino que creyó en la educación pública, es en 2027 un estatuto de autonomía tramitado por las vías institucionales que la propia democracia ecuatoriana contempla: el Concejo, la Corte Constitucional y la consulta popular. La forma cambia; la convicción de fondo —que Guayaquil

gobierna mejor lo suyo cuando lo gobierna ella misma, con reglas claras y de cara a su gente— es la misma.

El fin de un ciclo y la pregunta por otro futuro posible

Guayaquil ha vivido, durante los últimos treinta y dos años, bajo un mismo proyecto de ciudad. No un plan, ni una sucesión de programas de gobierno, sino algo de naturaleza distinta: un relato capaz de convocar voluntades, de darle un nombre a la transformación urbana y de sostenerse más allá de la alternancia de tres alcaldías. El urbanista Fernando Carrión ha señalado con precisión el mecanismo de ese éxito: la fuerza del ciclo social-cristiano no residió en su sofisticación técnica ni en la calidad de su planificación formal, sino en haber construido una ilusión movilizadora —el Malecón 2000— que operó como punto de partida simbólico de toda una época (Carrión, 2018). A partir de esa obra, la historia de Guayaquil pasó a ser, en buena medida, la historia de lo que ese proyecto decidió construir. La comparación es reveladora: Quito, con siete alcaldes de partidos distintos en lo que va de siglo, es hoy la ciudad más planificada del país sin haber sostenido un proyecto; Guayaquil, sin planificación formal comparable, sostuvo un proyecto de ciudad durante tres décadas (Carrión, 2018). La lección que se desprende no es elegir entre planificación y proyecto, sino subordinar la primera al segundo: se necesita planificación al servicio de un proyecto de ciudad, no planificación sin rumbo ni proyecto sin sustento técnico.

Ese ciclo, sin embargo, se agotó. La crisis bancaria de finales de siglo, el Fenómeno del Niño y la crisis económica que condujo a la dolarización, marcaron el inicio de un declive que tres administraciones sucesivas no lograron revertir. Treinta y dos años, tres alcaldes, y el ciclo se cerró sin haber sido renovado desde dentro. Este documento parte de esa constatación y con la misma ambición con que Guayaquil se preguntó en los años noventa qué le proponía al país, qué proyecto de ciudad puede sostener a Guayaquil en los próximos cincuenta años. La pregunta no es menor. Carrión recuerda que en aquella década Guayaquil no solo se administró a sí misma: le propuso al Ecuador la autonomía municipal y la descentralización, la dolarización de la economía, y la regeneración urbana como modelo de gestión territorial (Carrión, 2018). Tres propuestas que definieron el curso del país entero. Recuperar esa capacidad de proyección nacional, no como nostalgia, sino como responsabilidad de una ciudad que concentra una porción decisiva de la economía y la demografía ecuatorianas, exige, antes que nada, revisar críticamente el contenido de aquel proyecto que se vació.

Crítica al paradigma neoliberal de la regeneración urbana

El propio Carrión clasifica los proyectos de ciudad latinoamericanos en dos grandes familias: los neoliberales —cita explícitamente el Santiago de Pinochet y el Guayaquil de Febres-Cordero como ejemplos de un mismo tipo— y los democráticos, representados por experiencias como Bogotá, Porto Alegre, Ciudad de México o Madrid en la transición (Carrión, 2018). Esta distinción no es meramente estilística, pues describe dos maneras irreconciliables de entender qué es una ciudad y para quién se gobierna. El proyecto de regeneración urbana que Guayaquil ensayó desde los años noventa —y que el propio Carrión identifica como una de las tres exportaciones políticas de la ciudad al país— operó bajo una lógica de ciudad-mercancía: el espacio público se recuperó allí donde generaba renta simbólica y valor inmobiliario —el Malecón, el centro histórico, determinados ejes comerciales—, mientras el resto de la trama urbana, la que alberga a la mayoría de la población, quedó fuera del relato de transformación. Al punto de que los ciudadanos se sintieron turistas en su propia urbe, con una ciudad lejana a los cinturones de pobreza. La ciudad

se administró como un producto que debía competir por inversión y turismo, no como un derecho que debía distribuirse con equidad.

Ese modelo tiene un correlato institucional que Carrión documenta con datos contundentes (Carrión, 2018). Guayaquil construyó su gestión sobre catorce fundaciones paralelas al municipio, lo que le permitió blindar ciertas obras emblemáticas de la presión política y ganar eficiencia técnica puntual, pero al costo de vaciar al propio gobierno local de capacidades. El municipio de Guayaquil tiene hoy 3.900 empleados; el de Quito, 24.000. Cuenca, con sus empresas municipales integradas, opera a una escala comparativamente mayor. El resultado es un municipio estructuralmente débil para asumir nuevas competencias, dependiente de vehículos institucionales paralelos que no rinden cuentas con la misma transparencia que la administración pública directa. La regeneración urbana, en suma, no fue solo una política de espacio público, en tanto y en cuanto, configuró un modelo completo de gestión que privatizó de facto porciones crecientes de la función pública municipal, en sintonía con el ideario neoliberal de reducir el Estado a su mínima expresión administrativa, mientras se maximiza su capacidad de intervención simbólica sobre unos pocos enclaves visibles. Superar ese modelo no significa renunciar a la eficiencia ni a la ambición de obra pública transformadora, pues se trata de devolverle al municipio la capacidad técnica y financiera de gobernar la ciudad entera, no solo sus vitrinas. Dicho esto, es importante reconocer que asimismo, la infraestructura de la regeneración de los malecones de la ría Guayas, como del Estero Salado se construyen de espaldas a estos cuerpos de agua, que además de ser la identidad del puerto, eran fuentes de dinamismo económico y fluvial.

El espejismo de la proximidad: por qué la "ciudad de los 15 minutos" no resuelve Guayaquil

En los últimos años se ha instalado en el debate urbano guayaquileño —y en cierta retórica de la planificación municipal vigente— la idea de la "ciudad de los 15 minutos". El modelo, popularizado por Carlos Moreno para París (Moreno et al., 2021), según el cual cada residente debería poder satisfacer sus necesidades esenciales de trabajo, salud, educación, abastecimiento, cultura y ocio caminando o pedaleando quince minutos desde su vivienda. El modelo tiene virtudes evidentes en el contexto para el que fue pensado: una ciudad europea consolidada, de trama compacta, densidad relativamente homogénea, transporte público de alta cobertura y una base de infraestructura y equipamiento urbano ya distribuida con razonable equidad territorial. Trasladado sin mediaciones a Guayaquil, sin embargo, el concepto deja de ser una herramienta de planificación y se convierte en una coartada retórica para la desigualdad existente.

El diagnóstico territorial de este mismo Plan de Trabajo lo demuestra con datos: el 97 % de la población cantonal se concentra en una cabecera urbana profundamente fragmentada, donde coexisten centralidades densamente equipadas —el propio casco central, el eje norte regenerado— con extensos cinturones de pobreza dispersos y discontinuos —Monte Sinaí, Sociovivienda, Nueva Prosperina, Bastión Popular, el Guasmo, la Isla Trinitaria, el Suburbio— que crecieron por invasión y regularización tardía, sin trama vial consolidada, con déficits estructurales de agua potable, alcantarillado, transporte público troncal y equipamiento de salud y educación. Pedirle a un habitante de Monte Sinaí o de Nueva Prosperina que resuelva su vida en un radio de quince minutos no es una aspiración de proximidad. Es una forma de naturalizar el abandono histórico de esos territorios, porque en ausencia de inversión pública masiva y sostenida, la "autosuficiencia de barrio" que propone el modelo se traduce, en la práctica, en la obligación de que los sectores populares se resignen a lo poco que tienen a su alcance, mientras las centralidades consolidadas

siguen concentrando empleo formal, oferta cultural, salud especializada y equipamiento de calidad.

Existe además un problema propiamente urbanístico, no solo distributivo. El modelo de los 15 minutos presupone una trama de uso mixto —vivienda, comercio, servicios y trabajo entremezclados a escala de manzana— y una red de transporte activo y público que permita desplazamientos cortos y seguros (Moreno et al., 2021). Guayaquil, en cambio, creció bajo un patrón de expansión horizontal de baja densidad, monofuncional en buena parte de su periferia —urbanizaciones cerradas dormitorio al norte, asentamientos populares sin empleo local al suroeste—, con un sistema de transporte troncal (la Metrovía) que el propio diagnóstico de este plan reconoce deficitario y sin cobertura hacia el noroeste. En una trama así, la proximidad no puede decretarse o rotularse, solo puede construirse mediante tres décadas de inversión deliberada en infraestructura, mixtura de usos de suelo y transporte público, exactamente lo contrario de aplicar sobre el mapa una plantilla conceptual diseñada para otra morfología urbana. Aplicar el discurso de los 15 minutos sin esa inversión previa no democratiza la ciudad: la fragmenta aún más, legitimando que cada barrio se las arregle con lo que tiene y disolviendo la responsabilidad pública de garantizar un piso mínimo común de derechos urbanos en toda la trama cantonal, no solo en sus enclaves visibles.

Miedo, muros y rejas o la espacialidad de la violencia en Guayaquil

La socióloga y antropóloga Teresa Caldeira, en su libro Ciudad de Muros (Caldeira, 2000/2007), estudió cómo el miedo al crimen transformó físicamente São Paulo a partir de los años ochenta. Ante el aumento de la violencia y la desconfianza en la capacidad del Estado para garantizar seguridad, las clases medias y altas se refugiaron en "enclaves fortificados" —ciudadelas cerradas, torres vigiladas, centros comerciales amurallados— que Caldeira describe como espacios privatizados, cercados y monitorizados, organizados en torno a una estética de la seguridad hecha de muros altos, rejas, cámaras y guardias privados. Su argumento central, y el que resulta más pertinente para leer Guayaquil, es que esta respuesta al miedo no reduce la violencia sino que la desplaza y la reproduce en el espacio: al fragmentar la ciudad en enclaves autosegregados, erosiona la calle como espacio de encuentro democrático entre desconocidos, profundiza la desconfianza entre clases sociales y termina por naturalizar la desigualdad como paisaje urbano cotidiano (Caldeira, 2000/2007).

Esa misma gramática espacial del miedo puede leerse en el tejido guayaquileño, aunque se debe decir, con una particularidad, pues acá no es solo un fenómeno de las élites. La ciudadela cerrada de la vía a la Costa, con su garita, su cerramiento perimetral y su guardianía privada, pero también la reja artesanal soldada en la fachada de una vivienda popular en el Suburbio o el Guasmo son, en el fondo, la misma respuesta ante la misma ausencia: la desconfianza en que el espacio público y el Estado tanto central como local, puedan garantizar protección. Guayaquil es, en ese sentido, una ciudad progresivamente enrejada de arriba abajo: urbanizaciones privadas que se cierran sobre sí mismas y multiplican la segregación socioespacial que ya describe el diagnóstico de asentamientos humanos de este plan, y viviendas populares que, a falta de ciudadelas, levantan sus propias rejas domésticas, casa por casa, como una privatización miniaturizada de la misma lógica defensiva. Incluso los espacios emblemáticos de la regeneración urbana —el propio Malecón 2000— reproducen esta gramática: son espacios públicos cercados, con horarios de acceso, control de ingreso y vigilancia privada tercerizada, es decir, jardines amurallados dentro de la ciudad abierta. El resultado acumulado de tres décadas de esa lógica no es una ciudad más segura sino

una ciudad más fragmentada, donde el espacio de todos se ha reducido a la suma de espacios cercados de cada quien, y donde la calle común -el lugar del encuentro entre distintos que sostiene la vida democrática de cualquier ciudad- ha ido perdiendo terreno frente al enclave.

Este diagnóstico espacial de la violencia no reemplaza, sino que complementa, el eje de seguridad ciudadana desarrollado en la sección correspondiente de este plan: si el miedo produce muros, y los muros producen más fragmentación y más desconfianza, entonces cualquier política de seguridad que no vaya acompañada de una recuperación deliberada del espacio público como lugar vigilado, iluminado y vital —tal como se propone en el eje de Seguridad y Cultura de Paz— estará, en el mejor de los casos, atacando el síntoma sin tocar la raíz espacial del problema.

Ciudadanías de primera, de segunda y de tercera categoría

El antropólogo Xavier Andrade ha sido uno de los críticos más agudos del modelo de regeneración urbana guayaquileño, al señalar que este no produjo una ciudad más incluyente sino una jerarquía renovada de la ciudadanía (Andrade, 2006). Su argumento, retomado aquí como clave de lectura, sostiene que la recuperación selectiva del espacio público —el Malecón, el centro reformado, determinados parques emblemáticos— creó de facto tres categorías de habitantes: una ciudadanía de primera, propietaria simbólica y a menudo también física de los espacios regenerados, que los usa, los consume y se reconoce en ellos; una ciudadanía de segunda, tolerada bajo condiciones —el comerciante informal reubicado, el trabajador que accede a esos espacios solo como mano de obra o como visitante vigilado—; y una ciudadanía de tercera, la de quienes fueron expulsados o quedaron simplemente fuera del relato: los habitantes de las periferias no regeneradas, la población en situación de calle desplazada de los espacios embellecidos, los vendedores ambulantes desalojados de las zonas de valor inmobiliario creciente (Andrade, 2006).

Esta jerarquización es su lógica constitutiva, porque presenta una política urbana que concentra inversión, seguridad y estética del cuidado en un puñado de enclaves solo puede sostener su narrativa de éxito si el resto de la ciudad permanece fuera de foco, invisibilizado en las estadísticas de gestión y en la percepción pública. Superar ese modelo exige, en consecuencia, algo más que extender la regeneración física a más barrios: exige revisar la propia definición de quién es ciudadano pleno de Guayaquil y en función de qué. Los proyectos de este plan que apuntan al repoblamiento del casco central mediante vivienda colectiva y cooperativa, a la creación de Casas de la Cultura Comunitaria en cada Área de Gestión Administrativa, a la agenda de interculturalidad y plurinacionalidad para pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios, y a la recuperación de parques populares mediante programación cultural sostenida, comparten todos una misma intención de fondo: disolver la frontera entre ciudadanías de distinta categoría y devolverle al conjunto de la población, pero sobre todo a los barrios y sus habitantes, la condición de sujetos plenos de derecho sobre la ciudad.

La ciudad del bien común como paradigma alternativo

Frente al paradigma de la ciudad-mercancía y su geografía de enclaves, este plan de gobierno se sostiene sobre el concepto de ciudad del bien común, noción donde la idea de que el territorio urbano, sus infraestructuras, su patrimonio, su espacio público, su seguridad y su cultura no son activos que se administran para maximizar el valor de unos pocos predios o la imagen exportable de la ciudad, extrayendo renta, sino recursos compartidos cuya gestión debe orientarse a la redistribución, la co-responsabilidad y la participación efectiva de quienes habitan el territorio. La

ciudad del bien común no niega la necesidad de eficiencia técnica, de inversión privada o de proyectos emblemáticos capaces de movilizar a la ciudadanía; los subordina, en cambio, a un criterio de justicia territorial y de democratización puesto que ninguna intervención urbana se legitima solo por su capacidad de generar renta o narrativa de progreso si no va acompañada de una redistribución tangible de infraestructura, servicios y oportunidades hacia los territorios históricamente postergados.

Esta orientación explica por qué el modelo de gestión propuesto en este plan privilegia mecanismos de descentralización con equidad y de democracia directa antes que la multiplicación de fundaciones paralelas al municipio: Administraciones Zonales con competencias definidas por ordenanza y consejos barriales de participación ciudadana con capacidad de decisión y de incidencia en la planificación de las prioridades de la ciudad, en la línea de lo que Carrión identifica como el modelo más sólido de descentralización intraurbana —distinto de las alcaldías distritales electas de Lima, que el propio Carrión señala como una experiencia fallida, y más cercano al modelo de administraciones zonales (Carrión, 2018); presupuesto participativo territorializado, siguiendo la experiencia pionera de Porto Alegre en los años ochenta, hoy replicada en más de 1.500 ciudades del mundo, mediante la cual una porción del presupuesto de inversión se decide directamente en asambleas barriales; y una eventual construcción del Área Metropolitana de Guayaquil por la vía de la consulta popular, que el Estatuto Autonómico ecuatoriano habilita y que tendría, más allá de su utilidad técnica, un valor democrático en sí mismo como ejercicio de legitimación ciudadana directa. Todos estos mecanismos se orientan a la ciudad del bien común que se construye devolviendo capacidad de decisión efectiva a quienes hasta ahora solo la recibieron como beneficiarios pasivos de un proyecto diseñado en otra parte.

El bien común, en este sentido, también exige una base material sólida, a través de un municipio con capacidad fiscal propia para sostener sus políticas de redistribución sin depender exclusivamente de transferencias del gobierno central o del financiamiento de fundaciones paralelas. El diagnóstico de finanzas municipales confirma un cuello de botella estructural anclado en el impuesto predial que representa apenas el 4 % del presupuesto municipal de Guayaquil, frente a cerca del 7 % en Quito, una diferencia explicada en gran medida por miles de construcciones sin regularizar que permanecen fuera del catastro, agravada por un procedimiento de inspección y entrega final de obras que hoy recae en la Cámara de Construcción sin que esta complete sistemáticamente el informe que permitiría incorporar esas edificaciones al registro tributario. Ampliar la base catastral mediante la recuperación de esa competencia de inspección municipal, y mediante una ordenanza de simplificación y subsidio de los costos técnicos de regularización para los propietarios de menores ingresos, es más eficaz y más justo que simplemente elevar tasas sobre una base tributaria estrecha: amplía el universo de contribuyentes en lugar de recargar a quienes ya tributan, y sienta además las bases para instrumentos de mediano plazo como la captura de plusvalías o el impuesto predial progresivo. En la misma dirección apunta explorar un modelo de empresa municipal integrada que reúna agua potable, alcantarillado y nuevos servicios bajo una sola gestión eficiente, siguiendo la experiencia de Cuenca, en lugar de sostener la actual fragmentación institucional heredada del modelo de fundaciones.

El bien común tiene nombres: los pueblos indígenas y la economía que sostiene a la ciudad

Ese bien común tiene nombres y apellidos concretos, y el primero de ellos es el de los pueblos que sostienen materialmente a Guayaquil sin que la ciudad los reconozca en su propio relato. Diversas estimaciones —desde el registro de organizaciones evangélicas indígenas hasta proyecciones más

amplias de autoidentificación— sitúan entre 250.000 y más de 400.000 los habitantes indígenas del cantón: la población kichwa, principalmente, que ha construido literalmente esta ciudad con su trabajo en la obra civil, que la alimenta a través de la red de mercados y ferias que sostiene con su propio esfuerzo, y que la sostiene económicamente desde una economía solidaria de comercio autónomo, cooperativas de ahorro y crédito, y miles de tiendas de barrio que ninguna cifra oficial del PIB cantonal logra capturar en su verdadera dimensión. Reconocer a esta población no es un gesto simbólico: es reconocer que buena parte de la infraestructura material y de la seguridad alimentaria cotidiana de Guayaquil depende de un pueblo al que la planificación municipal ha tratado históricamente como invisible.

A esa genealogía se suman los más de 300.000 afrodescendientes que han edificado la ciudad con el mismo trabajo y el mismo sacrificio, y que han modelado una identidad guayaquileña profundamente diversa —en su música, su oralidad, su religiosidad popular y su forma de habitar el espacio público— que la ciudad rara vez atribuye a su origen real. Y junto a ellos, los pueblos montuvios y cholos del entorno rural y ribereño del cantón, herederos directos de la matriz cultural huancavilca que habitó estas costas y este estuario mucho antes de la fundación española de Guayaquil: pescadores, agricultores y comuneros cuya presencia en Puná, Posorja, El Morro, Tenguel y Juan Gómez Rendón antecede en siglos a cualquier plan de ordenamiento territorial, y cuyo conocimiento del río, el manglar y el bosque seco es, en sí mismo, un patrimonio ambiental que este Plan de Trabajo reconoce como tal en su eje de cultura e interculturalidad.

La informalidad, la extorsión y los barrios que construyen la ciudad desde abajo

El bien común es también de quien trabaja en la informalidad porque el Estado no le dejó otra puerta, y de quien paga extorsión dentro de su propio negocio porque la seguridad nunca llegó a su cuadra. Es de las comunidades que llevan generaciones enteras construyendo esta ciudad desde abajo sin que ningún informe oficial las nombre: desde Monte Sinaí hasta los Guasmos, desde el Suburbio hasta Puná, desde Sociovivienda hasta la Isla Trinitaria, desde Chongón hasta Sauces. Son, en gran medida, los mismos territorios que este Plan de Trabajo identifica en su diagnóstico como los de mayor déficit de agua potable y saneamiento, mayor concentración de asentamientos irregulares, mayor incidencia de muertes violentas y menor cobertura arbórea por habitante: la coincidencia no es casualidad, es la cartografía exacta de dónde ha faltado el Estado durante décadas, y es también, por lo mismo, la hoja de ruta de hacia dónde debe dirigirse en primer lugar la inversión pública de un gobierno que se reclame del bien común.

El derecho de la naturaleza, el extractivismo y la transición ecológica

El bien común, finalmente, no se agota en lo humano: el derecho a la ciudad incluye el derecho de la naturaleza y de los animales que la habitan, y ese reconocimiento obliga a una transición ecológica robusta, no cosmética. El propio diagnóstico físico-ambiental de este plan documenta la magnitud del desafío: apenas el 22,27% de cobertura arbórea urbana y 3,03 m² de área verde por habitante, muy por debajo de lo recomendado; un 21% del territorio cantonal bajo algún régimen de conservación cuyo manejo administrativo sigue siendo insuficiente; y una presión minera creciente —el 29% de los derechos mineros de toda la provincia del Guayas se concentra en este cantón, principalmente para la extracción de áridos y pétreos— que amenaza directamente a los cerros que funcionan como los pulmones de la ciudad, entre ellos el Cerro Azul, ya identificado en el propio diagnóstico de riesgos como una de las zonas de mayor amenaza por movimientos en masa a causa de la ocupación y la explotación de sus laderas. Las juventudes que hoy se organizan

para defender esos cerros del extractivismo no defienden una causa abstracta: defienden el mismo 68% de territorio de pendientes bajas que inunda cada invierno, el mismo Estero Salado contaminado que este plan se compromete a regenerar, y el mismo 53% del manglar nacional que Guayaquil alberga y que constituye, junto con sus bosques secos, la infraestructura verde que hace habitable a una ciudad expuesta al cambio climático. Una ciudad del bien común es, por definición, una ciudad verde: no como eslogan, sino como la condición material para que el resto de los derechos —a la vivienda, a la seguridad, a la cultura— tengan dónde sostenerse en las próximas cinco décadas.

El derecho a la ciudad incluye el derecho de la naturaleza: soberanía energética municipal

Esa soberanía energética municipal no se plantea como un fin en sí mismo, sino subordinada al mismo criterio de justicia territorial y ecológica que atraviesa toda la ciudad del bien común. La propia ordenanza reconoce que resulta imperativo incrementar la participación de las energías limpias y renovables —solar, eólica, biomasa, geotérmica, mareomotriz e hidroeléctrica— para no depender de la generación térmica basada en combustibles fósiles, y advierte expresamente que ninguna estrategia energética puede poner en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua. Esa es exactamente la misma lógica que exige que el derecho a la ciudad incluya el derecho de la naturaleza: una transición energética que no reproduzca, con otro nombre, el mismo patrón extractivista que hoy amenaza al Cerro Azul o al Estero Salado, sino que ponga la infraestructura energética al servicio de los barrios históricamente desatendidos, no solo de las centralidades ya consolidadas.

Una ilusión movilizadora para los próximos cincuenta años

Ningún proyecto de ciudad se sostiene solo con corrección técnica: necesita, como bien lo advierte Carrión a partir del propio ejemplo del Malecón 2000, un objeto simbólico capaz de convocar voluntades y de darle nombre a una época (Carrión, 2018). La historia urbana latinoamericana ofrece un repertorio amplio de esos objetos movilizadores: Puerto Madero en Buenos Aires y Porto Maravilla en Río de Janeiro reconvirtieron frentes portuarios abandonados; la caída del muro de Berlín convirtió una intervención física y simbólica en la palanca de integración de dos ciudades; Cuenca hizo de su declaratoria como Patrimonio de la Humanidad un elemento movilizador que sigue orientando su gestión urbana treinta años después. Pero la lección más relevante para Guayaquil no está en la naturaleza física del objeto —un malecón, un estadio, una declaratoria— sino en el tipo de comunidad que ese objeto convoca: Bogotá sostuvo un mismo proyecto de ciudad a través de tres alcaldes de tres partidos distintos, porque el proyecto —la educación ciudadana de Mockus, la cultura democrática que le siguió— trascendía a cualquier individuo o sigla; Madrid, en la salida del franquismo bajo Tierno Galván, convirtió el fin de un ciclo autoritario en un proyecto espectacular de democratización urbana, demostrando que los momentos de cierre de ciclo son, precisamente, los más fértiles para refundar el pacto entre una ciudad y su gente (Carrión, 2018). Guayaquil cierra hoy uno de esos ciclos. La ilusión movilizadora que este plan propone para los próximos cincuenta años no es un monumento nuevo ni una obra de infraestructura que sustituya al Malecón 2000 en el imaginario colectivo: es la recuperación efectiva del derecho a la ciudad para quienes la regeneración dejó fuera de foco. Un casco central repoblado por sus propios habitantes en lugar de vaciado y escenográfico; barrios populares con Casas de la Cultura, seguridad preventiva y agua potable universal en lugar de enclaves cercados que administran su propia sobrevivencia; pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios reconocidos como sujetos plenos de una ciudad plurinacional en lugar de invisibilizados en sus propios barrios; una

administración municipal con capacidad fiscal y técnica propia en lugar de vaciada en fundaciones paralelas. Ese es el objeto simbólico que este plan de gobierno propone: no un lugar en el mapa, sino una manera distinta de habitar y de pertenecer a Guayaquil, sostenida durante cincuenta años por la misma convicción con que otras ciudades de la región sostuvieron sus propios ciclos de transformación democrática — la convicción de que ninguna ciudad es verdaderamente próspera si su prosperidad no es, antes que nada, un bien común.

DECLARACIÓN DE COMPROMISO

El presente Plan de Trabajo constituye un compromiso público, programático y verificable con la población del cantón Guayaquil. Se formula de conformidad con el artículo 97 del Código de la Democracia, la Guía Metodológica para la Elaboración de Planes de Trabajo IDD–COOPSISA 2026, y las competencias municipales establecidas en el COOTAD (última reforma publicada en el Registro Oficial No. 138 del 3 de octubre de 2025). La propuesta responde a la realidad diferenciada de una urbe portuaria, fluvial y tropical de más de 2,7 millones de habitantes, y se articula en torno a tres principios rectores: el bien común, el derecho a la ciudad y la justicia territorial y ecológica. Su cumplimiento, conforme a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, será objeto de rendición de cuentas pública y periódica, y su incumplimiento constituye causal de revocatoria del mandato.

Contenido del Plan de Trabajo

Declaración de compromiso y resumen estratégico.

Marco conceptual: hacia una ciudad del bien común.

1. Datos del postulante y fase de preparación previa.

2. Diagnóstico de la situación actual (línea base por los cinco lineamientos del PDOT).

3. Propuesta del Plan de Trabajo 2027–2031: visión, objetivos, banco de ideas y ejes estratégicos.

4. Modelo de gestión: reestructuración institucional, PIMM, PIM 2027–2031, fuentes de financiamiento, metas e indicadores (SIGAD) y rendición de cuentas.

5. Referencias bibliográficas.

Resumen Estratégico

La siguiente matriz sintetiza, por eje estratégico, el problema prioritario identificado en el diagnóstico, la propuesta emblemática que lo atiende y la meta verificable comprometida al año 2031. Cada línea se desarrolla técnicamente en los capítulos de Propuesta y Modelo de Gestión del presente Plan.

Matriz 0. Resumen estratégico del Plan de Trabajo 2027–2031.

EJE ESTRATÉGICO	PROBLEMA PRIORITARIO	PROPUESTA EMBLEMÁTICA	META AL 2031
Biofísico–Ambiental	Contaminación del Estero Salado, islas de calor y déficit de área verde por habitante.	Saneamiento integral (Macro-PTAR y humedales de fitodepuración), Corredores Verdes y Biogás Las Iguanas.	98% de aguas residuales tratadas; 6,0 m²/hab de área verde; 10 MW de energía renovable.
Económico–Productivo	Informalidad laboral y subutilización de la vocación portuaria y fluvial de la ciudad.	Hub logístico regional, Malecón productivo de Caraguay y mercados de nueva generación.	Reducción de la informalidad; río recuperado para el ciudadano; liderazgo portuario del Pacífico.
Sociocultural	Desigualdad cultural y exclusión de pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios.	Guayaquil Intercultural y Plurinacional; fomento de la economía creativa y patrimonial.	Agenda Urbana Intercultural operativa e institucionalidad cultural fortalecida.
Seguridad y Cultura de Paz	Violencia, miedo y fragmentación del tejido social urbano.	Modelo Medellín, SEGURA EP con base comunitaria y sistema estadístico público.	Reducción de la percepción de inseguridad y prevención comunitaria territorializada.
Asentamientos y Movilidad	Vaciamiento del casco central y movilidad compleja y desintegrada.	Repoblamiento del casco central, transporte fluvial masivo y ciclovías segregadas.	5.000 soluciones VIS; 120 km de ciclovías; 45.000 pasajeros fluviales/día.
Salud Urbana	Sedentarismo, mala calidad del aire y exposición al calor extremo.	Movilidad activa saludable (modelo OMS–HEAT) y ciudad de proximidad sanitaria.	Ciudad saludable con reducción de carga sanitaria evitable y aire más limpio.
Político–Institucional	Centralización de competencias y modelo educativo inadecuado al territorio.	Distrito Metropolitano Autónomo y nuevo modelo educativo municipal.	Estatuto de Autonomía aprobado y ejercicio pleno de la competencia educativa.

1. DATOS DEL POSTULANTE Y FASE DE PREPARACIÓN PREVIA

DATOS DE LA POSTULANTE	INFORMACIÓN REGISTRADA
NOMBRES Y APELLIDOS	Mónica Gabriela Luzárraga Salazar
CÉDULA DE CIUDADANÍA	0924790033
DIGNIDAD A LA QUE POSTULA	Alcaldesa
PERIODO DE GESTIÓN	2027-2031
PROVINCIA	Guayas
CANTÓN	Guayaquil
PARROQUIA	Urbanas y Rurales del Cantón Guayaquil
NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA	Alianza DESPIERTA, UNIDAD POR LA PATRIA– Partido Unidad Popular – Movimiento de Unidad Plurinacional (UP) Pachakutik (MUPP), Listas 2-18
CANDIDATURA PERSONAL O PLURIPERSONAL	Personal (Ejecutiva Seccional)
FECHA DE PRESENTACIÓN	Agosto de 2026

Fase de Preparación Previa

ACTIVIDAD	RESULTADOS Y EVIDENCIAS
DETERMINACIÓN DE ACTORES CLAVE	Mapeo e involucramiento de 120+ organizaciones comunitarias, colectivos urbanos, gremios productivos, academia (ESPOL, UG, UCSG) y mesas de diálogo parroquiales.
REVISIÓN DEL PDOT DEL GAD GUAYAQUIL	Sistematización integral del PDOT vigente (Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887, 22 de noviembre de 2024). Abstracción de problemas en los seis sistemas del diagnóstico territorial: Físico-Ambiental, Asentamientos Humanos (incluye Movilidad, Energía y Conectividad), Sociocultural, Económico-Productivo y Político-Institucional.
REVISIÓN DEL PUGS GUAYAQUIL	Análisis de las poligonales de intervención prioritaria, suelo urbano/rural, instrumentos de gestión del suelo y déficit de equipamientos y espacio público.
REVISIÓN DE OTROS ESTUDIOS Y PLANES	Evaluación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PIMUS), Plan Estratégico de Turismo, diagnósticos ambientales, cédulas presupuestarias del Municipio, insumos técnicos sectoriales de seguridad ciudadana, cultura y patrimonio, e innovación educativa municipal.

ACTIVIDAD	RESULTADOS Y EVIDENCIAS
CONFORMACIÓN DE EQUIPO TÉCNICO	Equipo multidisciplinario constituido por expertos en Planificación Territorial, Finanzas Públicas, Movilidad, Riesgos, Desarrollo Social, Seguridad Ciudadana, Cultura y Patrimonio, Educación y asuntos Jurídicos.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL (LÍNEA BASE POR LINEAMIENTOS)

El diagnóstico de la situación actual del cantón Guayaquil se fundamenta en la abstracción técnica del PDOT vigente 2024 (Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887), el PUGS, los planes sectoriales municipales y en la identificación directa de nueva problemática territorial acumulada, contextualizada en el marco de competencias del COOTAD (Art. 55 y Art. 115). Según el Censo de Población y Vivienda 2022 del INEC, el cantón registró 2 746 403 habitantes (proyección actual entre 2,74 y 2,8 millones), con una superficie de 4 453,62 km² organizada en 19 Áreas de Gestión Administrativa (AGA). El 97,05 % de la población se concentra en la cabecera cantonal urbana, mientras que Tenguel, Posorja, El Morro, Juan Gómez Rendón (Progreso) y Puná constituyen las cinco parroquias rurales del cantón.

Esta actualización del diagnóstico incorpora, además de los cinco lineamientos originales (Biofísico, Económico-Productivo, Sociocultural, Asentamientos Humanos y Movilidad, y Político-Institucional), un sexto lineamiento estratégico — Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz — derivado de insumos técnicos específicos, así como componentes transversales de cultura y patrimonio, bienestar animal e innovación educativa municipal, que se integran a los lineamientos existentes conforme a su naturaleza competencial.

2.1. Diagnóstico General del Cantón Guayaquil

El cantón Guayaquil —cuya fundación oficial data del 25 de julio de 1535— pertenece a la provincia del Guayas, Zona de Planificación 8. Su superficie total es de 4 453,62 km² (445 362 hectáreas), organizada administrativamente en 19 Áreas de Gestión Administrativa (AGA). El cantón limita al norte con Samborondón, Daule, Nobol e Isidro Ayora; al sur con la provincia de El Oro; al este con Durán, Naranjal, Balao y la provincia del Azuay; y al oeste con Playas y Santa Elena. Se asienta sobre la margen oeste del río Guayas, en el límite sur de su cuenca hidrográfica, junto al Golfo de Guayaquil —el estuario más grande de la costa sudamericana del Pacífico— y en el extremo sureste de la cordillera Chongón Colonche (GAD Municipal de Guayaquil, 2024).

VARIABLE	DATO
Nombre del GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (M.I. Municipalidad de Guayaquil)
Provincia	Guayas
Fecha de fundación	25 de julio de 1535
Población total (INEC, 2023)	2.908.589 hab. (mujeres 50,9 % / hombres 49,1 %)
Superficie total	4 453,62 km² (445 362 ha)
Áreas de Gestión Administrativa	19 AGA (Gaceta Oficial N.º 3, 17 jul. 2023)
Altitud	0 a 460 m s.n.m. (promedio 4 m s.n.m. en la cabecera cantonal)
Clima	Tropical megatérmico semi-húmedo, seco y semi-árido
Temperatura media anual	23,25 °C a 25,77 °C

VARIABLE	DATO
Precipitación anual	361 a 1 442 mm

Tabla 1. Datos generales del cantón Guayaquil. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil (2024). [Figura 1. Mapa de división política interna, distribución territorial y poblacional del cantón Guayaquil — DUMCE, GAD Municipal de Guayaquil (2024); referencia cartográfica del PDOT-GYE, no reproducida por no disponer del archivo gráfico original].

El cantón se organiza en una cabecera cantonal urbana (ciudad de Guayaquil) y cinco parroquias rurales: Tenguel, Posorja, El Morro, Juan Gómez Rendón (Progreso) y Puná, cada una con dinámicas territoriales, ambientales y de riesgo diferenciadas que se detallan a continuación en los seis sistemas del diagnóstico estratégico territorial del PDOT-GYE 2024 (Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887, páginas 125–444).

2.2. Sistema Físico-Ambiental

Constituye la base biofísica del ordenamiento territorial cantonal. Predominan pendientes muy bajas (0 % a 12 %) en cerca del 68 % del territorio, lo que condiciona el drenaje natural y favorece inundaciones; la heterogeneidad geomorfológica —desde relieves colinados hasta marismas, estuarios y cordones litorales— exige un ordenamiento diferenciado por unidad ambiental (CLIRSEN, 2011). [Figura 2. Mapa de geomorfología del cantón Guayaquil — CLIRSEN, 2011].

- Recursos no renovables: el 29 % de los 314 derechos mineros de la provincia del Guayas se ubica en Guayaquil —la mayor proporción provincial—, principalmente para extracción de áridos y pétreos (75 % de las concesiones), con presión sobre cauces, canteras y playas.
- Recurso hídrico: el cantón se asienta sobre 11 subcuencas hidrográficas y depende de la subcuenca del río Daule para su agua potable. El sitio de captación enfrenta contaminación por descargas sin tratamiento adecuado; la distribución hídrica anual es irregular con déficit estacional entre julio y diciembre, y se registran turbideces de hasta 547 NTU en época lluviosa. Las coberturas de agua potable (94 % urbana/84 % rural) y alcantarillado sanitario (93 % urbano/55 % rural) aún no alcanzan el 100 % del territorio. [Figura 3. Mapa de subcuencas hidrográficas — PROMSA, 2001; SENAGUA, 2009].
- Ecosistemas: 9 tipos de ecosistemas en 24 241,40 ha; los ecosistemas secos predominan con el 64 % de la superficie (bosque deciduo 41,84 % y manglar 34,11 %, equivalente a cerca del 53 % del manglar de todo el país). Bosque seco y manglar están catalogados como ecosistemas frágiles y amenazados, con deforestación identificada en la Isla Puná. [Figuras 5 y 6. Mapas de ecosistemas y de fragilidad de ecosistemas — Dirección General de Ambiente, 2024; MAE, 2015].
- Vida silvestre: 425 especies registradas (295 aves, 98 mamíferos, 18 reptiles, 14 anfibios), con la mayor riqueza en los remanentes boscosos de la cordillera Chongón Colonche, expuestos a presión por cambio de cobertura hacia áreas productivas. [Figura 9. Mapa de riqueza total de especies].
- Amenazas naturales — inundaciones: principal amenaza natural del cantón; entre 2011 y 2023 dejaron 5 fallecidos, 9 727 afectados y 1 357 evacuados (SGR); el 20 % del territorio presenta alta susceptibilidad y SEGURA EP reportó 768 eventos entre 2012 y 2023, concentrados en Letamendi, Febres Cordero, Urdaneta, Posorja, Cerecita y Tenguel.

[Figuras 11 y 14. Susceptibilidad y zonas inundables — CLIRSEN, 2011; SEGURA EP, 2023].

- Amenazas naturales — deslizamientos: concentrados en la cordillera Chongón Colonche (288,12 ha en alto grado de amenaza); 534 afectados y 53 damnificados entre 2011-2023, en sitios críticos como cerro Jordán, Mapasingue, cerro Azul, cerro San Eduardo, Santa Ana y del Carmen, coincidentes con asentamientos humanos. [Figura 20].
- Amenaza sísmica: zonas de amenaza alta y muy alta según la NEC (2015); el sismo del 16 de abril de 2016 (7,8 Mw) generó intensidad 6 EMS en Guayaquil. Las AGA A01 (Mi Lote, Monte Sinaí, Sergio Toral), A02 (Pascuales, Montebello, Bastión Popular), A06, A08 y A18 presentan peligro sísmico muy alto por suelos blandos cercanos al estuario. [Figura 25].
- Incendios forestales: 661 incendios reportados por SEGURA EP entre 2011-2023 (146 en 2023), concentrados en el AGA A10 (Cerro El Paraíso, Cerro Colorado, Papagayo); cubren el 31,59 % de la superficie cantonal terrestre en vulnerabilidad. [Figura 28].
- Cambio climático: los escenarios RCP4.5/RCP8.5 anticipan mayor precipitación al occidente y menor al centro-sur, con aumento de temperatura media y de días extremos. Las parroquias del límite urbano (Pascuales, Tarqui, Febres Cordero), del núcleo urbano (Letamendi, García Moreno, 9 de Octubre) y Monte Sinaí presentan mayor vulnerabilidad climática; Puná, Posorja y El Morro registran los mayores déficits hídricos (825–975 mm, hasta 12 meses secos al año). [Figuras 34 y 35].
- Conflictos ambientales: incendios, crecimiento demográfico en áreas protegidas, tenencia de tierra, ganadería, avance de frontera agrícola, especies invasoras, contaminación por aguas residuales y expansión camaronera.
- Servicios ambientales: bosques secos y manglares —el cantón alberga 23 concesiones de manglar (46 530 ha, de las cuales 23 205,44 ha en Guayaquil)— prestan captura de carbono, protección costera, criaderos pesqueros y control de erosión; la mayoría presenta algún grado de degradación por incendios e invasiones.
- Zonas de protección: 21 % de la superficie cantonal bajo régimen de conservación; 54 163,64 ha en el SNAP (Manglares Churute, Parque Lago, Manglares El Morro, Los Samanes, Manglares El Salado, Playas Villamil) y 24 561,99 ha de bosques protectores. La cobertura arbórea urbana es de 22,27 % (3,03 m²/hab.), con fuerte disparidad entre parroquias: Chongón 27,03 % frente a Roca 5,0 % y Olmedo 3,0 %. [Figura 40].
- Cobertura y uso de la tierra: el bosque nativo representa el 45,50 % de la superficie cantonal; entre 2000 y 2018 se redujeron bosque, tierra agropecuaria y áreas sin cobertura, mientras crecieron cuerpos de agua artificial (camaroneras), zona antrópica y vegetación arbustiva, con expansión urbana en el noroeste, Vía a la Costa y el eje Terminal Terrestre-Pascuales. [Figuras 42, 45 y 49].
- Calidad ambiental y desechos sólidos: 24 subzonas de recolección gestionadas por el Consorcio URVASEO, que recolectó 1 769 857 toneladas en 2023 (64,42 % domiciliario), depositadas en el relleno sanitario Las Iguanas; el aprovechamiento de residuos está aún en fase de proyectos piloto. [Figura 50].
- Contaminación por ruido, aire y carbono: el 34 % de la población urbana está expuesta a más de 65 dBA diurnos y el 49,7 % a más de 55 dBA nocturnos; las parroquias centrales superan el 80 % de exposición diurna. El transporte genera el 38 % de la huella de carbono cantonal, seguido de residuos y aguas residuales (26 %) y el sector residencial (16 %). [Figuras 52 y 53].

EVENTO ADVERSO	FALLECIDOS	AFECTADOS	EVACUADOS/DAMNIFICADOS
Inundación	5	9 727	1 357 evacuados
Sismo	3	275	130 evacuados
Deslizamiento	s.d.	534	53 damnificados
Incendio forestal	2	s.d.	s.d.

Tabla 2. Afectación de personas por amenazas naturales, 2011–2023. Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR).

2.3. Sistema de Asentamientos Humanos

Es, según el propio PDOT, el componente más cercano a las competencias municipales. Según el Censo INEC 2022, el cantón registró 2 746 403 habitantes (crecimiento del 16,85 % respecto a 2010); el 97,05 % de la población se concentra en la cabecera cantonal, mientras que Posorja (99,71 % de concentración parroquial), Tenguel (61,39 %) y Puná (25,50 %) son los principales subcentros rurales. El crecimiento histórico ha sido horizontal, siguiendo la trama vial. [Figuras 55 y 60. Cabeceras parroquiales y crecimiento histórico 1974–2022 — DUMCE, 2024].

- Asentamientos irregulares y tenencia del suelo: persiste la problemática en el noroeste de Guayaquil; entre 2014 y agosto de 2024 el Municipio entregó 49 104 títulos de propiedad, y entre 2016-2020 se generaron 620 613 trámites de certificados y 235 501 inscripciones en el Registro de la Propiedad. [Figura 63].
- Vivienda: aproximadamente 786 989 hogares, de los cuales 388 833 declararon vivienda propia y pagada, y 159 390 vivienda arrendada.
- Servicios básicos: la cobertura urbana de agua potable alcanza ≈97 % y de aguas servidas ≈83,5 % (2022), con meta de cobertura total hacia 2030; persisten brechas de saneamiento en Puná (uso de pozos sépticos) y El Morro (19 % de red).
- Energía y telecomunicaciones: cobertura eléctrica de 99,98 %; uso de telefonía móvil de 89,09 % en Guayaquil y acceso a internet en el hogar de 68,44 %, cayendo a 24,99 % en Puná.
- Seguridad y gestión de riesgos: aunque la seguridad es competencia estatal, se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional frente a la delincuencia común y organizada.
- Movilidad: el transporte público representa el 48,4 % de los desplazamientos diarios, el vehículo privado 22,1 %, la movilidad activa 16,4 % y el transporte individual 13,1 %. El sistema portuario gestiona el 88 % de la carga nacional; persisten dificultades de circulación, alta siniestralidad vial y necesidad de una cuarta troncal de Metrovía. [Figura 91. Mapa de rutas troncales del Sistema Metrovía].

PARROQUIA	AGUA POTABLE (AAPP)	AGUAS SERVIDAS (AASS)
Guayaquil (cabecera cantonal)	≈ 97 %	≈ 83,5 %
Juan Gómez Rendón (Progreso)	≈ 90 %	Red en construcción
El Morro	≈ 90 %	19 % (red parcial)
Posorja (incl. Data de Posorja)	≈ 90 %	91,9 % (red parcial) / AALL 62,2 %
Puná	≈ 54 %	Red parcial; pozos sépticos
Tenguel	≈ 95 %	≈ 60 %

Tabla 3. Cobertura de agua potable y aguas servidas por parroquia. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil (2024). [Figura 65. Cobertura de servicios básicos en el cantón Guayaquil — GAD Municipal de Guayaquil / EMAPAG, 2024].

2.4. Sistema Sociocultural

- Demografía y movilidad humana: 2 746 403 habitantes, con el 96,5 % asentado en la cabecera cantonal; incluye análisis de migración interna, externa y población refugiada/solicitante de asilo (2018–2022).
- Discapacidades y autoidentificación étnica: registro oficial de personas con discapacidad y patrones de autoidentificación que orientan los enfoques de igualdad municipal.
- Educación: la tasa de analfabetismo es del 1,6 % en Guayaquil, frente a Puná (12,7 %), Posorja (5,83 %), El Morro (4,77 %), Tenguel (3,85 %) y Juan Gómez Rendón (2,5 %); persiste déficit de cupos universitarios públicos. [Figura 105].
- Salud y nutrición: déficit de camas hospitalarias y desplazamiento de la población rural hacia la ciudad; la desnutrición crónica infantil en los primeros dos años de vida es una problemática prioritaria.
- Seguridad social, vivienda social y cuidados: solo el 23,18 % de la población está afiliada a seguro social; el convenio Prefectura–Municipio–DASE sostiene el programa ‘Cuidando Vidas’, actualmente en el CAMI de Fertisa.
- Patrimonio y diversidad cultural: riesgo de deterioro del patrimonio material por factores naturales, humanos y vandalismo, con esfuerzos municipales de preservación.
- Pobreza y desigualdad: coeficiente de Gini de 0,401 (ENEMDU 2023), el más equitativo entre las principales ciudades del país; la pobreza multidimensional urbana se mantuvo en 9,9 puntos y la rural pasó de 37,8 a 38,4.
- Seguridad y convivencia ciudadana: en 2022, Guayaquil concentró el 29,68 % de los homicidios a nivel nacional (1 425 de 4 200); entre 2020-2023 seis de ocho delitos indicadores de la Zona 8 aumentaron (asesinatos de 363 a 535 casos anuales). El 66 % de llamadas de emergencia a nivel nacional se relaciona con drogas, posicionando a Guayaquil como epicentro. [Figura 113. Mapa del índice de concentración territorial de drogas — ECU-911].
- Interculturalidad y plurinacionalidad: cerca de 250 000 habitantes del cantón pertenecen a pueblos indígenas —10 % de la población cantonal—, de los cuales el 75 % nació en Guayaquil (Copaique, 2019); se suman las poblaciones afroecuatoriana y montubia. La población indígena se concentra en el centro tugurizado, Pájaro Azul, Monte Sinaí y el Guasmo, con 200 000 residentes indígenas estimados, de los cuales el 10 % habita tugurios centrales y el 80 % asentamientos urbanos periféricos, ambos grupos vulnerables a la segregación socioespacial (desarrollado en la sección 3.5).

2.5. Sistema Económico-Productivo

- Valor agregado cantonal: en 2022 Guayaquil aportó USD 25 529 millones a la economía nacional, el 23 % del VAB total del país; manufactura, construcción, comercio y actividades profesionales lideran, con triplicación reciente de alojamiento y servicios de comida y caída del transporte del 75 % desde la pandemia. [Figura 130].
- Población económicamente activa y empleo: comercio, manufactura y construcción concentran la mayor cantidad de empleos; alojamiento/comida, servicios administrativos y transporte crecen con mayor dinamismo pos-pandemia.
- Ciencia, tecnología e innovación: 8 500 plazas tecnológicas ocupadas en 2021 en el Gran Guayaquil (desarrollo web, ciberseguridad, bases de datos, diseño gráfico).
- Actividades agroproductivas: 37 894,48 ha de sistemas productivos (57 % con riego); camarón, cacao, banano, arroz, maíz y mango son los principales productos comercializados; el Proyecto Trasvase Santa Elena beneficia a Chongón, Daular, Cerecita y otros sectores.
- Infraestructura de apoyo: 50 mercados minoristas y 2 mayoristas, 2 centros de faenamiento (88 millones de kilos inspeccionados en 2023) y el Muelle Municipal Caraguay (1 400 embarcaciones/año en promedio 2019-2023); el centro de faenamiento presenta capacidad reducida y requiere modernización.

2.6. Sistema Político-Institucional

- Marco normativo: se sustenta en la Constitución, el COOTAD, el COPFP, la LOOTUGS y sus reglamentos; entre 2019-2023 el Municipio emitió 188 ordenanzas, suscribió 453 convenios y aprobó 873 resoluciones (2021-2023).
- Asignación presupuestaria: se prioriza el gasto de inversión articulado a las POA vinculadas al PDOT, con seguimiento coordinado entre direcciones y organismos adscritos.
- Digitalización: la Ventanilla Universal opera desde 2018 (virtual desde 2020); la Ordenanza de julio de 2023 creó las 19 AGA y dispuso Unidades Municipales Distritales (la primera en Parque Samanes); el Registro Ciudadano (Cuenta Municipal) se automatizó desde julio de 2023.
- Participación ciudadana: el PDOT identifica actores territoriales —MAATE, MIDUVI, MSP, MTOP, GAD provincial y parroquiales, cámaras de producción, cooperación internacional y sociedad civil— con límites aún presentes en la organización de los Consejos Consultivos de Igualdad. [Figura 148. Mapa del modelo territorial actual del cantón Guayaquil].

2.7. Síntesis General de los Sistemas del Diagnóstico Territorial (PDOT)

El PDOT-GYE 2024 estructura su diagnóstico en cinco sistemas. La siguiente tabla sintetiza, tal como la presenta el propio PDOT, la problemática central de cada uno de ellos:

SISTEMA	PROBLEMÁTICA CENTRAL IDENTIFICADA
Físico-Ambiental	Alta susceptibilidad a inundaciones (68 % del territorio con pendientes muy bajas); amenaza sísmica alta/muy alta; deforestación de bosque seco y manglar; contaminación hídrica y sonora; gestión insuficiente de áreas de conservación.
Asentamientos Humanos	Asentamientos irregulares en el noroeste; déficit de agua potable y saneamiento; inundaciones por lluvias intensas; inseguridad ciudadana; movilidad y siniestralidad vial.
Sociocultural	Cobertura insuficiente de salud pública en zonas rurales; riesgo de pérdida del patrimonio cultural; incremento de violencia y consumo de drogas; brechas en servicios inclusivos.
Económico-Productivo	Necesidad de atraer nuevas empresas e industrias; capacidad reducida del centro de faenamiento municipal; baja participación de transporte y construcción en el VAB.
Político-Institucional	Límites en la planificación con enfoque de igualdad; tiempos de respuesta a trámites ciudadanos; organización insuficiente de espacios de participación ciudadana.

Estas cinco problemáticas constituyen, en conjunto, la base del Modelo Territorial Actual del cantón Guayaquil (GAD Municipal de Guayaquil, 2024), instrumento gráfico que integra los problemas y potencialidades identificados en el diagnóstico estratégico territorial y que orienta la formulación de la propuesta y el modelo territorial deseado. A partir de esta síntesis se desarrolla, en la matriz siguiente, la abstracción técnica de cada uno de estos cinco sistemas en clave de competencias exclusivas y concurrentes, a la que este Plan de Trabajo añade un sexto lineamiento propio —Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz—, no contemplado como sistema independiente en el PDOT vigente pero desarrollado con el mismo rigor metodológico a partir de insumos técnicos específicos, e integrado también a los objetivos, proyectos y matrices financieras del presente documento.

2.8. Matriz de Diagnóstico por Lineamientos Estratégicos (Abstracción del PDOT)

LINEAMIENTO	PROBLEMAS DEL PDOT / INSUMOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (GAD)	COMPETEN CONCURRE NIVELES
BIOFÍSICO	1. Vulnerabilidad extrema a inundaciones y eventos hidrometeorológicos en estuario y esteros; el 68 % del territorio presenta pendientes muy bajas (0–12 %).	Alta exposición a inundaciones, drenaje pluvial deficitario y erosión de riberas.	Infraestructura de saneamiento ambiental y drenaje pluvial.	Gestión de R Mitigación Ar (SGR / MAA
BIOFÍSICO	2. Contaminación por descargas residuales en el Estero Salado y Río Guayas; coberturas de agua potable (94 % urbana/84 % rural) y alcantarillado (93 % urbano/55 % rural) aún incompletas.	Degradación crítica de ecosistemas acuáticos y falta de cobertura total de tratamiento residual.	Prestación del servicio público de alcantarillado y saneamiento.	Protección ar y hidrográficas (Prefectura/M
BIOFÍSICO	3. Pérdida de cobertura vegetal e islas de calor urbanas; cobertura arbórea urbana de 22,27 % y solo 3,03 m² de área verde por habitante.	Déficit de áreas verdes funcionales por habitante, muy por debajo de los estándares recomendados por la OMS.	Preservación y gestión de parques y áreas verdes urbanas.	Conservación bosques prote patrimonio (MAATE).

LINEAMIENTO	PROBLEMAS DEL PDOT / INSUMOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (GAD)	COMPETEN CONCURRE NIVELES
BIOFÍSICO	4. Sobrepoblación, abandono y extravío de fauna doméstica (2 119 animales perdidos en 2025 según Alerta Me Perdí, 70 % sin retorno, solo 23 % esterilizados); fragmentación de hábitats clave (Cerro Blanco, Prosperina, Estero Salado) y condición de Guayaquil como nodo de tráfico ilegal de fauna silvestre.	Política pública de protección animal sin enfoque de "Una sola salud" y "violencia interrelacionada". Fauna silvestre desprotegida, victima del trafico, desplazamientos urbanos y atropellamientos. Inequidad territorial en la atención de servicios, concentrada en Suburbio/Portete, Guasmos y Bastión Popular.	Control poblacional humanitario de animales de compañia; salud veterinaria de carácter preventiva, gestión de centros de bienestar animal municipal (PROANIMAL); protección de fauna urbana (CODA).	Salud zoonosis conservación biodiversidad MAATE).
ECONÓMICO PRODUCTIVO	1. Elevada informalidad laboral y subempleo (supera el 45 %).	Falta de encadenamientos productivos locales y precarización del empleo informal.	Fomento de las actividades productivas y microempresariales locales.	Políticas de e crédito pr (MPEP BanEcuador).
ECONÓMICO PRODUCTIVO	2. Infraestructura comercial y de mercados obsoleta e insuficiente (50 mercados minoristas y 2 mayoristas).	Desorden en el comercio autónomo y falta de centros de acopio equipados.	Regularización y administración de mercados y comercio en vía pública.	Seguridad ci en zonas com (Ministerio Interior).
ECONÓMICO PRODUCTIVO	3. Subaprovechamiento del potencial turístico e industrial del estuario y la economía creativa y cultural.	Falta de diversificación turística, débil economía creativa formal y escasa señalización/infraestructura turística.	Fomento del turismo cantonal, la economía creativa y la infraestructura de soporte.	Promoción nacional/inter (Mintur/Prefe

LINEAMIENTO	PROBLEMAS DEL PDOT / INSUMOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (GAD)	COMPETEN CONCURRE NIVELES
SOCIOCULTURAL	1. Elevada percepción y tasa de inseguridad y violencia urbana; en 2022, Guayaquil concentró el 29,68 % de los homicidios a nivel nacional.	Inseguridad en espacios públicos, zonas comerciales, transporte de pasajeros y reclutamiento de juventudes por estructuras de crimen organizado.	Prevención del delito mediante diseño urbano, iluminación y recuperación de espacio público (Seguridad Ciudadana Preventiva).	Seguridad control poli política (Fiscalía, M del Interior).
SOCIOCULTURAL	2. Brechas de acceso a servicios sociales, equipamientos comunitarios y a un sistema cultural territorializado y sostenible.	Deficiencia de centros integrales de atención comunitaria, espacios culturales y patrimonio vulnerable, especialmente en periferias y parroquias rurales.	Construcción y mantenimiento de equipamientos comunitarios; preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural (Resolución 0004-CNC-2015).	Educación, Pública y Nacional de (Ministerios Educación, S Cultura).
SOCIOCULTURAL	3. Desigualdad en la atención a grupos de atención prioritaria y modelo educativo desvinculado de la dinámica comunitaria y barrial.	Persistencia de brechas de género, inclusión de personas con discapacidad, adultos mayores, y ausencia de un modelo educativo municipal complementario articulado al territorio.	Destinación obligatoria del 10 % de ingresos no tributarios a grupos prioritarios; construcción y equipamiento de infraestructura educativa mediante convenio.	Protección s inclusión ec (MIES); rect currículo y Sistema Naci Educación (Ministerio Educación).
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MOVILIDAD	1. Crecimiento urbano informal disperso y segregado en periferias; 49 104 títulos de propiedad entregados entre 2014 y 2024.	Asentamientos informales sin servicios básicos en Monte Sinaí, Nueva Prosperina, etc.	Control del uso y ocupación del suelo cantonal y regularización.	Titulación de estatales y viv interés (MIDUVI).

LINEAMIENTO	PROBLEMAS DEL PDOT / INSUMOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (GAD)	COMPETEN CONCURRE NIVELES
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MOVILIDAD	2. Congestión vehicular y sistema de transporte público fragmentado; el transporte público representa el 48,4 % de los desplazamientos diarios.	Saturación del tráfico, deficiente integración troncal/alimentadores de la Metrovía.	Planificación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.	Vías estata acceso al (MTOP/Prefe
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MOVILIDAD	3. Déficit de agua potable y alcantarillado sanitario en sectores marginales, particularmente en Puná (54 % AAPP) y El Morro (19 % AASS).	Carencia de agua en bloque y redes sanitarias en expansión urbana y parroquias rurales.	Servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario.	Gestión de hídricos en (MAATE/Sen
POLÍTICO INSTITUCIONAL	1. Fragmentación e ineficiencia en trámites y respuesta ciudadana; 19 AGA creadas en 2023 aún en consolidación operativa.	Procesos burocráticos lentos y baja digitalización e interoperabilidad de tramitología.	Organización institucional y regulación de procedimientos municipales.	Gobierno Di simplificación trámites (MIN
POLÍTICO INSTITUCIONAL	2. Limitada participación ciudadana efectiva en el presupuesto participativo y en la gobernanza sectorial (cultural, educativa, de seguridad).	Desconexión entre priorizaciones comunitarias y ejecución física presupuestaria; ausencia de consejos consultivos sectoriales consolidados.	Implementación de mecanismos de democracia directa y presupuestos participativos.	Control So Participación (CPCCS).

LINEAMIENTO	PROBLEMAS DEL PDOT / INSUMOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (GAD)	COMPETEN CONCURRE NIVELES
POLÍTICO INSTITUCIONAL	3. Sostenibilidad financiera municipal altamente dependiente de transferencias y limitado ejercicio de competencias delegables (patrimonio, educación complementaria).	Baja eficiencia en la recaudación de tributos propios, gestión de activos y competencias transferibles no formalizadas ante el Consejo Nacional de Competencias (CNC).	Creación, modificación o exoneración de tasas, tarifas y contribuciones; gestión ante el CNC de competencias adicionales delegables.	Modelo de Territorial transferencias régimen competencias (Consejo Nac Competencias

2.9. Diagnóstico y Matriz del Eje de Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz

Guayaquil forma parte, junto a Durán y Samborondón, de la Zona 8 de planificación, la circunscripción policial y administrativa que concentra los mayores índices de violencia homicida del país. En 2023, el distrito metropolitano de Guayaquil ocupó el octavo lugar en el Ranking de las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo elaborado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (organización mexicana que pública el listado desde 2007), con una tasa estimada de 88,8 homicidios por cada 100 000 habitantes —una cifra comparable a la de ciudades mexicanas ubicadas en la cúspide histórica de ese mismo ranking—, mientras el cantón vecino de Durán llegó a registrar tasas superiores a 145 por 100 000 habitantes, muy por encima de Quito (alrededor de 6 por 100 000) y Cuenca (4 por 100 000). La Zona 8 cerró el año 2025 con más de 3 000 muertes violentas, frente a 2 445 en 2024, un incremento que se distribuyó de forma desigual entre distritos: Durán (538 casos), Pascuales (368), Portete (304), el distrito Sur (281), Esteros (224), 9 de Octubre (207), Florida (170), Progreso (129), Modelo (80), Ceibos (50) y Samborondón (41), según el reporte de cierre de año de la Policía Nacional citado por Diario Extra. A escala nacional, 2025 se perfiló como el año más violento de la historia reciente del Ecuador, con una tasa proyectada de 50,7 muertes violentas por cada 100 000 habitantes y más de 9 000 homicidios, superando los récords de 2023 (47,3) y 2024 (38,8), de acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior.

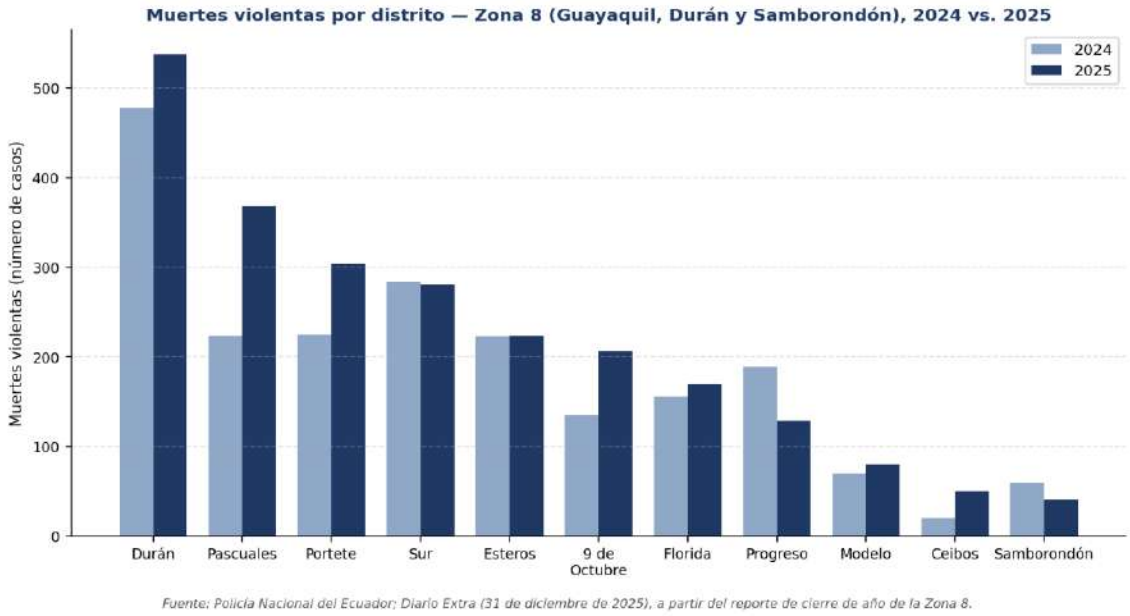


Gráfico 1. Muertes violentas por distrito en la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón), comparativo 2024–2025. Fuente: Policía Nacional del Ecuador; Diario Extra (31 de diciembre de 2025).

La violencia golpea con particular dureza a niñas, niños y adolescentes. Según UNICEF Ecuador, la tasa de homicidios de menores de edad se incrementó entre 627 % y 640 % entre 2019 y 2024, y su participación dentro del total de víctimas de homicidio a nivel nacional pasó de 6,9 % en 2025 a 7,4 % en el primer cuatrimestre de 2026, de acuerdo con cifras del Ministerio del Interior. En paralelo, el Ministerio de Educación reportó en 2025 que aproximadamente 450 000 niños, niñas y adolescentes fueron expulsados o abandonaron el sistema educativo nacional, un fenómeno que diversos estudios —entre ellos el del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO)— vinculan directamente con la vulnerabilidad al reclutamiento: las organizaciones criminales captan a menores desde los 9 o 10 años de edad, asignándoles roles que van desde "campaneros" hasta sicarios, principalmente a través de redes sociales y de la influencia de círculos de amistad y familia. En 2025 se registraron oficialmente 257 casos formales de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes (62 % varones, 38 % mujeres), cifra que las propias autoridades reconocen como un subregistro significativo frente a la magnitud real del fenómeno; la provincia del Guayas concentra la mayor vulnerabilidad del país en esta materia.

Guayaquil es, además, un nodo central de la ruta marítima del narcotráfico internacional: el Informe Mundial sobre las Drogas 2026 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sitúa a Ecuador como una de las principales plataformas logísticas para el envío de cocaína hacia Europa, Norteamérica y Oceanía, señalando específicamente la modalidad "rip-on/rip-off" de contaminación de contenedores en puertos como el de Guayaquil, que concentra una decena de terminales portuarias al sur de la ciudad. Desde hace más de una década, la UNODC mantiene en el país el Programa Conjunto de Control de Contenedores, con unidades interinstitucionales especializadas en el puerto de Guayaquil, y actualmente implementa un portafolio de proyectos de asistencia técnica en materia de drogas, crimen organizado, corrupción

portuaria, lavado de activos y fortalecimiento de la justicia penal, cuya cooperación técnica y de financiamiento para la investigación aplicada este Plan de Trabajo propone articular a la instancia municipal descrita más adelante.

Frente a este diagnóstico, es indispensable precisar el marco de actuación municipal: la seguridad pública, la persecución penal y el control policial son competencias del Estado central —Ministerio del Interior, Policía Nacional y Fiscalía—, no del gobierno municipal. El COOTAD (Art. 54, letra n, y Art. 55, letra k) circunscribe la competencia municipal en esta materia a la prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito territorial cantonal, es decir, a las condiciones urbanas, sociales y comunitarias que reducen la probabilidad de que el delito y la violencia ocurran, no a la investigación criminal ni al uso de la fuerza pública. Este Plan de Trabajo asume ese marco de manera explícita: el Municipio de Guayaquil no sustituirá al Estado central en sus competencias de seguridad pública, sino que trabajará, dentro de sus atribuciones legales, en la prevención de la criminalidad y la violencia mediante diseño urbano, recuperación del espacio público, oferta cultural y educativa, y articulación comunitaria, en coordinación permanente con la Policía Nacional y la Fiscalía.

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Guayaquil forma parte de la Zona 8, entre las de mayor tasa de homicidios del país (8.ª ciudad más violenta del mundo en 2023) y con más de 3 000 muertes violentas en 2025; ausencia de una política criminal municipal articulada.	Vacío de política pública local de prevención basada en evidencia científica y en experiencias comparadas de reducción sostenida de la violencia.	Prevención del delito mediante diseño urbano, iluminación pública y recuperación de espacio público (Art. 54.n y 55.k COOTAD).	Política criminal, persecución penal y control policial (Fiscalía, Ministerio del Interior, Policía Nacional).
Espacios públicos regenerados sin programación social ni presencia institucional sostenida tras su inauguración (parques y zonas de regeneración urbana abandonados o cooptados por microtráfico); Índice de Verde Urbano que mide obra construida sin función ecológica ni social real.	Déficit de gestión comunitaria y de programación cultural permanente en el espacio público, con un indicador de verde urbano que no refleja funcionalidad real ni sostenibilidad ambiental frente a los estándares de la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III, Art. 16).	Mantenimiento, programación cultural y coadministración comunitaria de parques y espacios públicos.	Estándares nacionales de verde urbano y política ambiental (INEC/MAATE).

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes desde los 9-10 años por estructuras de narcotráfico y bandas delictivas (257 casos formales en 2025, con subregistro significativo), vinculado a la deserción escolar (≈450 000 NNA fuera del sistema educativo nacional) y a la ausencia de alternativas culturales, deportivas y económicas.	Ausencia de oferta educativa, cultural, deportiva y productiva alternativa y de proximidad para niñez y juventudes en situación de riesgo, y de una política diferenciada que distinga las culturas juveniles identitarias del crimen organizado.	Fomento de actividades culturales, deportivas y de emprendimiento juvenil; construcción y mantenimiento de equipamientos comunitarios.	Protección de derechos de niñez y adolescencia, y política de prevención del delito juvenil (MIES, Consejos de Protección de Derechos, Ministerio de Educación).
Desarticulación entre la academia, la sociedad civil, los medios de comunicación y la gestión municipal de seguridad; inexistencia de una instancia técnica municipal de investigación aplicada sobre violencias, pese a la cooperación técnica disponible de organismos como la UNODC.	Falta de institucionalidad técnica para el monitoreo, evaluación y generación de evidencia local sobre seguridad ciudadana.	Creación de instancias técnicas municipales de investigación aplicada y cooperación académica.	Generación de estadística criminal oficial y cooperación técnica internacional (Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, UNODC).
Condición de Guayaquil como nodo portuario de la ruta marítima internacional de cocaína (Informe Mundial sobre las Drogas 2026, UNODC), con riesgo de infiltración de la cadena logística portuaria.	Vulnerabilidad estructural del territorio cantonal frente al crimen organizado transnacional, que excede la capacidad de control exclusivamente municipal.	Regulación municipal de uso de suelo y actividades conexas a zonas portuarias y logísticas.	Control aduanero, portuario y de comercio exterior; cooperación internacional contra el narcotráfico (SENAE, Policía Nacional, UNODC).

2.10. Matriz de Análisis de PUGS, Planes Complementarios y Nueva Problemática Identificada

INSTRUMENTO / ORIGEN	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA CONCURRENTE
PUGS (Componente Estructurante)	Incompatibilidad de uso de suelo en zonas industriales y residenciales colindantes; déficit de equipamientos urbanos.	Conflicto territorial por mezcla desordenada de usos y falta de centralidades urbanas en periferias.	Uso y gestión del suelo, zonificación y licencias de construcción.	Regularización predial y titulación en zonas consolidadas (MIDUVI).
PUGS (Espacio Público)	Déficit cuantitativo y cualitativo de parques, plazas y arbolado urbano por habitante (menos de 4 m²/hab).	Vulnerabilidad térmica y déficit de espacios de cohesión social e integración vecinal.	Mantenimiento y creación de parques, plazas y áreas verdes urbanas.	Ambiente y patrimonio natural (MAATE).
Plan de Movilidad Sostenible	Deterioro de la flota de Metrovía y falta de rutas alimentadoras hacia el noroeste.	Saturación del sistema troncal, falta de electromovilidad y desarticulación de la red ciclista.	Planificación y regulación del transporte público y tránsito municipal.	Infraestructura vial nacional/puentes regionales (MTOP).
Plan Estratégico de Turismo	Desaprovechamiento de la franja costanera/estuarina y falta de circuitos turísticos seguros e integrados.	Baja estancia promedio de turistas y escasa infraestructura de turismo comunitario, cultural y de convenciones.	Fomento productivo y promoción turística cantonal.	Seguridad turística (Ministerio del Interior/Mintur).
Diagnóstico Cultural Sectorial	Desigualdad territorial de la oferta cultural, patrimonio material e inmaterial vulnerable, y precariedad del sector creativo.	Sistema cultural no territorializado ni sostenido, con institucionalidad patrimonial frágil.	Preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural (Art. 55.h y 144 COOTAD; Res. 0004-CNC-2015).	Sistema Nacional de Cultura y patrimonio nacional (Ministerio de Cultura, INPC).

INSTRUMENTO / ORIGEN	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	PROBLEMAS ABSTRAÍDOS	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA CONCURRENTE
Nueva Problemática Postulante	Crisis climática e inundaciones severas por acoplamiento de pleamar y lluvias intensas (El Niño).	Sistemas de bombeo y macrodrenaje pluvial obsoletos e insuficientes para mareas altas.	Construcción y mantenimiento del sistema de drenaje pluvial urbano.	Gestión de Riesgos y fondos de emergencia (SGR/MEF).
Nueva Problemática Postulante	Inseguridad crítica en corredores comerciales y de transporte nocturno, y ausencia de un modelo educativo municipal complementario.	Afectación directa a la reactivación económica nocturna, al comercio minorista y a la formación ciudadana de niñez y juventudes.	Seguridad ciudadana municipal (video, iluminación, patrullaje coordinado); construcción y mantenimiento de infraestructura educativa mediante convenio.	Policía Nacional y Fuerzas Armadas (Defensa/Interior); rectoría educativa (Ministerio de Educación).

2.11. Cartografía del Diagnóstico Estratégico Territorial (PDOT-GYE 2024)

A continuación se reproduce la cartografía temática citada a lo largo del diagnóstico (secciones 2.1 a 2.6), extraída del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Guayaquil publicado en el Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887 del 22 de noviembre de 2024. Cada mapa conserva su título, fuente y numeración de figura originales.

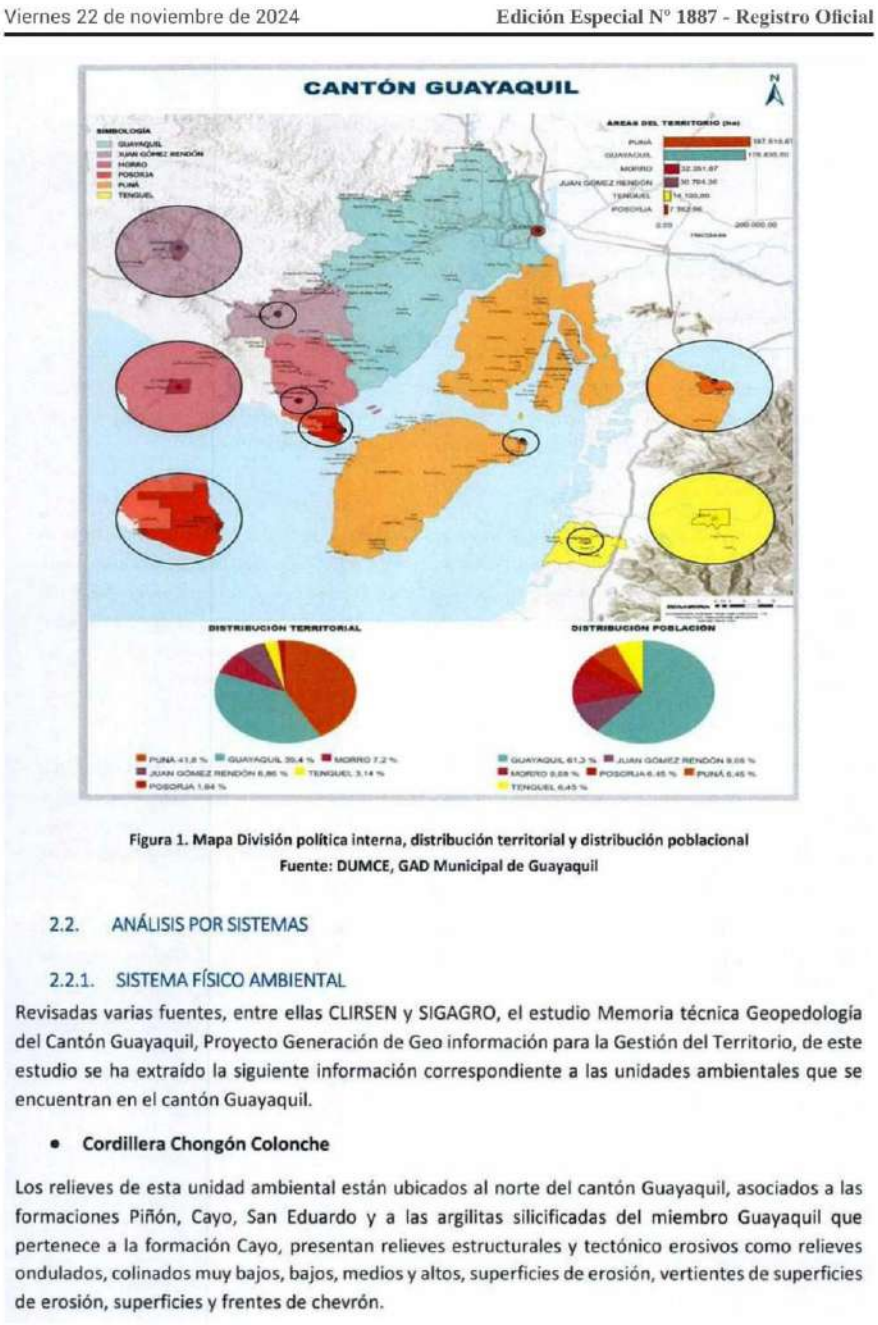


Figura 1. Mapa de división política interna, distribución territorial y poblacional del cantón Guayaquil. Fuente: DUMCE, GAD Municipal de Guayaquil (2024).

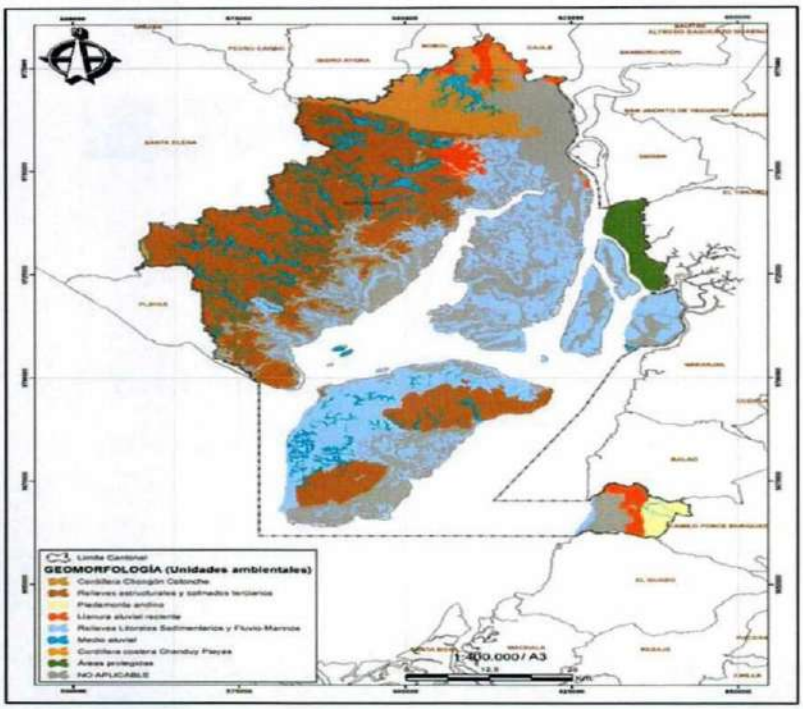


Figura 2. Mapa de geomorfología (Unidades ambientales)
Fuente: CLIRSEN (2011)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

2.2.1.1. Recursos naturales no renovables

2.2.1.1.1. Recursos mineros: Áridos y pétreos

En concordancia con la información suministrada por la Dirección General de Ambiente, en la provincia de Guayas existen un total 131 concesiones de pequeña minería, 79 permisos de minería artesanal (régimen de minería artesanal), 45 concesiones de mediana minería, 26 de régimen general, 20 libres aprovechamientos; y, 13 concesiones de gran minería. En total existen 314 derechos mineros entre concesiones, permisos y libres aprovechamientos; de las cuales el 29% se ubican en el cantón Guayaquil, seguido de Naranjal con el 14%, Marcelino Maridueña con el 8,3%, Daule 7%, El Triunfo 6,4%; los demás cantones de la provincia concentran el 34% de las concesiones mineras.

La provincia de Guayas posee una superficie de 1,5 millones de hectáreas, de las cuales el 0,95% de su superficie se encuentra concesionada al régimen minero general, pequeña minería 0,62%, mediana minería 0,15%, gran minería 0,13%, libres aprovechamientos 0,05%; y, a los permisos de minería artesanal (régimen de minería artesanal) posee el 0,03%.

132

Figura 2. Mapa de geomorfología (unidades ambientales) del cantón Guayaquil. Fuente: CLIRSEN (2011).

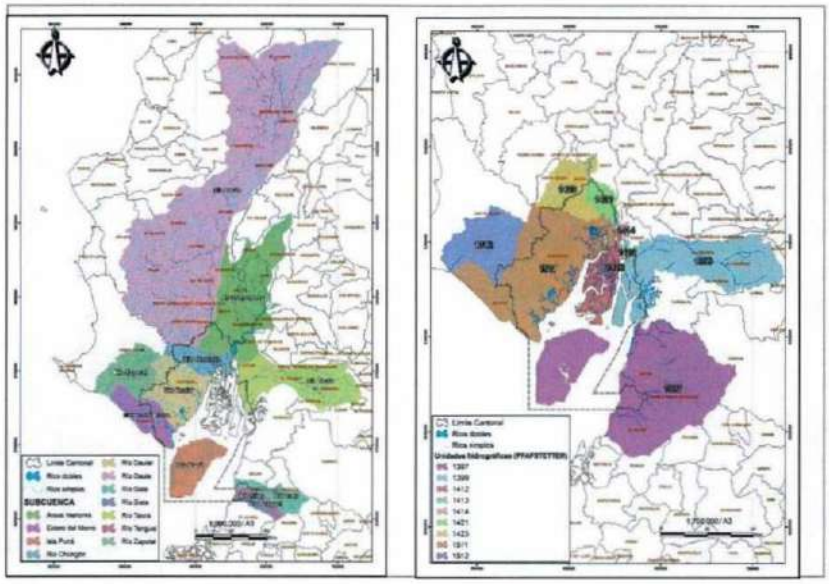


Figura 3. Mapa de subcuencas hidrográficas (PROMSA) (A); y Unidades hidrográficas Fi); Nivel 4 (Pfafstetter) (B)
Fuente: PROMSA (2001), SENAGUA (2009)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

Siguiendo este enfoque integral y ecosistémico, a partir del 23 de noviembre de 2015, se suscribió el convenio de creación y conformación del "Fondo de Agua para la Conservación de la Cuenca del Río Daule" - FONDAGUA, impulsado e integrado por la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (EMAPAG), junto con The Nature Conservancy (TNC) y empresas privadas de la ciudad, principalmente las que tienen altos niveles de consumo de agua o con actividades relacionadas con las fuentes hídricas, cuyo objetivo es "Crear y gestionar un mecanismo idóneo para recibir, administrar y canalizar recursos financieros de manera eficiente, eficaz y transparente para la adecuada conservación y la restauración de la cuenca del río Daule que abastece de agua para Guayaquil y otros 27 cantones entre ribereños e interiores, a fin de asegurar la provisión de agua de calidad para los diferentes usos". Es importante considerar que este fondo de agua se creó con el enfoque hacia la cuenca del río Daule, debido a que es el área hidrográfica que provee de agua a la ciudad de Guayaquil.

En la demarcación hidrográfica del Guayas, la distribución anual de los recursos hídricos es irregular y se remarca la condición estacional del déficit hídrico, agravándose durante los meses de julio a diciembre, situación que empeoraría a futuro, bajo escenarios tendenciales de aumento de la demanda hídrica (CISPDR, 2016).

La Secretaría del Agua, realizó el análisis y mapa de balance hídrico nacional, en el que se representó las áreas con excesos o déficit de cantidad anual de agua (Figura 3), observándose valores bajos de disponibilidad de agua en gran parte del litoral, incluido el cantón Guayaquil, en comparación con las demás regiones del país (Secretaría del Agua, 2017).

135

Figura 3. Mapa de subcuencas hidrográficas (PROMSA) y unidades hidrográficas Nivel 4. Fuente: PROMSA (2001); SENAGUA (2009).

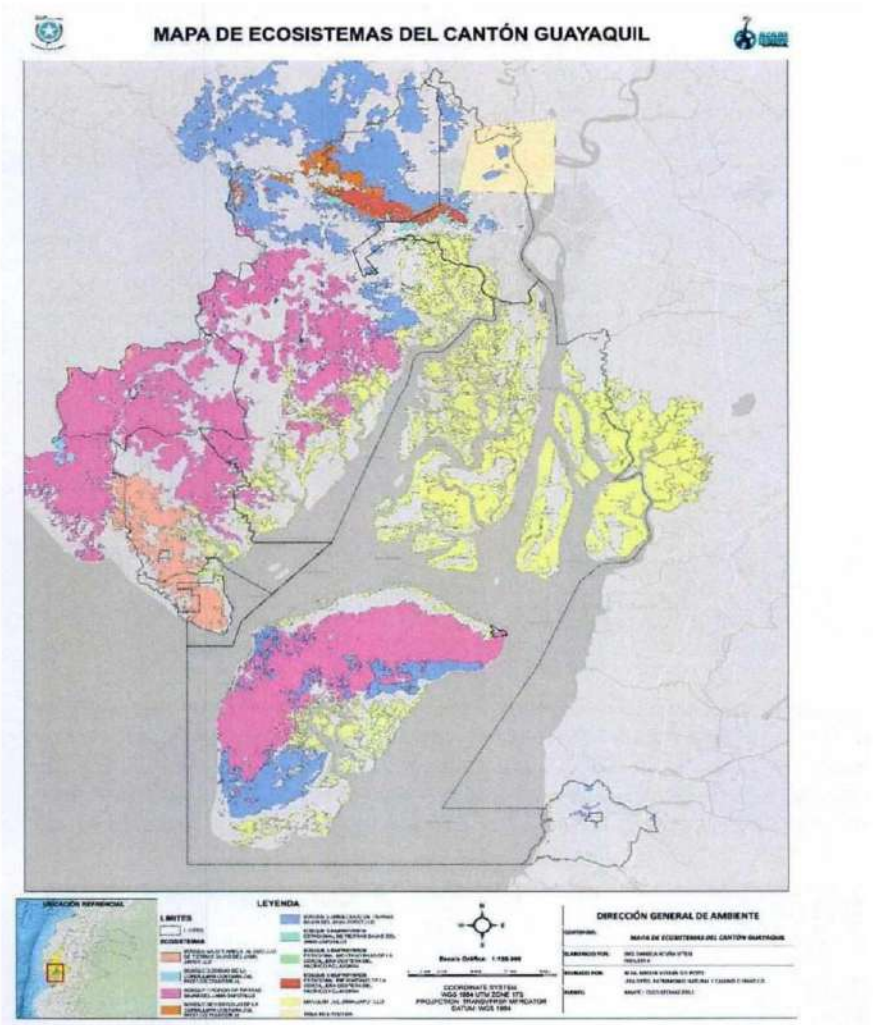


Figura 5.Mapa de ecosistemas del cantón guayaquil
Fuente: Dirección General de Ambiente. Agosto 2024

El bosque seco y el manglar son considerados como ecosistemas frágiles y amenazados en el Código Orgánico del Ambiente y su respectivo reglamento. En este contexto, a partir de la información del SUIA, se representó la fragilidad de los ecosistemas del cantón.

Figura 5. Mapa de ecosistemas del cantón Guayaquil. Fuente: Dirección General de Ambiente (2024).

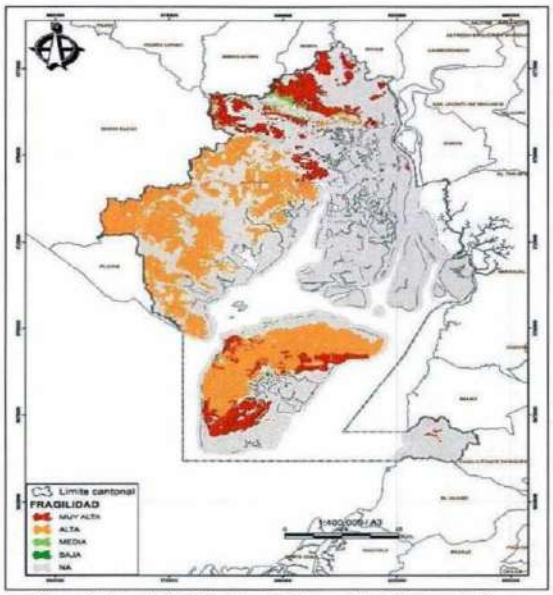


Figura 6. Mapa de fragilidad de ecosistemas del cantón guayaquil
Fuente: MAE (2015)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

El ecosistema que presenta el mayor grado de fragilidad es el Bosque semideciduo de tierras bajas del Jama-Zapotillo, con 38.878,63 hectáreas, que representan el 24,85% de las áreas consideradas en el análisis de fragilidad. Entre los ecosistemas que presentan un grado de fragilidad alto, se encuentran el Bosque deciduo de tierras bajas del Jama- Zapotillo, Bosque bajo y Arbustal deciduo de tierras bajas del Jama-Zapotillo, y el Bosque siempreverde estacional de tierras bajas del Jama-Zapotillo, con 64,85%, 7,73% y 0,67%, respectivamente.

ECOSISTEMA	FRAGILIDAD	ÁREA (ha.)	%
Bosque deciduo de tierras bajas del Jama-Zapotillo	ALTA	101.448,51	64,85
Bosque bajo y Arbustal deciduo de tierras bajas del Jama-Zapotillo		12.096,53	7,73
Bosque siempreverde estacional de tierras bajas del Jama-Zapotillo		1.049,13	0,67
Bosque deciduo de Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial	BAJA	62,91	0,04
Bosque semideciduo de Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial	MEDIA	2.898,65	1,85
Bosque semideciduo de tierras bajas del Jama-Zapotillo	MUY ALTA	38.878,63	24,85
TOTAL		156.434,36	100,00

Tabla 6. Superficie y porcentaje de ecosistemas frágiles
Fuente: MAE (2015)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

141

Figura 6. Mapa de fragilidad de ecosistemas del cantón Guayaquil. Fuente: MAE (2015).

Guayaquil, 2019). También del Bosque Protector Cerro Blanco, en el que se encuentran varias especies amenazadas y emblemáticas del cantón (Municipalidad de Guayaquil, 2019; Cun, 2012) (Tabla 9).

GRUPO	RIQUEZA TOTAL (# sp.)
Mamíferos[1]	98
Aves	295
Anfibios	14
Reptiles	18
TOTAL	425

Tabla 8. Riqueza faunística del cantón Guayaquil
Fuente: Catálogo de datos del Banco Mundial/Equipo de coordinación técnica

Los mayores valores de riqueza total de especies se encuentran en los alrededores de los remanentes boscosos de la cordillera Chongón Colonche, con mayor representación de especies de aves, mamíferos y anfibios. También se refleja valores altos en la parroquia Tenguel, probablemente debido a registros históricos, previos al cambio de la cobertura de suelo de bosque a áreas productivas y/o a su cercanía con las estribaciones de la cordillera occidental.

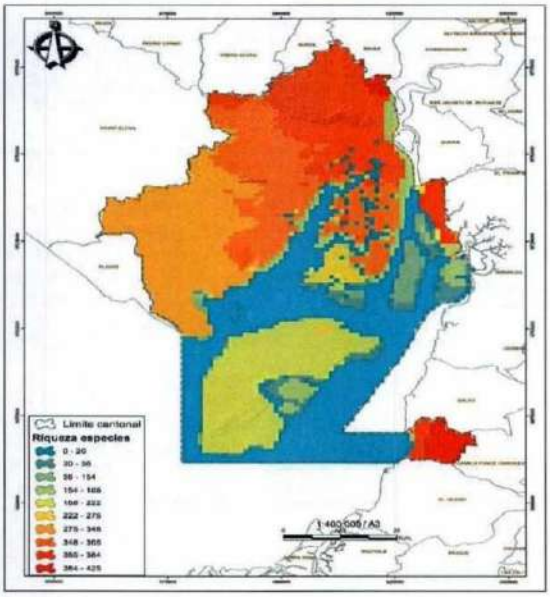


Figura 9. Mapa de Riqueza Total de especies
Fuente: Catálogo de datos del Banco Mundial
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

[1] Esta cantidad de especies de mamíferos del insumo del Catálogo de Datos del Banco Mundial probablemente es mayor que la real, ya que de acuerdo con la página de Mamíferos del Ecuador de la PUCE https://bioweb.bio/faunaweb/mammaliaweb/Biodiversidad/ hay 69 especies de mamíferos en toda la provincia del Guayas.

144

Figura 9. Mapa de riqueza total de especies del cantón Guayaquil. Fuente: Catálogo de Datos del Banco Mundial; UICN, WWF y BirdLife International.

Las inundaciones son el evento natural de mayor intensidad y prevalencia (IGM, 2013), que afectan, por ejemplo, a los caminos de verano de la zona rural y a actividades agrícolas marginales. El cantón presenta una alta susceptibilidad a inundación en el 20% del territorio, según se ilustra en la Figura 10 (CLIRSEN, 2011). Las inundaciones no solo son la emergencia más recurrente, sino también la amenaza que afecta más significativamente a la población en Guayaquil, como se detalla en la Tabla 10. En el periodo comprendido entre 2011 y 2023, se registraron 5 fallecidos, 9727 personas afectadas y 1357 evacuadas debido a este fenómeno.

Evento adverso	Fallecidos	Heridos	Afectados	Damnificados	Evacuados	Albergados
Déficit hídrico	0	0	4	0	0	0
Deslizamiento	5	1	534	53	70	21
Incendio forestal	2	4	3	5	0	0
Inundación	5	0	9727	255	1357	681
Sismo	3	3	275	121	130	18
Total general	**15**	**8**	**10543**	**434**	**1557**	**720**

Tabla 10. Afectación de personas por amenazas naturales 2011- 2023
Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR)

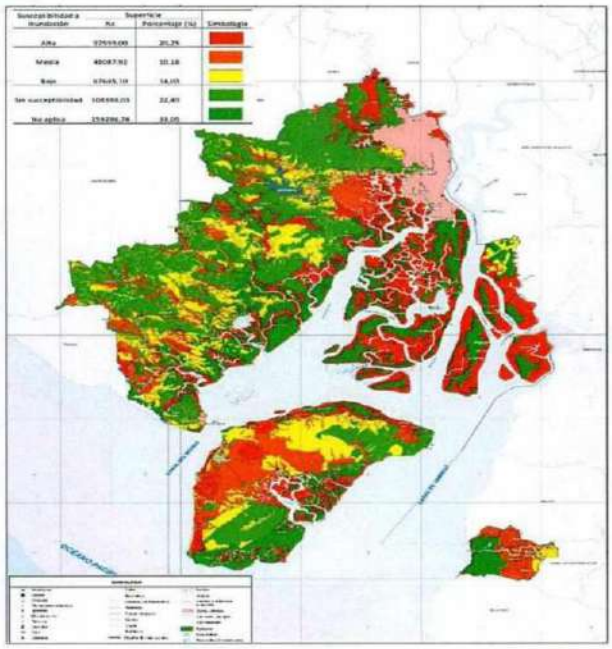


Figura 11. Susceptibilidad a inundaciones en el cantón guayaquil.
Fuente: CLIRSEN

147

Figura 11. Susceptibilidad a inundaciones en el cantón Guayaquil. Fuente: CLIRSEN (2011).

Cerecita y Tenguel, como se observa en el mapa de densidad de eventos por inundación en el período 2011-2023 (Figura 15).

AGA	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	CENTRO	Fuera de AGA
Evento de Inundación	79	70	60	90	100	25	39	41	51	43	11	10	4	25	15	12	24	7	5	57

Tabla 11. Eventos de inundación por AGA reportados en el período 2012-2023 en Guayaquil
Fuente: SEGURA EP

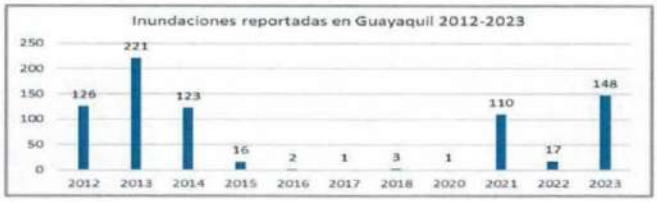


Figura 13. Eventos de inundaciones en el período 20212-2023, Ciudad de Guayaquil
Fuente: SEGURA EP

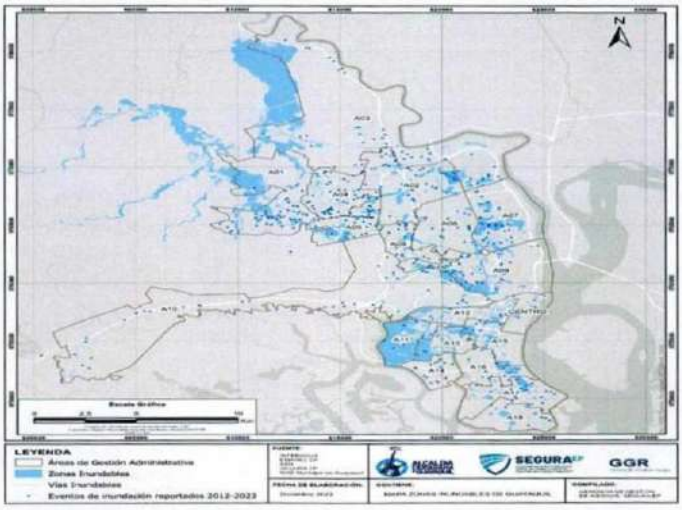


Figura 14. Zonas inundables en la ciudad de Guayaquil y su área de expansión urbana
Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2021) y SEGURA EP (2023)

149

Figura 14. Zonas inundables en la ciudad de Guayaquil y su área de expansión urbana. Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2021); SEGURA EP (2023).

AGA	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	CENTRO	Fuera de AGA
Desliza-mientos	14	13	19	30	30	7	0	9	10	53	8	4	2	1	2	2	2	2	5	8

Tabla 12. Eventos de deslizamientos /derrumbes por Áreas de Gestión Administrativa (AGA) período 2012-2023 en Guayaquil.
Fuente: SEGURA EP

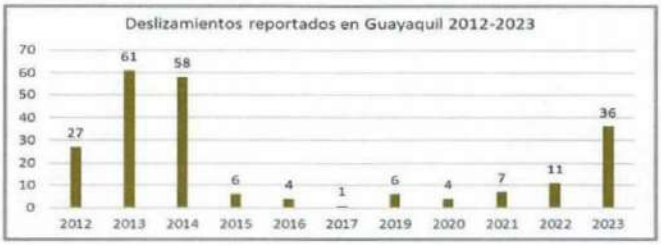


Figura 19. Eventos de deslizamientos reportados por SEGURA EP en el período 2012-2023
Fuente: SEGURA EP

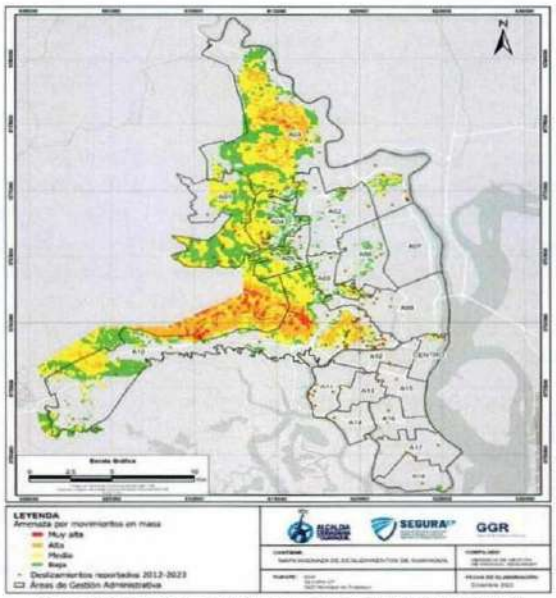


Figura 20. Amenaza por movimientos en masa en la ciudad de Guayaquil
Fuente: SGR (2011) y SEGURA EP (2023)

153

Figura 20. Amenaza por movimientos en masa en la ciudad de Guayaquil. Fuente: SGR (2011); SEGURA EP (2023).

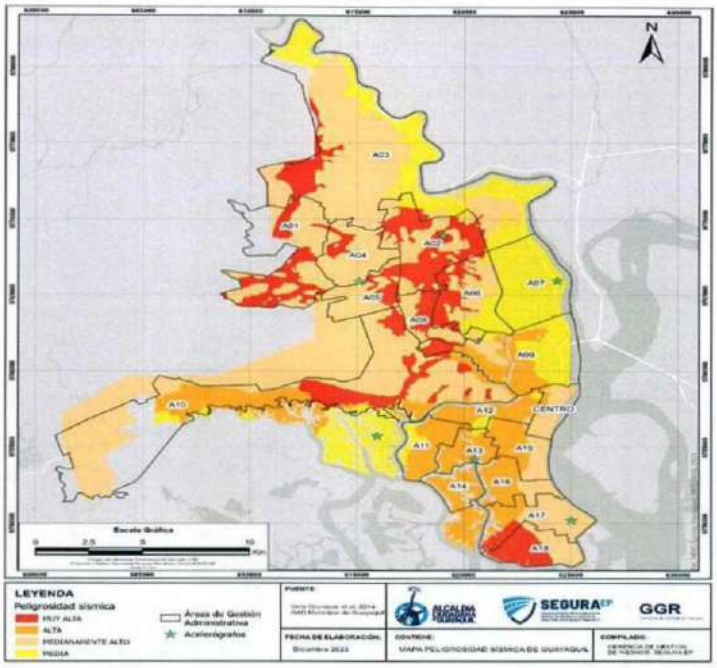


Figura 25. Peligro sísmico para edificaciones
Fuente: Estudio de microzonificación sísmica y geotécnica de la ciudad de Guayaquil SGR

Incendios Forestales

En el caso de Guayaquil, las quemas agrícolas, estrechamente ligadas a los incendios forestales, se asocian al avance de cultivos de ciclo corto, como el maíz, y al establecimiento de pastizales, entre otros. Asimismo, se registran incendios provocados y no controlados originados por asentamientos irregulares (I Care Environnement, 2018). Estos eventos se manifiestan principalmente durante los meses secos, alcanzando su máxima intensidad y frecuencia entre agosto y noviembre (Bomberos de Guayaquil, 2017; Paz-Ramírez y Salas, 2019).

Es importante señalar que, según SGR (2012), ha habido un aumento en los incendios forestales influenciados por eventos de déficit hidrometeorológico extremo, como sequías, y en un contexto de cambio climático, se espera que se vuelvan más frecuentes (I Care Environnement, 2018). Además, según la base de datos de eventos peligrosos de la SGR, Guayaquil ocupa el segundo lugar en número de eventos entre 2013 y 2018, con un total de 539 incendios registrados.

Entre los ecosistemas más afectados en el país y el cantón por este tipo de eventos, en términos de vulnerabilidad, son aquellos denominados como los "ecosistemas más secos" (MAATE, 2015). Estos incluyen:

157

Figura 25. Peligro sísmico para edificaciones en el cantón Guayaquil. Fuente: Estudio de microzonificación sísmica y geotécnica, SGR.

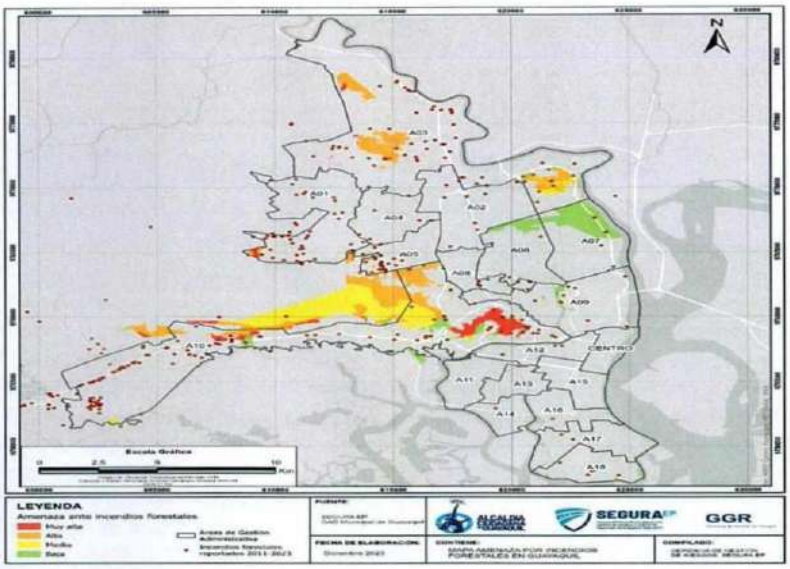


Figura 28. Amenaza por incendios forestales en la ciudad de Guayaquil y su área de expansión urbana
Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2021) y SEGURA EP (2023)

Fecha	Lugar de Incendio Forestal	Área afectada (ha)
2011/12/05	Bosque Protector Cerro Colorado	135,26
2014/09/23	Bosque Protector Cerro Colorado	35
2014/09/23	Bosque Protector Papagayo	200
2015/12/05	Bosque Protector Cerro Colorado	Sin información
2016/07/21	Cerro Azul	10
2016/11/01	Cerro Azul	73
2016/11/12	Bosque Protector Cerro Paraíso, en la parte posterior del colegio 28 de mayo	Sin información -
2016/11/12	Casas Viejas, en el kilómetro 22 vía a la Costa	30
2016/11/12	Chongoncito	Sin información
2017/10/24	Bosque Protector Papagayo	30
2017/12/06	Bosque Protector Cerro Paraíso	6
2018/08/22	Bosque Protector Cerro Paraíso	Sin información -
2019/09/13	Bosque Protector Cerro Paraíso, sector Bellavista	Sin información
2019/12/27	Bosque Protector Cerro Paraíso	1,5
2021/09/21	Bosque Protector Cerro Colorado	2,5
2021/09/22	Bosque Protector Cerro Colorado	Sin información
2021/10/07	Cerro Azul	Sin información
2022/08/29	Chongón, referencia cerca empresa Young	20
2022/09/21	JUAN GOMEZ RENDON (PROGRESO)/Cerecita Km.57	12
2022/09/22	Km. 36 Vía A La Costa - Hacienda Poligráfica	170
2022/10/10	Casas Viejas, en el kilómetro 22 vía a la Costa	60

160

Figura 28. Amenaza por incendios forestales en la ciudad de Guayaquil y su área de expansión urbana. Fuente: Municipalidad de Guayaquil (2021); SEGURA EP (2023).

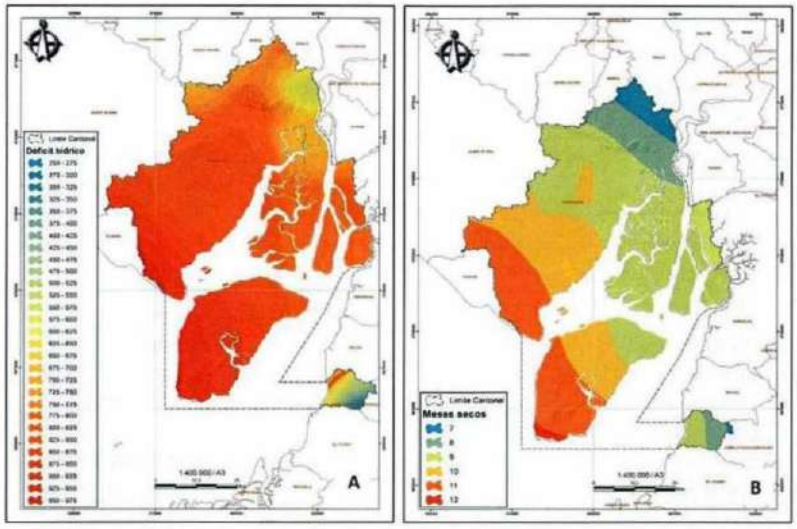


Figura 39. Mapa de déficit hídrico (A); y, meses secos (B)
Fuente: INFOPLAN (2008)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

Acorde con los tipos de clima y precipitación media anual, estos indicadores estarían relacionados con zonas potencialmente expuestas a sequías (D' Ercole et al, 2003).

El valor más bajo de déficit hídrico (250-275 mm) se encuentra en Tenguel. Los valores más altos de déficit hídrico, entre 825 a 975 mm, se encuentran en las parroquias Puná, Posorja y El Morro. El área urbana de la ciudad de Guayaquil se encontraría en niveles intermedios de déficit hídrico, respecto a toda la superficie cantonal, con valores entre 525 a 700 mm.

El área urbana de la cabecera cantonal y la parroquia Tenguel, presentan valores entre 7 a 9 meses secos, mientras que en las parroquias Puná, Posorja, El Morro y Juan Gómez Rendón la cantidad de meses secos varía entre 10 a 12.

2.2.1.6. Conflictos Ambientales

Zonas contaminadas o en amenaza

El Cambio Climático Global y los eventos periódicos El Niño y La Niña constituyen amenazas de gran escala que tienen el potencial de afectar negativamente a la biodiversidad. Adicionalmente, es importante considerar como amenazas a las actividades humanas, tales como la extracción de los recursos vivos y no vivos, la generación de contaminantes desde diversas fuentes, la expansión de la frontera urbana, deforestación, la acuicultura y la agricultura, los incendios forestales intencionales, la introducción de especies foráneas de flora y fauna, entre otros. Por todo lo anterior, se requiere un gran esfuerzo que, con enfoque holístico, enfrente a las amenazas con una visión de corto, mediano y largo plazo, que sirva de guía para acciones efectivas en materia de conservación de la biodiversidad

175

Figura 34. Tendencia de aumento de días secos consecutivos. Fuente: I Care Environnement (2018).

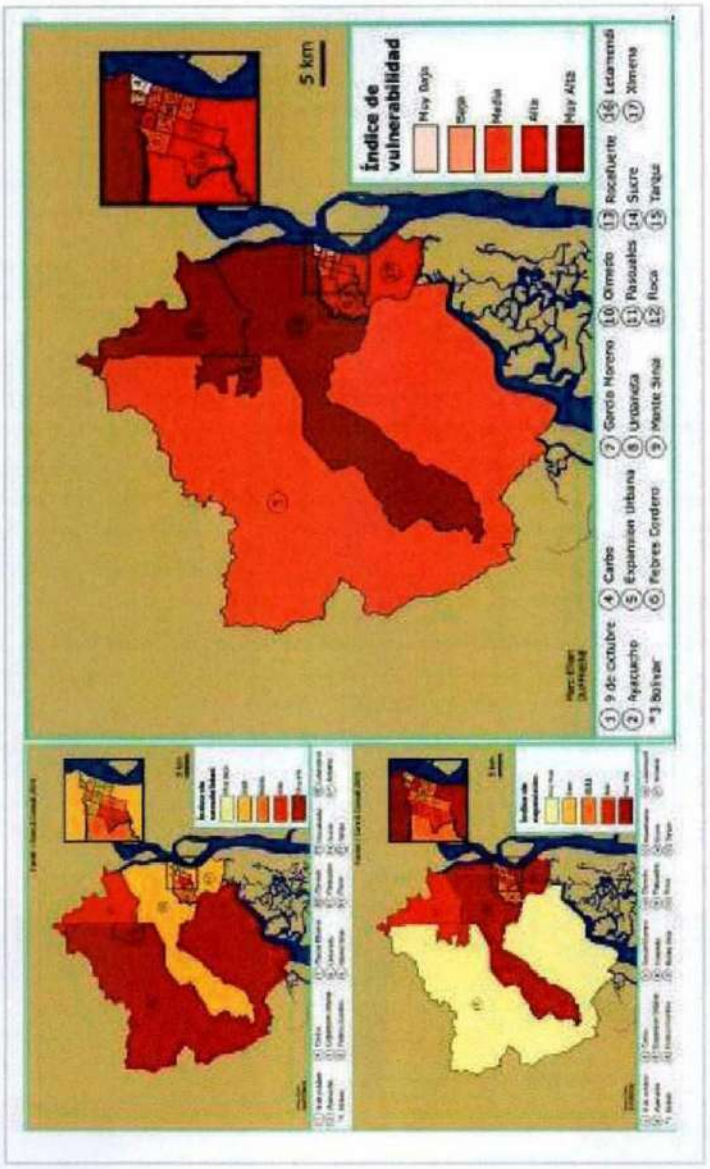


Figura 35. Índice de sensibilidad, exposición y vulnerabilidad al cambio climático
Fuente: I Care Environnement (2018)

170

Figura 35. Índice de sensibilidad, exposición y vulnerabilidad al cambio climático. Fuente: I Care Environnement (2018).

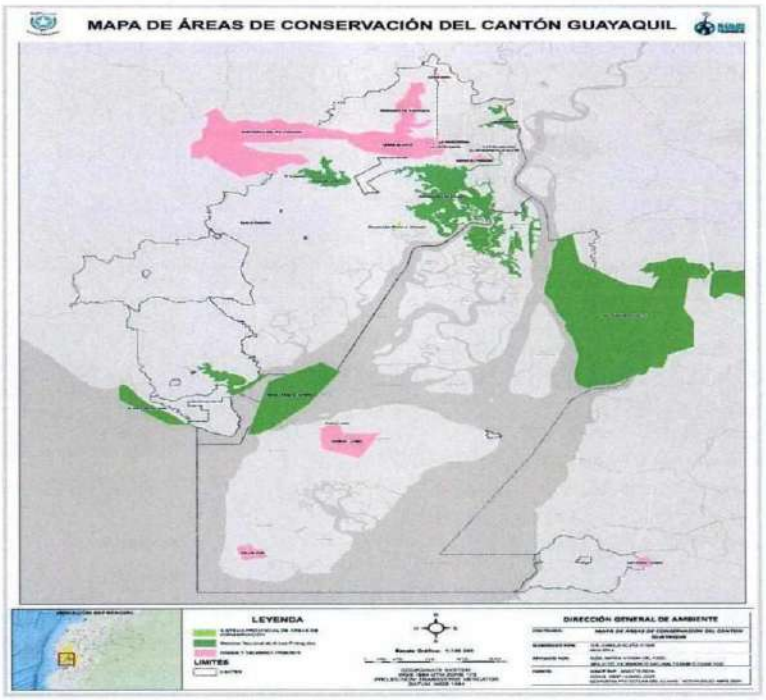


Figura 40. Mapa de unidades de conservación en el cantón Guayaquil
Fuente: Dirección General de Ambiente 2024

NOMBRE	AREA TOTAL (HA.)	ÁREA DENTRO DE GUAYAQUIL (HA.)
MANGLARES CHURUTE	50070,11	23813,8
MANGLARES EL SALADO	15535,56	15535,56
PARQUE LAGO	2148,88	2148,88
LOS SAMANES	851,65	851,65
PLAYAS DE VILLAMIL	2478,13	6,94
MANGLARES EL MORRO	11806,81	11806,81
TOTAL	**82891,14**	**54163,64**

Tabla 19. Áreas Protegidas (SNAP) del cantón Guayaquil
Fuente: Dirección General de Ambiente. Agosto 2024

En el cantón Guayaquil se protegen 24.561,99 hectáreas bajo la categoría de Bosques Protectores (Tabla 20). Los bosques y vegetación protectora Cerro El Paraíso y Bosqueira, son administrados por el Municipio de Guayaquil, a través de la Dirección General de Ambiente. En estos bosques protectores se han implementado varias acciones prioritarias de conservación, a través de proyectos municipales.

179

Figura 40. Mapa de unidades de conservación en el cantón Guayaquil. Fuente: Dirección General de Ambiente (2024).

(MAE), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) e Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE) (Figura 42; Tabla 23).

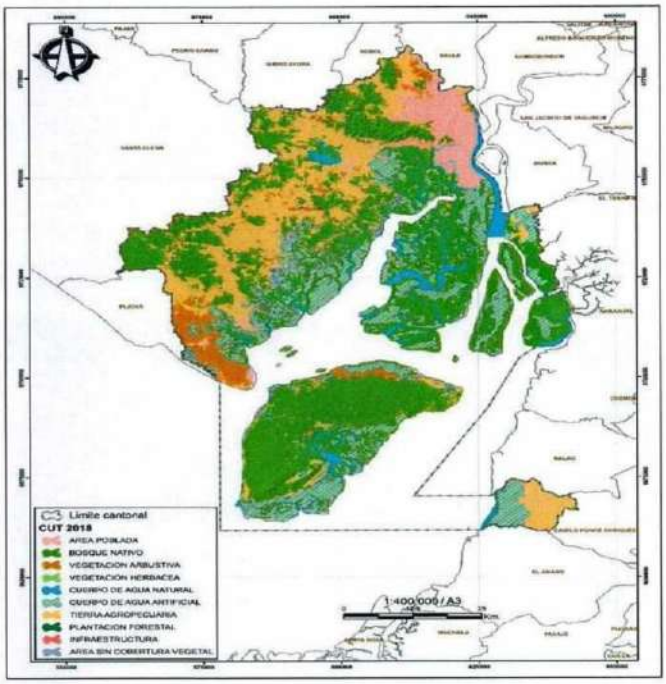


Figura 42. Mapa de Cobertura y Uso de la Tierra (Escala 1:100.000, 2018).
Fuente: MAE, MAGAP e IEE (2018)

CUT 2018	ÁREA (ha.)	%
Bosque nativo	204191,17	45,502
Tierra agropecuaria	89087,07	19,852
Cuerpo de agua artificial	77373,99	17,242
Cuerpo de agua natural	25645,00	5,715
Área poblada	25398,96	5,660
Vegetación arbustiva	17213,59	3,836
Área sin cobertura vegetal	6916,44	1,541
Infraestructura	2478,16	0,552
Vegetación herbácea	426,51	0,095
Plantación forestal	20,25	0,005
TOTAL	448751,15	100,000

Tabla 23. Superficie y porcentaje de la Cobertura y Uso de la Tierra (Escala 1:100.000, 2018)
Fuente: MAE, MAGAP e IEE (2018)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

184

Figura 42. Cobertura y uso de la tierra (2018) del cantón Guayaquil. Fuente: MAE, MAGAP e IEE (2018).

El aumento de la zona antrópica o urbana en este periodo se manifestó principalmente en los sectores noroeste, Vía a la Costa, Av. Narcisa de Jesús (Vía Terminal Terrestre-Pascuales), Av. Francisco de Orellana, entre otros.

También se representó la información del proyecto "Generación de información geoespacial a escala 1:5.000 para la determinación de la aptitud física del territorio y desarrollo urbano mediante el uso de geotecnologías", dentro del área urbana de Guayaquil, desarrollado en el año 2019 por el Instituto Geográfico Militar.

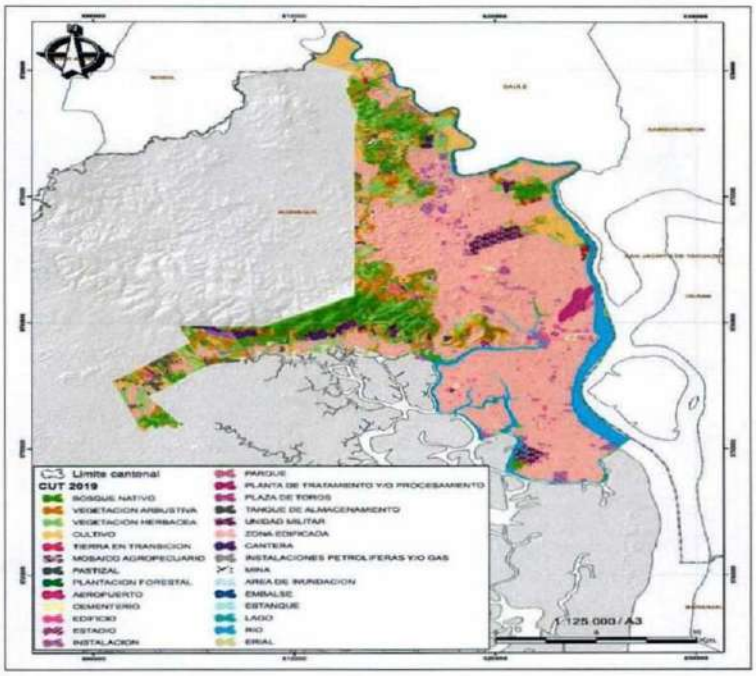


Figura 45. Mapa de Cobertura y Uso de la Tierra; Nivel Intermedio. Escala 1:5.000.
Fuente: IGM (2019)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

Figura 45. Mapa de cobertura y uso de la tierra a nivel intermedio, escala 1:5.000, área urbana de Guayaquil. Fuente: IGM (2019).

de la tierra (CLIRSEN, 2011), que se puede considerar como su uso potencial (Tabla 27 y Figura 47). Se excluyó la zona antrópica y las áreas de manglar, ya que el mapa de capacidad de uso las categoriza como "No aplicable" y "Tierras misceláneas".

Capacidad de Uso / Uso Actual	Tierra agropecuaria	Bosque	Vegetación arbustiva y herbácea	Área sin cobertura vegetal
Agricultura y otros usos - Arables	Uso adecuado	Subutilización ligera	Subutilización ligera	Subutilización alta
Tierras de uso limitado o no adecuadas para cultivos	Sobreutilización moderada	Uso adecuado	Uso adecuado	Subutilización alta
Aprovechamiento pastos, forestales o con fines de conservación	Sobreutilización alta	Uso adecuado	Uso adecuado	Subutilización moderada

Figura 48. Matriz de calificación de conflictos de uso de la tierra
Fuente: CLIRSEN (2011); MAE, MAGAP e IEE (2018)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

La categoría que predomina es "Uso adecuado" con alrededor del 34% de la superficie analizada. La categoría "Subutilización ligera" representa alrededor del 30% del área y se distribuye en gran parte de la Isla Puná, además en Posorja, El Morro y Progreso (Tabla 27). Las categorías menos deseables de "Sobreutilización alta" y "Subutilización alta", representan solo el 3,17% del territorio cantonal.

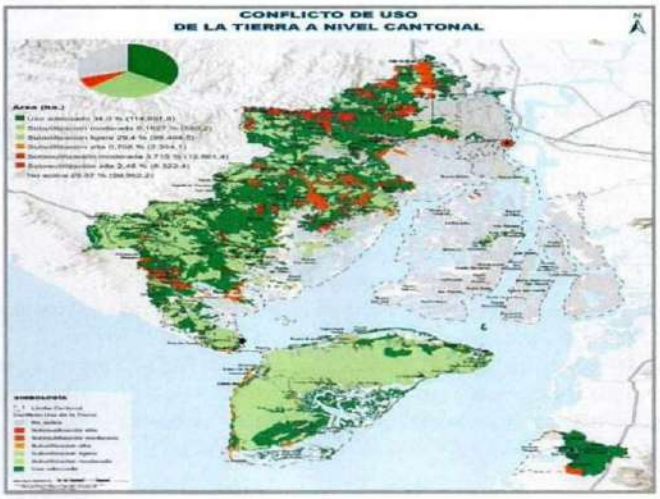


Figura 49. Mapa de Conflicto de Uso de la Tierra
Fuente: CLIRSEN (2011); MAE, MAGAP e IEE (2018)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

Figura 49. Conflicto de uso de la tierra del cantón Guayaquil. Fuente: MAE, MAGAP e IEE (2018); CLIRSEN (2011).

En lo que respecta a la recolección, transporte, barrido, descarga y disposición final de desechos sólidos no peligrosos generados en la cabecera parroquial rural Puná, estos servicios se ejecutan directamente por el Municipio de Guayaquil a través de personal a cargo de la Dirección General de Aseo Cantonal y Servicios Especiales, gestionando aproximadamente 3 toneladas diarias de desechos.

Los servicios de recolección, transporte y procesamiento (trituración) de desechos sólidos no peligrosos en el espejo de agua del estero salado y sus riberas es prestado por la empresa VISOLIT S.A a través del contrato de prestación de servicios, el servicio de disposición final de desechos sólidos no peligrosos en el relleno sanitario "Las Iguanas" es facilitado a través de un contrato de prestación de servicios por el Consorcio ILM-Guayaquil.

Recolección, transporte, barrido y limpieza; y descarga en el sitio de disposición final.

Para una mejor gestión interna de la recolección y transporte de los desechos sólidos no peligrosos la ciudad de Guayaquil está dividida en 24 Subzonas de recolección (Figura 50)

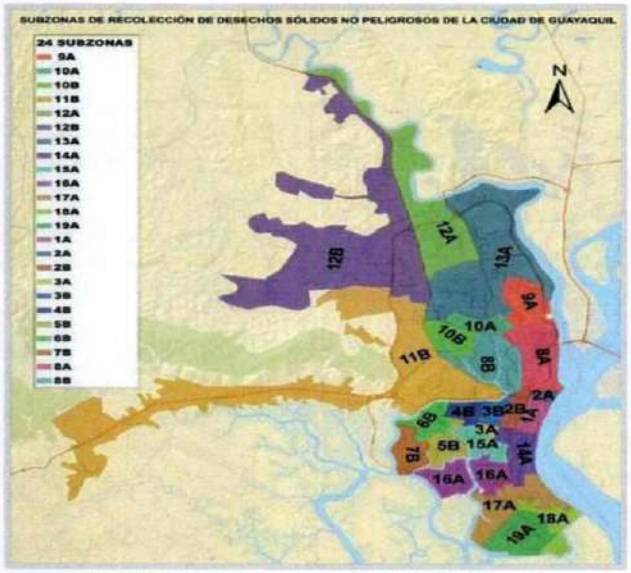


Figura 50. Subzonas de recolección de la ciudad de Guayaquil
Fuente: Dirección General de Aseo Cantonal

Cada subzona dependiendo de su tamaño y generación de desechos sólidos no peligroso está dividida y tiene asignada varias micro rutas, frecuencias y horarios de recolección. Las frecuencias de recolección se asignan en base a la densidad poblacional y al uso de suelo (Residencial, industrial y comercial) según su generación de desechos sólidos no peligrosos.
Los desechos sólidos no peligrosos recolectados incluyen:

- Desechos sólidos domiciliarios;

196

Figura 50. Subzonas de recolección de desechos sólidos de la ciudad de Guayaquil. Fuente: Dirección General de Aseo Cantonal (2024).

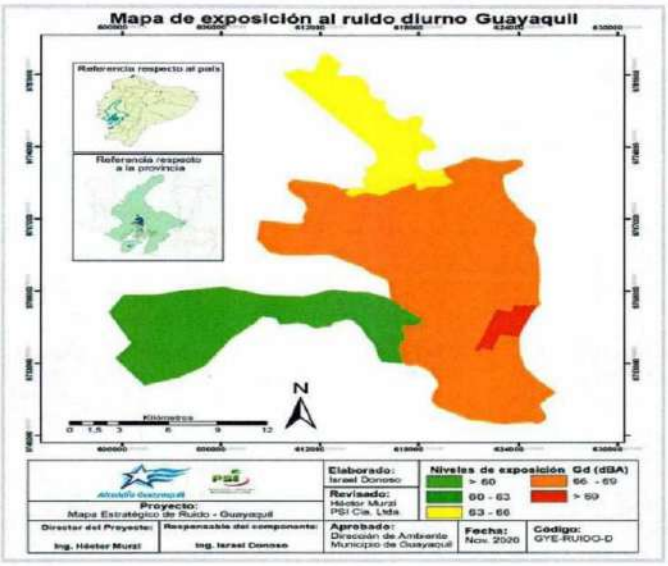


Figura 52. Mapa de exposición al ruido diurno de Guayaquil
Fuente: Dirección General de Ambiente

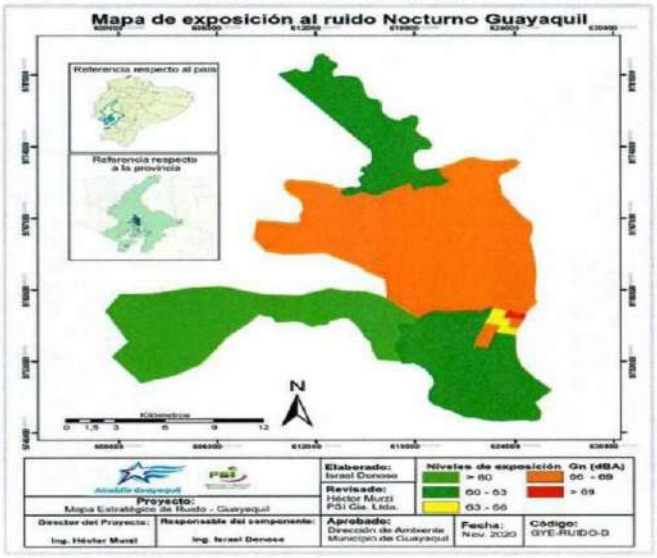


Figura 53. Mapa de exposición al ruido nocturno de Guayaquil.
Fuente: Dirección General de Ambiente

205

Figuras 52 y 53. Mapas de exposición al ruido diurno y nocturno de Guayaquil. Fuente: DYC (2020).

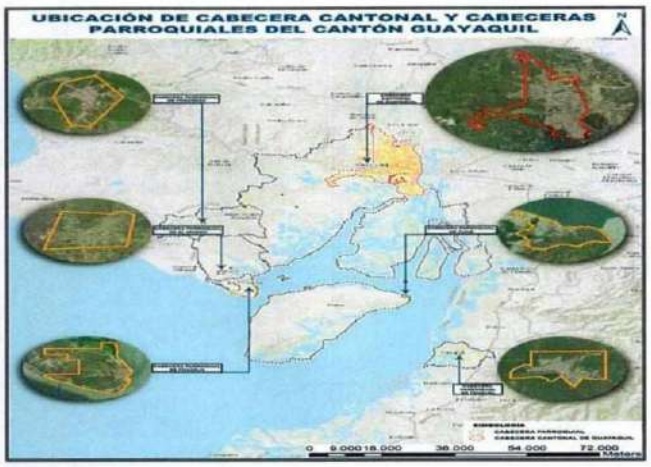


Figura 55.Cabecera cantonal y cabeceras parroquiales rurales
Fuente: DUMCE 2024

De acuerdo con el último Censo de Población (2022), Guayaquil posee el 97.05% de la población del cantón. El 2.95% restante se encuentra distribuida entre sus parroquias rurales, en donde se destaca el centro poblado de Posorja con una población de 33.709 habitantes.

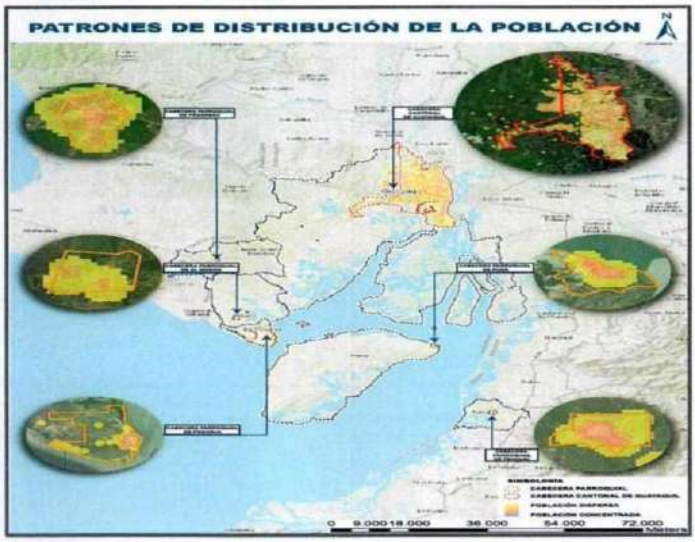


Figura 56. Patrones de distribución de la población
Fuente: DUMCE 2024

214

Figura 55. Cabecera cantonal y cabeceras parroquiales rurales del cantón Guayaquil. Fuente: DUMCE (2024).

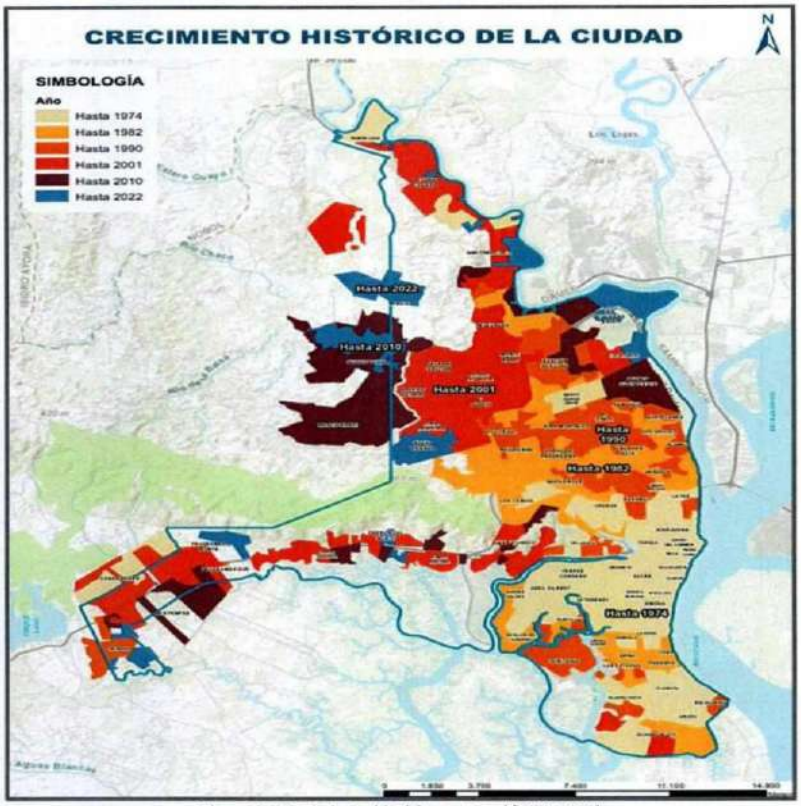


Figura 60. Crecimiento histórico cantonal (1974-2022)
Fuente: DUMCE

Como se observa en estos mapas, la cabecera cantonal (Guayaquil), ha crecido horizontalmente siguiendo la trama vial configurada, ocupando territorio calificado como suelos urbanizados y urbanizables. La identificación de los patrones espaciales y temporales asociados a los cambios en el uso del suelo en el periodo 1920-2024 está basada en tres lecturas: observaciones aerofotogramétricas; análisis espacial del cambio de la superficie urbana construida y del uso de la tierra y análisis de los cambios sociodemográficos y residenciales. Los patrones temporales y espaciales de este crecimiento y sus factores causales se manifiestan según diferentes contextos del paisaje, uso del suelo asociado y factores que han activado la expansión.

La dinámica del cambio nos muestra la importancia del uso residencial en el crecimiento de la ciudad y la existencia de un proceso urbano de segregación espacial; es así como el cambio urbano con altas densidades está asociado a zonas pobres y vulnerables, mientras el cambio con baja densidad, a zonas no pobres y segmentos de población de ingresos medios-altos. La

220

Figura 60. Crecimiento histórico cantonal (1974-2022). Fuente: DUMCE (2024).

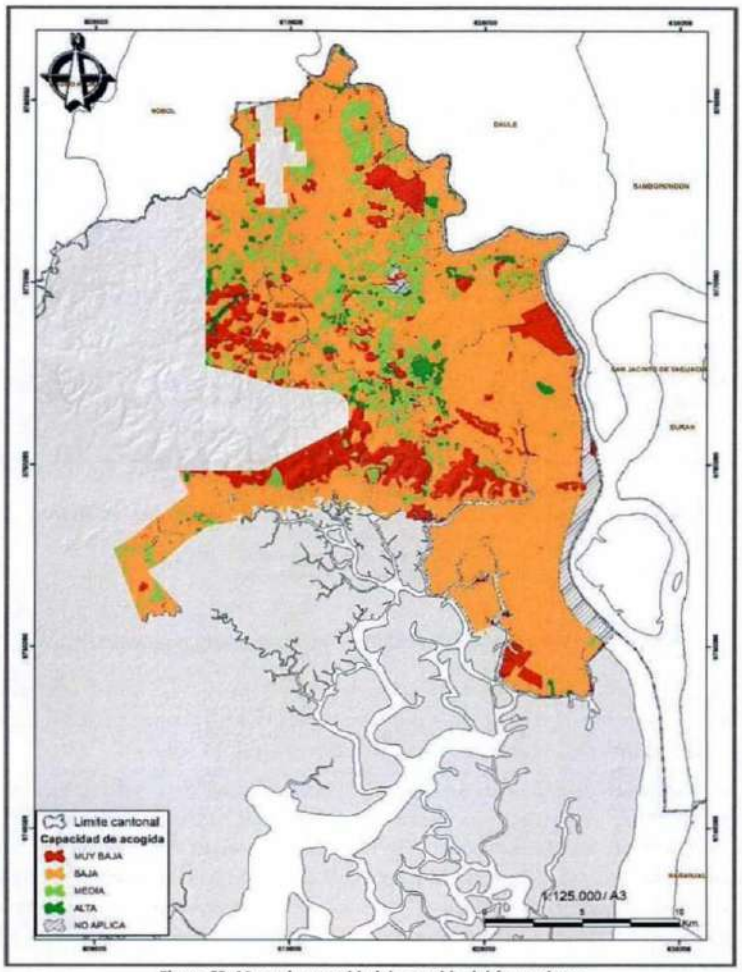


Figura 63. Mapa de capacidad de acogida del área urbana
Fuente: IGM (2019)
Elaboración: Equipo de coordinación técnica

2.2.2.3. Asentamientos irregulares: tenencia y legalización del suelo

La legalización de la tenencia de tierras es el proceso mediante el cual se regularizan los asentamientos humanos de hecho en suelo urbano y de expansión urbana de propietarios particulares, mediante la declaración de utilidad pública e interés social de los predios. El propósito es dotarlos de servicios básicos y definir la situación jurídica de los posesionarios, mediante la adjudicación de los lotes correspondientes, con el fin de legalizar la posesión y

Figura 63. Mapa de capacidad de acogida del área urbana. Fuente: DUMCE (2024).

El GAD Municipal de Guayaquil, consciente de la necesidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sobre todo de las personas de escasos recursos económicos y sectores populares, debido al déficit que existe en el mercado inmobiliario de viviendas de interés social generó convenios con la empresa privada.

Un ejemplo destacado de esta colaboración es el convenio establecido para la Implementación del Plan Habitacional "Mi Casa, Mi Futuro" entre el municipio y la Compañía AMBIENSA S.A. Este acuerdo ha permitido la entrega de 917 viviendas, contribuyendo de manera crucial a la solución de la demanda habitacional en la ciudad.

PROYECTOS	VIVIENDAS ENTREGADAS DESDE EL AÑO 2019 HASTA EL 2023				
	2019	2020	2021	2022	2023
CIUDAD OLIMPO	106	115	98	51	5
BELLA VITA			135	473	64
BOSQUETO				187	31
PASEO AL SOL					508
VILLA GERANIO					309
TOTAL	106	115	233	711	917

Tabla 39. Viviendas entregadas desde el año 2019-2023
Fuente: AMBIENSA

2.2.2.6. Infraestructura y acceso a servicios básicos

En los últimos 23 años se ha mejorado notablemente la cobertura en servicios básicos en Guayaquil y con esto, la calidad de vida de sus habitantes.

En el área urbana la cobertura de agua por red pública aumentó de 85,4% en el 2010 a 93,7% a octubre de 2022, fecha en que se realizó el último censo. El acceso a la red de alcantarillado aumentó de 60,6% en el 2010 a 83,5% en el 2022, según datos del último censo. La población servida por carro recolector de basura aumentó de 92,7% en el 2010 a 98,5% al 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022).



Figura 65. Cobertura de servicios básicos en el cantón Guayaquil
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2022

Figura 65. Cobertura de servicios básicos en el cantón Guayaquil. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil / EMAPAG (2024).

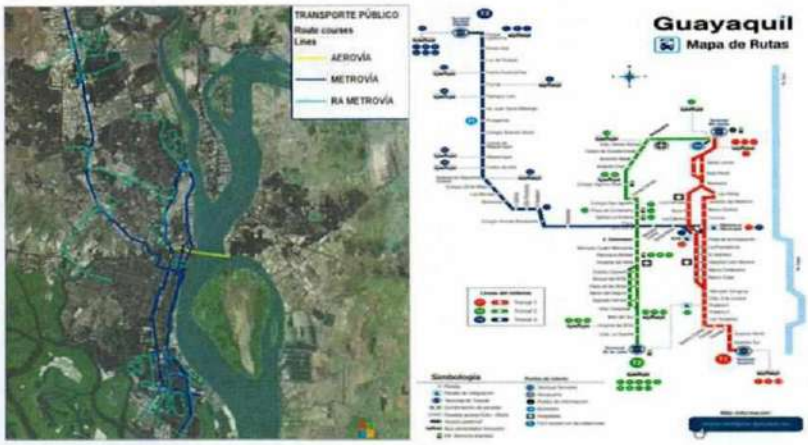


Figura 91. Mapa de rutas Troncales del Sistema Metrovía
Fuente: Fundación Metrovía, 2024

2.2.2.4.2.3.2. Sistema Público convencional

Sistema abierto que consta de 107 rutas de transporte público administrado por 56 operadoras de transporte para esta modalidad y 2700 unidades unibloque con capacidad promedio de 50 pasajeros.

El Estudio de Reorganización del Sistema de la Transportación Pública de la ciudad de Guayaquil, determinó que 1´888.653 pasajeros por día se movilizan en el Sistema de Transporte Público, representando el 60% de la población de la ciudad.

El sistema de transporte convencional, en cumplimiento de la normativa vigente debe realizar la reposición de unidades cada 20 años, sin embargo, la edad promedio de reposición es de 12 años; en el año 2018 se repusieron 297 unidades, en el año 2019 con 185 unidades, y en el periodo del año 2020 al 2023 se ha realizado la reposición de 125 unidades. Se han homologado 1800 tricimotos con placas de alquiler. Se han implementado nuevas rutas locales denominadas circuitos express, especialmente para recorridos cortos dentro de una zona.

2.2.2.4.2.3.3. Sistema Integrado de Transporte Urbano – SITU

En la ciudad están establecidas 58 operadoras de Transporte Público identificado como Sistema Integrado de Transporte Urbano (SITU), el cual está formado por 2.700 buses urbanos distribuidos en 113 rutas de transporte público.

En atención a los requerimientos de transportación y logística urbana, se identificaron los ejes viales en función de las demandas de desarrollo de la ciudad y sus condiciones de movilidad/conectividad, así como las interconexiones entre las principales zonas y las áreas de

296

Figura 91. Mapa de rutas troncales del Sistema Metrovía. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil (2024).

Los datos del sector de educación en el cantón Guayaquil, clasificados por parroquias, indican que las parroquias Puna y El Morro, registran las mayores tasas de analfabetismo, con 12,7% y 4,77% respectivamente, siguiéndole en grado de importancia Tenguel con 3,85%, Posorja con 2,89%, y Juan Gómez Rendón (Progreso) 2,5%. La ciudad de Guayaquil registra una tasa de analfabetismo del 1,5%.



Figura 105. Tasa de analfabetismo por parroquias del cantón Guayaquil
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda año 2022
Elaboración: Equipo técnico de coordinación

Con respecto a los niveles de instrucción, la mayoría de los habitantes del cantón Guayaquil han completado el bachillerato con un 35,8% de la población, seguido por la instrucción básica con un 30,4%, y la educación superior con un 28,3%. El 2,1% de la población indicó no tener ningún tipo de instrucción.

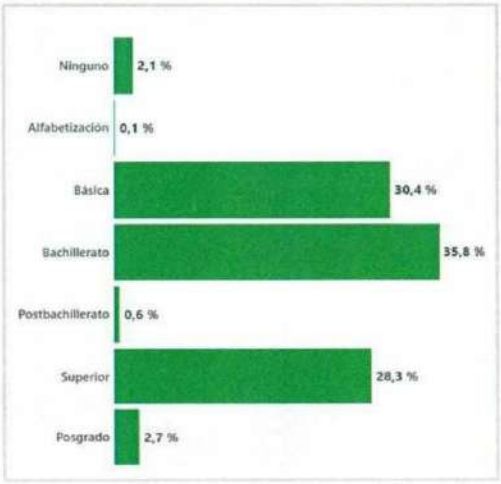


Figura 106. Nivel de instrucción en el cantón Guayaquil
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda año 2022

323

Figura 105. Tasa de analfabetismo por parroquias del cantón Guayaquil. Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2022.

Una de las estrategias de la unidad es identificar a los grupos prioritarios que ameriten atención inmediata en el ámbito psicoemocional, es por ello por lo que, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del año 2014, se pueden evidenciar los diferentes niveles de atención: individual, interpersonal, comunitario, de la sociedad y de los sistemas sanitarios, y a su vez, conocer los factores de riesgo para el suicidio.

De acuerdo con el "Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017-2021", la mayoría de los circuitos territoriales que presentan una concentración territorial de drogas en la categoría "Muy alta", se encuentran en la provincia del Guayas.Esto se evidencia en el mapa del "Índice de concentración territorial de drogas", a nivel de cantones, entre enero a septiembre de 2017, cuya fuente fue la Secretaría Técnica de Drogas, en el que el cantón Guayaquil presenta un índice muy alto.

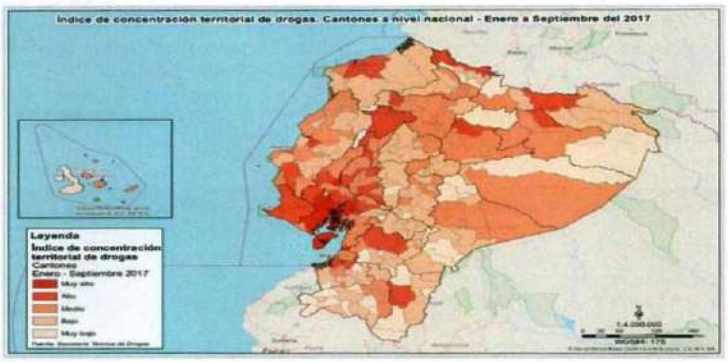


Figura 113. Mapa del "Índice de concentración territorial de drogas"
Fuente: Secretaría Técnica de Drogas (2017)

Según El Telégrafo (2017), en base a información del Ministerio de Salud y de la Secretaría Técnica de Drogas, en el año 2016, Guayaquil fue la ciudad con el mayor número de atenciones por consumo de drogas, con 18879 atenciones, con una tendencia similar en el año 2017, en el que la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón), presentaba los valores más altos de atenciones por consumo de drogas (Figura 111).

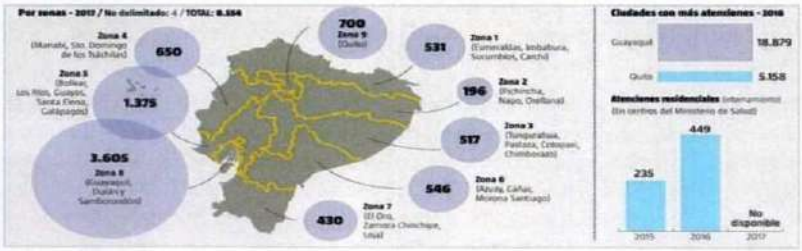


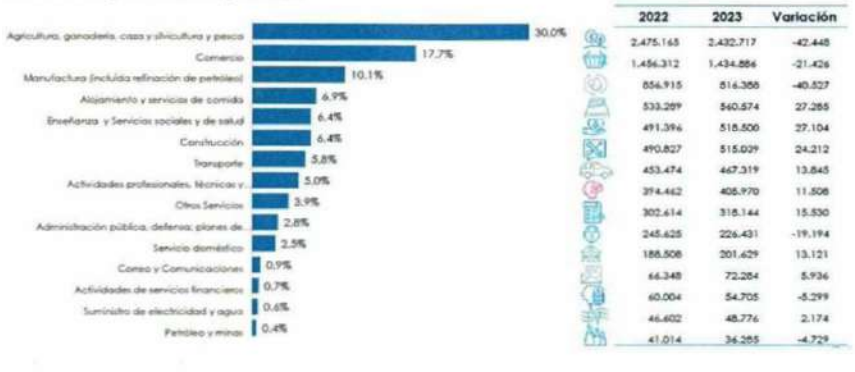
Figura 114. Atenciones por consumo de drogas, años 2016 y 2017
Fuente: Adaptado de El Telégrafo (2017)

332

Figura 113. Mapa del índice de concentración territorial de drogas. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil (2024), con datos de ECU-911.

Población ocupada por Rama de Actividad a nivel nacional

Continuando con los resultados de la ENEMDU 2023 tenemos que la población ocupada por rama de actividad económica tenemos que en el año 2023 la agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca, el comercio y la manufactura son las tres principales ramas de actividad económica que emplea la mayor cantidad de personas; se puede ver que las actividades de alojamiento y servicios de comidas, enseñanzas y salud, así como construcción aumentaron la cantidad de personas empleadas.



2022	2023	Variación
2.475.165	2.432.717	-42.448
1.456.312	1.434.884	-21.426
856.915	816.388	-40.527
533.289	560.574	27.285
491.396	518.500	27.104
490.827	515.039	24.212
453.474	467.319	13.845
394.462	406.970	11.508
302.614	318.144	15.530
245.625	226.431	-19.194
188.508	201.629	13.121
66.348	72.284	5.936
60.004	54.705	-5.299
46.602	48.776	2.174
41.014	36.285	-4.729

Figura 130. Población ocupada según rama de actividad
Fuente: INEC, ENEMDU Anual 2023

2.2.4.3. Empleo por Rama de Actividad en la Ciudad de Guayaquil

Analizando los datos de los últimos censos de población y vivienda se confirma la vocación comercial e industrial manufacturera ya que son las actividades que tienen la mayor cantidad de plazas de trabajo, sin embargo, ha disminuido tanto en términos absolutos como en porcentaje sobre el total de los puestos de trabajo.

Las ramas de actividad en las que ha aumentado la cantidad de plazas de trabajo son principalmente las actividades de alojamiento y servicios de comida, así como la de servicios administrativos de apoyo (en esta rama de actividad se encuentran los servicios de tecnología, información, datos, diseño, etc.) y transporte, lo que confirma que a partir de la crisis sanitaria del año 2020 hubo un cambio en los patrones de consumo que ha impulsado los negocios de este tipo.

RAMA ACTIVIDAD	2022	%	2010	%
1. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	20.344	2%	15.186	2%
2. Explotación de minas y canteras	1.063	0%	761	0%
3. Industrias manufactureras	**101.960**	**11%**	**108.023**	**13%**
4. Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	4.108	0%	3.285	0%
5. Distribución de agua; alcantarillado; gestión de desechos y actividades de saneamiento	4.375	0%	6.065	1%
6. Construcción	**70.977**	**8%**	**71.028**	**8%**
7. Comercio al por mayor y al por menor	**237.249**	**26%**	**254.861**	**30%**
8. Transporte y almacenamiento	**77.486**	**9%**	**64.261**	**8%**

Figura 130. Población ocupada según rama de actividad económica en Guayaquil. Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2022.

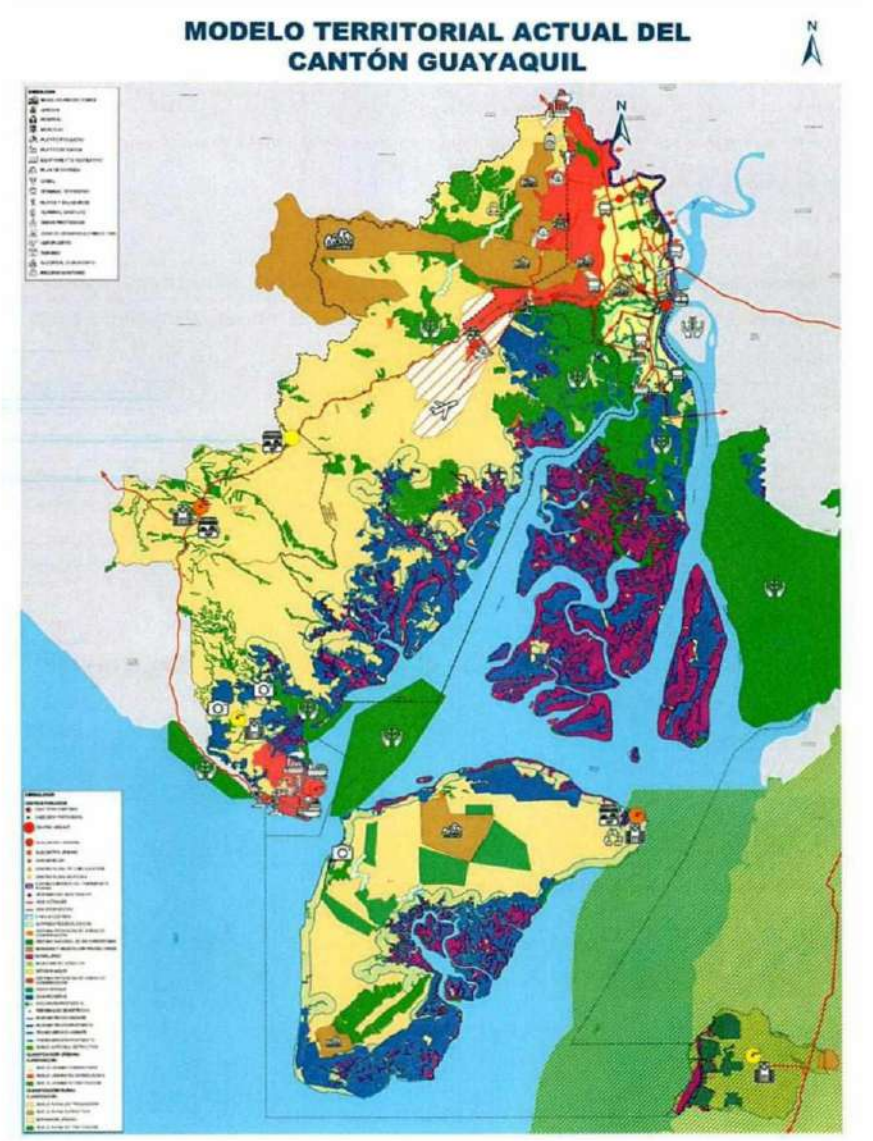


Figura 148. Mapa del modelo territorial actual
Fuente: DUMCE, GADMG, 2024

Figura 148. Mapa del modelo territorial actual del cantón Guayaquil. Fuente: GAD Municipal de Guayaquil (2024).

3. PROPUESTA DEL PLAN DE TRABAJO (2027–2031)

Visión de Desarrollo al 2031

"Al año 2031, el cantón Guayaquil será una metrópoli sostenible, resiliente ante el cambio climático, segura y en paz, inclusiva e innovadora, con un sistema de movilidad eficiente y descarbonizado, una economía diversificada que genera empleo digno, una identidad cultural y patrimonial reconocida y protegida, un modelo educativo municipal articulado al territorio, y una administración pública transparente, digitalizada y cercana a la ciudadanía."

Objetivo General de Gobierno

Transformar la gestión territorial y socioeconómica del cantón Guayaquil durante el período 2027–2031, a través de la ejecución priorizada de programas estratégicos de infraestructura resiliente, movilidad sostenible, seguridad ciudadana preventiva y cultura de paz, desarrollo productivo, inclusión social, protección del patrimonio cultural e innovación educativa municipal, alineados al PDOT, PUGS, PND 2025–2029 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos Específicos por Lineamiento y Relación con la Problemática

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO	PROBLEMA PRIORIZADO	OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PLAN DE TRABAJO
BIOFÍSICO	Vulnerabilidad a inundaciones, contaminación del Estero Salado y manejo inadecuado de fauna urbana.	Garantizar la resiliencia urbana e hidráulica mediante la modernización del macrodrenaje pluvial, la recuperación ecológica integral del Estero Salado y Río Guayas, y la implementación de una política municipal de bienestar animal y tenencia responsable.
ECONÓMICO PRODUCTIVO	Informalidad laboral y falta de competitividad comercial.	Impulsar la reactivación económica, la innovación y el empleo digno mediante la consolidación de polos de desarrollo local, red de mercados modernos, crédito semilla y economía creativa y cultural.
SOCIOCULTURAL	Inseguridad ciudadana, brechas de atención social, patrimonio cultural vulnerable, modelo educativo desvinculado del territorio e invisibilización de pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios.	Promover entornos seguros, cohesión social, memoria e identidad, y bienestar integral mediante el fortalecimiento del sistema municipal de cultura y patrimonio, infraestructura comunitaria, programas de atención prioritaria, un nuevo modelo educativo municipal articulado al barrio y la familia, y una agenda de interculturalidad y plurinacionalidad para pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO	PROBLEMA PRIORIZADO	OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PLAN DE TRABAJO
SEGURIDAD CIUDADANA Y CULTURA DE PAZ	Vacío de política criminal preventiva, espacios públicos sin programación social y reclutamiento juvenil por el crimen organizado.	Instituir un modelo municipal de seguridad ciudadana preventivo, basado en evidencia, cultura de paz y corresponsabilidad social, mediante una red de centros comunitarios de cultura de paz, tecnología de monitoreo disuasivo y un centro técnico de investigación de las violencias articulado a la academia.
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MOVILIDAD	Congestión vehicular, déficit de servicios, transporte fragmentado y despoblamiento del casco central.	Transformar la movilidad y el hábitat urbano hacia un modelo accesible, descarbonizado y equitativo, con cobertura del 100 % en servicios básicos, renovación de la Metrovía y repoblamiento habitacional del casco central mediante modelos colectivos y cooperativos.
POLÍTICO INSTITUCIONAL	Burocracia en trámites, debilidad en la recaudación e innovación, y competencias delegables no formalizadas.	Consolidar un gobierno municipal inteligente, transparente, autosostenible y participativo, con trámites 100 % digitales, presupuestos comunitarios normados y gestión activa ante el Consejo Nacional de Competencias de las competencias delegables en patrimonio y educación complementaria.

Banco de Ideas de Proyectos Priorizados (Estructura CNE / GAD Matrices)

N.°	LINEAMIENTO / ORIGEN	PROYECTO ESTRATÉGICO	PROGRAMA	ÁMBITO	UBICACIÓN
1	BIOFÍSICO (PDOT)	Construcción de Estaciones de Bombeo y Compuertas de Marea	Guayaquil Resiliente e Hidráulico	Cantonal	Perimetral, Suburbio, Guasmo
2	BIOFÍSICO (PDOT)	Programa de Regeneración y Biofiltro del Estero Salado	Restauración Ecológica Urbana	Cantonal	Estero Salado y ramales
3	BIOFÍSICO (Nuevos)	Plan de Infraestructura Verde: 10 000 Árboles y Red de Parques	Guayaquil Verde y Sostenible	Urbano	Distritos 1, 2 y 3
4	BIOFÍSICO (Nuevos)	Sistema Integral de Bienestar Animal y Fauna Silvestre (PROANIMAL): 3 Centros Fijos de Esterilización, brigadas móviles y corredores ecológicos	Guayaquil Verde y Sostenible	Cantonal	Suburbio/Portete, Guasmos, Bastión Popular; interfaz Cerro Blanco-Prosperina
5	ECONÓMICO (PDOT)	Red de Mercados Municipales de Nueva Generación y MiPymes	Fomento Productivo y Comercio Dignificado	Cantonal	Zonas periféricas y centrales
6	ECONÓMICO (Nuevos)	Centro Agrópolis y Hub Logístico Agroindustrial Cantonal	Desarrollo Agroproductivo Rural	Parroquial	Tenguel, Posorja, Chongón
7	SOCIAL (PDOT)	Programa de Inclusión Prioritaria ‘Guayaquil Abrazante’	Atención Social a Grupos Vulnerables	Cantonal	Todo el cantón

N.°	LINEAMIENTO / ORIGEN	PROYECTO ESTRATÉGICO	PROGRAMA	ÁMBITO	UBICACIÓN
8	SOCIAL/EDUCATIVO (Nuevo)	Red de Unidades Educativas Municipales IHC (10 pares de planteles)	Innovación Educativa Municipal	Urbano/Parroquial	Distritos priorizados de mayor riesgo social
9	SEGURIDAD (Nuevo)	Red de Centros de Cultura de Paz y Bibliotecas Comunitarias	Guayaquil Seguro y en Paz	Cantonal	Suburbio, Monte Sinaí, Bastión, Guasmo, Isla Trinitaria
10	SEGURIDAD (Nuevo)	Centro de Investigación de Violencias y Prevención del Delito	Guayaquil Seguro y en Paz	Cantonal	Sede técnica municipal
11	SEGURIDAD (Nuevo)	Sistema de Monitoreo Tecnológico y Disuasión por Cuadrantes de Riesgo	Guayaquil Seguro y en Paz	Urbano	Cuadrantes priorizados con la comunidad
12	CULTURA (Nuevo)	Retorno del Altar Ceremonial Punae y Reactivación de Campo Alegre	Patrimonio Vivo	Parroquial	Campo Alegre, Isla Puná
13	CULTURA (Nuevo)	Centro Histórico Vivo: conservación, habitabilidad y activación cultural	Patrimonio Vivo	Urbano	Centro y La Bahía
14	CULTURA (Nuevo)	Red de Casas de la Cultura Comunitaria (una por AGA)	Cultura en los Barrios	Cantonal	19 Áreas de Gestión Administrativa
15	CULTURA (Nuevo)	Complejo Cultural Ana Paredes de Alfaro	Patrimonio Vivo / Universidad y Comunidad	Urbano	Centro
16	ASENTAMIENTOS (Nuevo)	Repoblamiento Habitacional del Casco Central (vivienda colectiva y cooperativa)	Guayaquil Habitado y Patrimonial	Urbano	Polígono Jacinto Morán Buitrón/Aguirre/ Malecón/Baquerizo Moreno

N.°	LINEAMIENTO / ORIGEN	PROYECTO ESTRATÉGICO	PROGRAMA	ÁMBITO	UBICACIÓN
17	SOCIOCULTURAL (Nuevo)	Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad y Hatun Wasi (Casa Grande)	Guayaquil Intercultural y Plurinacional	Cantonal	Centro tugurizado, Pájaro Azul, Monte Sinaí, Guasmo
18	MOVILIDAD (PUGS)	Renovación de la Flota Metrovía a Buses Eléctricos	Movilidad Sostenible y Descarbonizada	Urbano	Troncales 1, 2, 3 y Nueva Troncal 4
19	MOVILIDAD (PDOT)	Anillo Vial de Integración Periférica y Extensión de Agua Potable	Hábitat Dignificado e Infraestructura	Urbano/Rural	Monte Sinaí, Chongón, Perimetral
20	POLÍTICO (PDOT)	Plataforma de Gobierno Digital 'Guayaquil Clic 24/7' y Trámites Cero	Transformación Digital e Innovación	Cantonal	Municipio de Guayaquil
21	POLÍTICO (Nuevo)	Estatuto de Autonomía y Distrito Metropolitano Autónomo de Guayaquil	Autonomía Metropolitana y Descentralización Zonal	Cantonal/Metropolitano	Municipio de Guayaquil y cantones conurbados (Durán, Samborondón)

Banco Abierto de Propuestas Ciudadanas Complementarias

Además de la cartera priorizada, el Plan mantiene un banco abierto de propuestas de origen ciudadano que se someterán al proceso de presupuesto participativo y a estudios de viabilidad técnica y legal antes de su incorporación al POA. Se recogen aquí las de mayor pertinencia y alineación con las competencias municipales.

Matriz. Banco abierto de propuestas ciudadanas complementarias.

ÁMBITO	PROPUESTA	INSTRUMENTO / COMPETENCIA
Estero Salado	Limpieza integral del estero con tecnología especializada (tipo The Ocean Cleanup) y cooperación internacional, como política de Estado local de largo plazo.	Saneamiento (Art. 55 COOTAD); cooperación técnica no reembolsable.
Seguridad y transparencia	Sistema estadístico público de acceso abierto sobre delitos por zona y franja horaria, intentos de extorsión y violencia intrafamiliar, como base para la política preventiva.	Gobierno abierto; SEGURA EP; datos abiertos municipales.

ÁMBITO	PROPUESTA	INSTRUMENTO / COMPETENCIA
Cultura y juventud	Programa municipal de arte urbano y muralismo pagado por m² a jóvenes guayaquileños, con renovación bienal de diseños, como marca de ciudad.	Fomento cultural; economía creativa; empleo juvenil.
Ecosistema urbano	Mesa estratégica permanente con fundaciones ambientales, metas de reducción térmica e incentivos prediales por arborización que dé sombra a las veredas.	Ordenanzas de fomento ecológico; áreas verdes (Art. 55 COOTAD).
Vida nocturna y gastronomía	Ordenamiento de horarios y uso regulado de la vía pública para la gastronomía en una metrópoli tropical, con límites de ruido y paso peatonal libre garantizado.	Uso de suelo y espacio público; control municipal.

3.3. Eje Biofísico Ambiental: Resiliencia Territorial y Bienestar Animal

El eje Biofísico concentra las estrategias de resiliencia hidráulica, recuperación del Estero Salado, infraestructura verde y gestión de riesgos detallados en el diagnóstico y en el Banco de Ideas de Proyectos (estaciones de bombeo, biofiltros, arborización). A ellas se suma, como componente ambiental desarrollado en detalle a continuación, la política municipal de bienestar animal y fauna silvestre.

Bienestar Animal y Fauna Silvestre (Mesa de Protección Animal)

Guayaquil presenta un ecosistema complejo marcado por una rápida expansión urbana que ha alterado sus dinámicas ecológicas naturales. La expansión de urbanizaciones —especialmente en Vía a la Costa— y la infraestructura vial han fragmentado ecosistemas de alto valor como el Bosque Protector Cerro Blanco, el Bosque Protector Prosperina y el sistema estuarino del Estero Salado y Río Guayas, actuando como barrera para la conectividad biológica. Además, por su condición de nodo logístico y puerto comercial principal, la ciudad recibe especies silvestres traficadas desde la Amazonía, la Sierra y la Costa, con un alto porcentaje de especímenes rescatados correspondientes a tenencia o comercio ilegal de primates, psitácidos y reptiles, mientras los centros de rescate operan al límite de su capacidad y sin coordinación estable entre la autoridad ambiental nacional y el Municipio.

La sobrepoblación y el abandono de animales de compañía constituyen un problema estructural no resuelto: según datos de la plataforma ciudadana Alerta Me Perdí, en 2025 se registraron 2 119 animales de compañía perdidos solo en Guayaquil, de los cuales el 70 % nunca volvió a casa. Apenas el 23 % de los animales extraviados estaba esterilizado —cifra estancada por cinco años— y solo el 20 % llevaba collar de identificación. El fenómeno golpea de manera desigual el territorio: se concentra en Suburbio/Portete (24 %), Guasmos (20 %), Mucho Lote (13 %) y Bastión Popular (7 %), sectores de menores ingresos y mayor densidad poblacional, aunque también afecta a zonas residenciales como Alborada/Sauces (22 %), evidenciando la falta de acceso equitativo a servicios veterinarios preventivos.

Frente a este diagnóstico, el Municipio implementará un programa masivo, territorializado y gratuito de esterilización, identificación con placa y microchip, y vacunación, priorizando los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica y tasa de extravío. La meta al 2030 es la construcción y equipamiento de tres Centros Fijos de Esterilización en Suburbio/Portete, Guasmos y el Distrito Norte/Bastión, complementados con brigadas veterinarias móviles de atención primaria y soporte a colonias felinas y caninas comunitarias bajo el protocolo de Captura-Esterilización-Vacunación-Retorno (TNVR), y con una reforma integral a la Ordenanza Municipal de Fauna Urbana que establezca la esterilización obligatoria, el registro único de identificación y la responsabilidad compartida con sanciones concretas.

En la interfaz urbano-silvestre se instalará una Mesa Técnica de Fauna Urbano-Silvestre —con el Municipio, la academia, organizaciones ambientalistas y administraciones de urbanizaciones— para incorporar pasos de fauna, señalización de atropellamiento y condicionantes ambientales obligatorias antes de otorgar licencias de construcción o canteras en cerros, protegiendo la conectividad ecológica entre Cerro Blanco, Prosperina y el Estero Salado. En paralelo, se reconoce

que el maltrato animal suele ser un indicador temprano de violencia intrafamiliar: se articulará un protocolo unificado entre la fiscalización municipal y la Junta Cantonal de Protección de Derechos para detectar y derivar oportunamente casos de riesgo hacia niñas, niños y adolescentes, y se auditará el camal municipal para garantizar procesos de faenamiento éticos y sin prácticas de crueldad.

El componente institucional se sostendrá mediante la creación del Sistema Único de Identificación, Búsqueda y Reencuentro Animal de Guayaquil, que integrará la base de datos municipal con herramientas ciudadanas como Alerta Me Perdí; la elevación de los animales a la categoría de grupo de atención en el Consejo Cantonal de Protección de Derechos; y el fortalecimiento presupuestario y técnico de la Dirección de Protección Animal (PROANIMAL), articulada con universidades (UG, UCSG, ESPOL), el Colegio de Médicos Veterinarios del Guayas, organizaciones rescatistas y un Fondo Municipal Concursable de cofinanciamiento con la sociedad civil organizada y el sector privado.

Matriz de Diagnóstico del Componente Bienestar Animal y Fauna Silvestre

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Sobrepoblación, abandono y extravío de fauna doméstica: 2 119 animales perdidos en 2025, 70 % nunca retornó y solo 23 % esterilizados, concentrado en Suburbio/Portete, Guasmos y Bastión Popular.	Ausencia de control poblacional territorializado y de un sistema público de búsqueda y reencuentro, con inequidad socioeconómica en el acceso a la esterilización.	Regulación de la tenencia; esterilización, identificación y gestión de centros de bienestar animal municipal (PROANIMAL).	Sanidad animal y prevención de zoonosis (MSP/MAG).
Fragmentación de hábitats clave (Cerro Blanco, Prosperina, Estero Salado) por expansión inmobiliaria en Vía a la Costa sin pasos de fauna; predación y contagio de fauna nativa por perros y gatos ferales.	Degradación de la interfaz urbano-silvestre y pérdida de conectividad ecológica que amenaza especies emblemáticas (Papagayo de Guayaquil, ocelote).	Incorporación de criterios de protección de fauna en licencias de construcción y ordenamiento territorial.	Conservación de biodiversidad y áreas protegidas (MAATE).

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Guayaquil como nodo de tráfico ilegal de fauna silvestre (primates, psitácidos, reptiles) y capacidad institucional limitada de los centros de rescate y rehabilitación.	Vacío de coordinación municipal-nacional para la atención de fauna silvestre decomisada y víctima de tráfico.	Adecuación de infraestructura municipal de recepción y atención temporal de fauna silvestre.	Control del tráfico de vida silvestre y régimen sancionatorio ambiental (MAATE, Fiscalía).
Transferencia desproporcionada de la gestión de fauna hacia la sociedad civil y ONGs, y ordenanza municipal desactualizada sin enfoque de derechos animales ni sanciones efectivas.	Privatización social del problema público y marco normativo obsoleto que impide sancionar el maltrato y regular espectáculos y comercio con animales.	Expedición y reforma de ordenanzas municipales de bienestar y protección animal; régimen sancionatorio municipal.	Marco de derechos y Código Orgánico del Ambiente (CODA) a nivel nacional.

Integración técnica del Eje Ambiental: del diagnóstico a la propuesta operativa

El Eje Biofísico–Ambiental incorpora, además del componente de bienestar animal, el desarrollo técnico del instrumento de planificación estratégica territorial del cantón, estructurado sobre cinco bloques temáticos —agua y saneamiento, biodiversidad e infraestructura verde, gestión integral de residuos y economía circular, adaptación climática y movilidad sostenible, y cultura ambiental— y traducido a las matrices estándar de la Guía CNE que se presentan al cierre de este eje. Todas las intervenciones se sujetan al artículo 55 del COOTAD (aseo, manejo de desechos, áreas verdes y ambiente) y a la competencia exclusiva municipal de saneamiento.

Agua, saneamiento y salud ambiental en la periferia

Se renegociará el contrato de concesión de agua potable (EPMAPAG) para reprogramar el CAPEX de la concesionaria hacia la extensión de la red física principal en Monte Sinaí, Nueva Prosperina y Sergio Toral. En sectores no regularizados o de topografía compleja se implementarán Nodos Comunitarios de Agua Segura —plantas potabilizadoras modulares con tarifa social— y sistemas de saneamiento ecológico descentralizado (biodigestores anaerobios familiares y comunitarios), eliminando la dependencia de tanqueros informales y reduciendo focos de infección. Para los cuerpos hídricos se acelerará la operación plena de las Macro-PTAR (Los Merizalde, Mi Lote y Las Esclusas) hasta remover el 95% de la carga orgánica antes del vertido, y se construirá una red de 25 humedales artificiales de fitodepuración con manglar y macrófitas en las ramificaciones críticas del Estero Salado (Trinitaria, Suburbio, Mucho Lote), complementada con monitoreo continuo por sensores y clausura inmediata a industrias no adscritas a planes de vertido cero.

Biodiversidad, manglares y Reserva Natural Insular de la Isla Puná

Se aprobará la Ordenanza Cantonal de Protección del Bosque Seco y Franja de Manglar, congelando el cambio de uso del suelo periurbano y estableciendo un cinturón verde inalienable en torno a Cerro Blanco y Cerro Colorado, con Guardias Ecológicas Comunitarias conformadas junto a comuneros y recolectores de cangrejo. Para la Isla Puná se ejecutará un Programa Especial de Desarrollo Sostenible e Insular: soberanía hidro-energética mediante planta desalinizadora fotovoltaica y microrredes solares para garantizar agua y electricidad 24/7; y la creación de la Reserva Natural Insular Puná, que protegerá sus 40.000 hectáreas de manglar, dotará de infraestructura de acopio en frío para la pesca artesanal sustentable y promoverá el turismo de avistamiento de delfines y aves.

Arborización, mitigación de islas de calor y soluciones basadas en la naturaleza

El Programa Corredores Verdes de Sombra sustituirá progresivamente el pavimento inerte por 2,5 millones de m² de corredores arbolados con especies nativas de bajo requerimiento hídrico (Guayacán, Botoncillo, Amarillito, Fernán Sánchez) en Vía a Daule, Perimetral, Av. Benjamín Rosales y el Suburbio. Se crearán 80 micro-bosques urbanos de altas densidades (método Miyawaki) en terrenos baldíos municipales, capaces de reducir la temperatura local hasta en 2 ° C y de sumar áreas de infiltración pluvial. Una Ordenanza de Construcción Sustentable normará el uso obligatorio de pavimentos permeables en el 100% de nuevas aceras, parqueaderos, plazas y ciclovías —clave para la recarga de acuíferos y la prevención de inundaciones en eventos El Niño— y exigirá captación y reutilización de aguas lluvias en construcciones de más de cuatro pisos, con bonificación de densidad únicamente a proyectos certificados LEED o EDGE.

Economía circular inclusiva y cooperativismo de recicladores

Se constituirá la Red Cantonal de Cooperativas de Reciclaje Inclusivo, integrando formalmente a los 3.500 recicladores de base al sistema municipal con pago por servicio ambiental y acceso a seguridad social, y se construirán 5 Centros Integrales de Acopio y Clasificación Tecnificada (Econodos) co-gestionados entre CIRCULAR EP y las cooperativas. La plataforma digital municipal "CirculaGYE" conectará a comercios, industrias y condominios con los recicladores de su zona. Una Ordenanza de Separación Obligatoria en la Fuente establecerá tres flujos diferenciados (orgánicos, inorgánicos reciclables y rechazo), con rebaja de hasta el 15% en la tasa de recolección a quienes cumplan metas, y una Ordenanza de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) exigirá a grandes cadenas e industrias financiar metas anuales de recolección e incorporar al menos 30% de resina reciclada local.

Aprovechamiento energético del Biogás "Las Iguanas"

Gestionado por CIRCULAR EP, el proyecto captará el biogás del Complejo Ambiental Las Iguanas en tres fases: caracterización (meses 1–3), piloto modular de 1,0 a 2,0 MW (meses 4–12) y escalamiento de 5,0 a 10 MW (meses 13–36), acompañado de una planta biotecnológica de compostaje que procesará residuos orgánicos —incluida la tecnología de mosca soldado, que produce compost en 48 horas— para revalorizar antiguos botaderos en terrenos ricos en humus.

Soberanía y transición energética municipal

La diversificación energética se articulará con el potencial propio del territorio: generación solar fotovoltaica aprovechando la alta irradiación de la franja costera; captura de biogás a partir de los residuos orgánicos del relleno sanitario Las Iguanas y de la agroindustria cantonal; y evaluación técnica del potencial mareomotriz del estuario del Golfo de Guayaquil, coherente con la vocación fluvial y portuaria que este mismo plan propone recuperar para la ciudad. Esta infraestructura energética se integrará, además, a la estrategia de conectividad digital ya prevista para la plataforma de Gobierno Digital "Guayaquil Clic 24/7", en la medida en que la propia ordenanza dispone que ElectroGuayaquil EP impulse una estrategia de gobierno electrónico para simplificar sus relaciones con la ciudadanía: energía y conectividad, así, dejan de ser dos políticas sectoriales separadas y se convierten en una misma infraestructura de derechos —el acceso confiable a la electricidad y el acceso confiable a la información y los trámites públicos— que debe llegar con la misma calidad a todos los distritos del cantón, no solo a los mejor servidos.

Matrices del Eje Ambiente (Estándar CNE)

Las siguientes matrices consolidan el eje ambiental conforme a la estructura metodológica de la Guía CNE 2026.

Matriz 3.3.a. Dashboard ejecutivo del plan plurianual de gestión ambiental.

EJE TEMÁTICO	ENFOQUE PRINCIPAL	INDICADOR CLAVE	META CUATRIANUAL	PRESUPUESTO / VIABILIDAD
Gestión de Residuos	Economía circular y reciclaje	100% de residuos aprovechados	Planta de mosca soldado y consorcios	Autosostenible / tasas
Espacio Público y Verde	Bosque urbano y biodiversidad	Hectáreas de manglar y BUN	Restauración biocultural total	Fondos verdes / COOTAD
Cambio Climático	Mitigación y arquitectura verde	Reducción de GEI y ciclovías	Infraestructura bioclimática	Ordenanzas y cooperación
Saneamiento y Agua	Derecho humano al agua y Estero	100% de aguas tratadas en el Salado	Depuración total y acueductos	EMAPAG / inversión pública
Cultura Ambiental	Educación y separación en origen	Barrios capacitados y reciclaje	Clasificación masiva en hogares	Fomento tributario municipal

Matriz 3.3.b. Matriz plurianual del Plan de Trabajo — estándar CNE (Eje Ambiente y economía circular).

COMPONENTE DEL PLAN	DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA (GUÍA CNE)	APLICACIÓN PRÁCTICA (EJE AMBIENTE – GUAYAQUIL)
Objetivo General	Consolidar el territorio como seguro, resiliente y con desarrollo sostenible.	Consolidar a Guayaquil como una ciudad sostenible, resiliente y de economía circular, priorizando la salud pública, la gestión integral de recursos y la adaptación al cambio climático.
Objetivo Específico	Evitar la creación de nuevos riesgos y mitigar el riesgo existente; cuantificable y medible.	Implementar un modelo circular para el aprovechamiento de materiales, saneamiento del Estero Salado y mitigación de islas de calor en el 100% de la cobertura planificada.
Metas	Reducción porcentual o numérica alineada al periodo de gestión (4 años).	1. Procesar orgánicos mediante reactor de mosca soldado en 48h. 2. Alcanzar el 100% de tratamiento de aguas residuales. 3. Reforestar corredores ecológicos y ampliar áreas verdes.
Actividades	Programa de prácticas adecuadas y fortalecimiento de sistemas de información ambiental.	1. Consorcios múltiples de recolección y centros de acopio con recicladores de base. 2. Plantas de depuración y revalorización de botaderos. 3. Bosque Urbano Nativo y huertos urbanos.
Estrategias de Articulación	Coordinación interinstitucional, cooperación internacional y convenios de concurrencia.	Alianzas público-privadas; coordinación con Ministerio del Ambiente, EMAPAG, Interagua, academia (ESPOL, UEES) y organizaciones sociales (RENAREC, fundaciones ecológicas).
Actores Estratégicos	Instituciones públicas, privadas, academia y organizaciones sociales.	Recicladores de base, RENAREC, Circular EP, Prefectura del Guayas, cámaras, Fundación La Iguana, Pro Bosque, INAMHI, universidades y GAD Municipal.
Indicadores	Comparación de la línea base con los resultados obtenidos.	1. Toneladas procesadas vs. enterradas. 2. % de aguas residuales tratadas. 3. Índice de calidad del aire y hectáreas arborizadas. 4. Barrios con clasificación en origen.

COMPONENTE DEL PLAN	DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA (GUÍA CNE)	APLICACIÓN PRÁCTICA (EJE AMBIENTE – GUAYAQUIL)
Viabilidad Legal y Presupuestaria	Sujeción a competencias del GAD (COOTAD) y disponibilidad presupuestaria.	Competencias exclusivas del Art. 55 del COOTAD. Financiamiento por reestructuración de tasas, ordenanzas de fomento ecológico y cooperación internacional.
Seguimiento y Evaluación	Verificación del cumplimiento comparando indicadores iniciales frente a la ejecución.	Reportes semestrales públicos, auditorías técnicas y bimensuales de consorcios y mesas de rendición de cuentas ciudadanas.
Rendición de Cuentas	Informes anuales, asambleas ciudadanas y portales de gobierno abierto.	Asambleas barriales, buzón digital de aportes, portal de datos abiertos municipales y veedurías ciudadanas trimestrales.

Matriz 3.3.c. Detalle por ejes temáticos y propuestas técnicas (Ambiente y economía circular).

TEMA	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL	OBJETIVO	ACTIVIDADES PRINCIPALES	INDICADORES DE IMPACTO	META PLURIANUAL (4 AÑOS)
1. Gestión Integral de Residuos	Desperdicio y pérdida de valor por recolección sin clasificar y enterramiento obsoleto.	Transformar la recolección hacia un modelo competitivo, digno y ecológico.	Concesión por tres flujos; mosca soldado (compost 48h); Econodos; marketplace de recicladores.	Toneladas procesadas vs. enterradas; consorcios operativos.	Procesar el 100% de residuos seleccionados en 4 años.
2. Espacio Público y Biodiversidad	Deficiente manejo arbóreo, expansión descontrolada y contaminación del Estero Salado.	Proteger ecosistemas y recuperar el espacio público con infraestructura verde.	Bosque Urbano Nativo; huertos y jardinería vertical; turismo fluvial en manglares.	Hectáreas de manglar y recuperadas; árboles sembrados.	Restaurar riberas y botaderos como suelos ricos en humus.
3. Cambio Climático y Movilidad	Islas de calor, inundaciones, alto consumo energético y falta de intermodalidad.	Mitigar el cambio climático y promover transporte sostenible.	Arquitectura bioclimática; ciclovías reales y micromovilidad; intermodalidad con la Metrovía.	Reducción de GEI; km de ciclovías implementadas.	Disminuir la huella de carbono y adaptar la infraestructura al clima.

TEMA	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL	OBJETIVO	ACTIVIDADES PRINCIPALES	INDICADORES DE IMPACTO	META PLURIANUAL (4 AÑOS)
4. Saneamiento y Agua Potable	Descargas residuales al Estero Salado; periferia sin agua continua.	Garantizar el derecho humano al agua y recuperar cuerpos hídricos.	Plantas de depuración; ampliación de acueductos a la periferia.	% de aguas tratadas; cobertura de agua en periferia.	100% de aguas tratadas y cobertura continua.
5. Educación y Cultura Ambiental	Baja cultura de reciclaje y falta de separación e incentivos.	Fomentar cultura humanista y sostenible con educación ambiental.	Capacitación barrial y separación en origen; eco-terapia y "Bosque Escuela".	Barrios capacitados; toneladas recicladas; incentivos otorgados.	Clasificación masiva en origen en todos los hogares.

Cartera de proyectos del Eje Biofísico–Ambiental (Banco de Ideas CNE)

Matriz 3.3.d. Portafolio de proyectos estratégicos ambientales 2027–2031.

ID	PROYECTO ESTRATÉGICO	EJE PDOT / COMPETENCIA	MONTO (USD M)
01	Aprovechamiento energético Biogás Las Iguanas	Biofísico / Energía	22,50
02	Planta biotecnológica de compostaje cantonal	Biofísico / Residuos	18,00
03	Red de Econodos y cooperativismo de reciclaje	Económico–Productivo	12,00
04	Sistemas alternativos y extensión de agua/saneamiento	Asentamientos Humanos	180,00
05	Macro-PTAR y fitodepuración comunitarias	Biofísico / Agua	145,00
06	Corredores verdes y arborización nativa	Biofísico / Infraestructura Verde	25,00
07	Sistema de transporte fluvial masivo	Movilidad Sostenible	85,00
08	Ciclovías segregadas y pavimentos absorbentes	Movilidad Sostenible	32,00
09	Programa de viviendas sustentables (5.000 VIS)	Social / Hábitat	95,00
10	Plan integral de desarrollo sostenible Isla Puná	Biofísico / Productivo	20,00

ID	PROYECTO ESTRATÉGICO	EJE PDOT / COMPETENCIA	MONTO (USD M)
11	Red de huertos comunitarios y soberanía alimentaria	Económico / Social	8,50
12	Educomunicación, teatros y patrullas juveniles	Social–Cultural	7,00
	SUBTOTAL CARTERA AMBIENTAL PRIORIZADA		650,00

Estructura de fuentes de financiamiento del Eje Ambiental (2027–2031)

Matriz 3.3.e. Fuentes de financiamiento proyectadas del eje ambiental.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PARTICIPACIÓN	MONTO (USD M)
Asignación COOTAD e ingresos propios	65%	1.200,00
Banca de desarrollo (BDE, BID, CAF)	20%	370,00
Alianzas público-privadas y CIRCULAR EP	10%	185,00
Fondos verdes internacionales y bonos de carbono	5%	90,00
TOTAL	100%	1.845,00

Metas e indicadores estratégicos de seguimiento (SIGAD) – Eje Ambiental

Matriz 3.3.f. Metas e indicadores estratégicos del eje ambiental (SIGAD).

COMPONENTE CLAVE	INDICADOR DE IMPACTO	LÍNEA BASE	META AL 2031
Cobertura verde	Área verde urbana (m²/habitante)	3,2 m²/hab	6,0 m²/hab
Reducción de temperatura	Nodos térmicos mitigados	0%	−1,5 °C (media)
Energía biogás	Potencia instalada ERNC	0 MW (quema)	10,0 MW
Reciclaje inclusivo	% de RSU inorgánicos recuperados	3,8%	25,0%
Recicladores de base	Recicladores formalizados	0%	100% (3.500)
Tratamiento orgánico	Toneladas/día compostadas	0 Tn/día	1.200 Tn/día
Agua / saneamiento	Cobertura de red en periferia	70,0%	98,0%
Transporte fluvial	Pasajeros transportados/día	0	45.000 pax/día
Vivienda sustentable	Soluciones VIS construidas	0	5.000 VIS

COMPONENTE CLAVE	INDICADOR DE IMPACTO	LÍNEA BASE	META AL 2031
Ciclovías segregadas	Kilómetros interconectados	22 km desart.	120 km netos

3.4. Eje Económico Productivo

El eje Económico Productivo se ejecuta a través de los proyectos consignados en el Banco de Ideas y en el Plan de Inversión Multianual: la Red de Mercados Municipales de Nueva Generación y MiPymes, el Centro Agrópolis y Hub Logístico Agroindustrial Cantonal, y el fomento de la economía creativa y cultural articulado con el eje Sociocultural. Su objetivo específico —reducir la informalidad laboral y fortalecer la competitividad comercial mediante polos de desarrollo local, crédito semilla y encadenamientos productivos— se desarrolla en las matrices de diagnóstico, financiamiento y metas del presente Plan de Trabajo.

Recuperar el río hacia adentro: la extensión del Malecón al Muelle Municipal de Caraguay

La extensión del Malecón desde el Multicentro hasta el Muelle Municipal Caraguay —que hoy recibe un promedio de 1.400 embarcaciones al año entre barcos mayores, pesqueros y lanchas de carga— debe romper con la lógica de espacio cercado, vigilado y de horario controlado que caracterizó al primer Malecón 2000. El concepto de este segundo tramo no puede ser un balcón que mira al río desde una reja, sino una infraestructura que efectivamente acerque al ciudadano al agua: embarcaderos públicos y muelles flotantes de acceso libre, estaciones de transporte fluvial integradas al sistema de movilidad municipal, rampas y espacios de contacto directo con el río para pesca deportiva, remo y kayak comunitario, y equipamiento que dé continuidad física y funcional entre el casco central que este plan propone repoblar y el corredor productivo del Astillero y Caraguay. Un malecón que cumple su función solo si el guayaquileño puede tocar el río, no solo mirarlo.

Guayaquil frente a Chancay: la disputa por el liderazgo portuario del Pacífico Sudamericano

Esa recuperación del río hacia adentro debe ir de la mano de una ofensiva hacia afuera: el megapuerto peruano de Chancay —operado por Cosco Shipping con una inversión que ya supera los 3.500 millones de dólares y una segunda fase de 2.500 millones adicionales proyectada para 2027— movilizó más de 270.000 TEU hasta octubre de 2025, con meta de superar los 352.000 al cierre de año, reduce entre 10 y 15 días los tiempos de tránsito hacia Asia-Pacífico y proyecta un impacto anual de 4.500 millones de dólares para la economía peruana, equivalente al 1,8% de su PIB. Chancay no es una amenaza lejana: es la evidencia de que la disputa por convertirse en el nodo logístico de conexión con Asia en la costa sudamericana del Pacífico ya comenzó, y Guayaquil —con el puerto de aguas profundas de Posorja operado por DP World desde 2019 y preparado para buques neopanamax, y con la decena de terminales portuarias que hoy concentra al sur de la ciudad— tiene la infraestructura de base para competir, si el municipio articula esa capacidad instalada con una estrategia deliberada de hub logístico regional en lugar de administrarla como un activo dado por sentado. Ese es el sitial que Guayaquil debe disputarle a Chancay: no por nostalgia portuaria, sino porque un puerto competitivo es, también, la base material de la ciudad del bien común que este plan propone.

3.5. Eje Sociocultural: Cultura, Educación e Interculturalidad

El eje Sociocultural articula tres componentes desarrollados a continuación: la política de cultura, patrimonio, arte e identidad; la agenda de interculturalidad y plurinacionalidad para pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios; y el nuevo modelo educativo municipal (IHC), cuyo fundamento competencial se desarrolla en el eje Político Institucional por su naturaleza de gestión ante el Consejo Nacional de Competencias.

Cultura, Patrimonio, Arte e Identidad

Guayaquil carece de un sistema cultural plenamente territorializado, sostenido, participativo y articulado que garantice derechos culturales, proteja integralmente su patrimonio y convierta la creatividad en herramienta de cohesión social y desarrollo. Este eje —desarrollado en detalle en el Programa de Gobierno de Cultura, Patrimonio, Arte e Identidad 2027–2031— se incorpora al presente Plan de Trabajo mediante siete programas articulados, con una inversión plurianual referencial de entre USD 40 y 52 millones, sujeta a estudios de factibilidad y priorización participativa.

PROGRAMA	PROPÓSITO	RESULTADO DE GOBIERNO
1. Guayaquil: Memoria e Identidades	Reconstruir memoria e identidad desde la diversidad indígena, afroecuatoriana, montubia, migrante y popular.	Memorias barriales y rurales documentadas, accesibles y activadas; Archivo de la Memoria de Guayaquil digitalizado.
2. Patrimonio Vivo	Proteger y usar socialmente el patrimonio material e inmaterial mediante un sistema preventivo y no reactivo.	Inventario priorizado, mapa de riesgos, Fondo de Conservación e Incentivos y Centro Histórico Vivo en marcha.
3. Arte y Cultura para la Paz	Ampliar la formación y las prácticas artísticas comunitarias como herramienta de convivencia y prevención social.	Escuelas municipales de arte, festivales y salones (Julio, Escultura, Feria del Libro, Artes al Aire Libre) fortalecidos.
4. Cultura en los Barrios	Descentralizar infraestructura, programación y recursos culturales hacia todo el territorio cantonal.	Red de Casas de la Cultura Comunitaria (una por Área de Gestión Administrativa) y Cultura Itinerante rural y fluvial.
5. Universidad y Comunidad	Vincular investigación, innovación y formación superior a los problemas culturales y patrimoniales del cantón.	Laboratorios universidad-territorio, observatorio académico y transferencia tecnológica para patrimonio.
6. Economía Creativa	Reconocer el trabajo cultural como actividad económica y fortalecer cadenas de valor e ingresos.	Fondo Emprende Cultura, mercados de artes y oficios, y turismo cultural comunitario (Ruta de Campo Alegre).

PROGRAMA	PROPÓSITO	RESULTADO DE GOBIERNO
7. Gobernanza Cultural Abierta	Institucionalizar participación, datos y transparencia más allá de un período administrativo.	Consejo Ciudadano de Cultura, Observatorio Cultural y presupuesto participativo cultural en funcionamiento.

Proyectos emblemáticos del eje cultural

Centro Histórico Vivo: detendrá el deterioro y abandono del patrimonio arquitectónico del centro de Guayaquil mediante un censo y semáforo público de conservación, un plan de medidas emergentes para inmuebles en riesgo, la recuperación progresiva de inmuebles municipales para vivienda, talleres y espacios culturales, y mecanismos de protección de residentes y comercio tradicional frente a la especulación y la gentrificación cultural.

Retorno del Altar Ceremonial Punae y Reactivación del Paisaje Cultural de Campo Alegre: repara una deuda histórica con la Isla Puná mediante un proceso comunitario, técnico y jurídicamente viable que restituya el vínculo entre el Altar Ceremonial Punae, Campo Alegre —de donde fue extraído en 1904— y su paisaje arqueológico, con rehabilitación del centro de interpretación y generación de turismo comunitario.

Sistema Municipal de Prevención y Gestión del Patrimonio Arqueológico: actualizará el catastro arqueológico cantonal, delimitará polígonos de sensibilidad arqueológica integrados al PDOT y al PUGS, y creará el Certificado Municipal de Afectación o Sensibilidad Patrimonial —con una tasa proporcional al servicio prestado, fijada mediante estudio de costos— exigible a proyectos de expansión urbana en zonas arqueológicas sensibles.

Complejo Cultural Ana Paredes de Alfaro y Programa de Uso Cultural de Inmuebles Patrimoniales Vacantes: convertirán edificios patrimoniales municipales subutilizados en centros de formación, memoria y creación artística mediante convocatorias públicas y convenios de uso con reglas claras de conservación y beneficio colectivo, evitando adjudicaciones directas.

Ejercicio pleno de la competencia patrimonial

La administración 2027–2031 no planteará recibir una competencia futura, sino ejercer plenamente la competencia municipal ya transferida mediante las resoluciones 0004-CNC-2015 y 006-CNC-2017 para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, fortaleciendo para ello la instancia técnica competente, actualizando la Ordenanza integral de patrimonio cultural, y consolidando el equipo interdisciplinario de arquitectura, restauración, arqueología, historia y gestión de riesgos que sostendrá tanto el Centro Histórico Vivo como el Sistema Municipal de Prevención y Gestión del Patrimonio Arqueológico.

Guayaquil Intercultural y Plurinacional: Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Montuvios

Guayaquil es una ciudad profundamente intercultural cuya composición poblacional suele invisibilizarse en la planificación municipal. Según el Concilio de Pastores Evangélicos Quichuas del Ecuador (Copaique, 2019), cerca de 250 000 habitantes del cantón pertenecen a pueblos indígenas —aproximadamente el 10 % de la población cantonal—, de los cuales el 75 % nació en Guayaquil, lo que confirma que la indígena guayaquileña no es una población de tránsito sino una comunidad urbana consolidada por generaciones. A ella se suman las poblaciones afroecuatoriana y montubia, históricamente asentadas en el cantón y en su área de influencia rural, que junto con los pueblos indígenas conforman la diversidad cultural que da sentido a Guayaquil como ciudad portuaria, fluvial y popular. Esta realidad exige una línea política explícita: Guayaquil Intercultural y Plurinacional, entendiendo la interculturalidad como el reconocimiento de las diferencias y la plurinacionalidad como el ejercicio pleno de esas diferencias expresadas en derechos, en el marco del Estado.

La población indígena en Guayaquil se organiza en torno a estructuras propias —la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y sus filiales Mopkice y MIG; el Copaique; el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (Feine); la Federación de Indígenas Evangélicos del Litoral (FIEL); y el Concilio de Ministros Indígenas Evangélicos del Litoral (Comiel)— y se articula en espacios de socialización propios: cerca de 100 templos evangélicos, 7 Unidades Educativas Interculturales Bilingües, escuelas fiscales con mayoría de matrícula indígena en el centro de la ciudad, el Mercado Mayorista y la red de 52 mercados municipales, alrededor de 50 000 tiendas de barrio en sectores como Sauces y Alborada, cooperativas de ahorro y crédito, una cooperativa de taxis, grupos musicales y canchas de vóleibol. Los barrios con mayor población indígena son el centro tugurizado, Pájaro Azul, Monte Sinaí y el Guasmo. En materia habitacional, se estima que 200 000 personas indígenas residen en Guayaquil, de las cuales el 10 % habita en los tugurios centrales y el 80 % en asentamientos urbanos periféricos, ambos grupos vulnerables a la segregación socioespacial y a la pérdida de referentes culturales.

Agenda Urbana Intercultural y Plurinacional para Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Montuvios

- Hábitat y vivienda: acceso a vivienda con enfoque diferenciado para hogares indígenas, afrodescendientes y montuvios en situación de vulnerabilidad, incluyendo un componente de Vivienda Colectiva y en Arrendamiento en el casco central, articulado con el proyecto de Repoblamiento Habitacional descrito en la sección 3.4.
- Desarrollo económico: capacitación técnica y vocacional de calidad, acceso a capital financiero y a tecnología, y fortalecimiento de habilidades de negocio articuladas a cadenas de valor y mercados, incluyendo sistemas de comercialización asociativa de productos y servicios de pueblos y nacionalidades.
- Revitalización y mantenimiento de la identidad: prevención de la discriminación étnico-racial y del abandono de los marcadores culturales propios, mediante una Agenda Urbana para la Igualdad construida con diagnóstico participativo sobre el plan de vida y la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades residentes en la ciudad.

- Salud: fortalecimiento de las prácticas propias de salud ancestral (wawakamay) y atención prioritaria a la desnutrición crónica en menores de 5 años de estas poblaciones.
- Educación: promoción del acceso, la permanencia y la culminación de estudios en centros con pertinencia intercultural, territorial y lingüística, fortaleciendo la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe y las escuelas fiscales con alta matrícula indígena del centro.
- Empleo: capacitación para ampliar oportunidades de empleo, crédito y seguro social, con enfoque diferenciado para jóvenes y mujeres de estas poblaciones.
- Justicia: reconocimiento, aplicación e incorporación de la justicia indígena comunitaria en la resolución de conflictos, en coordinación con el sistema de justicia municipal.
- Organización y comunicación: fomento de la organización de pueblos y nacionalidades, relaciones armónicas con el Estado y los gobiernos locales, y acceso a tecnologías de la comunicación, incluyendo el respaldo a medios propios como Radio La Voz de Paquito y Radio Indígena.
- Articulación con el GAD: cogestión con comunidades y pueblos de la cooperación internacional; habilitación de espacios territoriales para el ejercicio de sus derechos; preservación, mantenimiento y difusión de su patrimonio cultural y celebraciones tradicionales; y garantía de que la infraestructura y el equipamiento de salud, educación y vida comunitaria tengan pertinencia cultural.

Institucionalidad y proyectos propuestos

Se creará la Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad, responsable de articular las líneas de acción en economía, salud, educación, vivienda, wawakamay, capacitación, cultura, deporte y justicia indígena para la población indígena, afrodescendiente y montuvia del cantón. Esta dirección sostendrá dos proyectos emblemáticos: Hatun Wasi (Casa Grande), infraestructura municipal para el desarrollo de dichas líneas de acción, y la articulación con una sede en Guayaquil de la Universidad Amawtay Wasi. En los barrios donde no existen mercados municipales se implementarán Ferias Libres bajo modalidad piso-techo, y se promoverá la Vivienda Colectiva y en Arrendamiento en el casco central como mecanismo de acceso habitacional con pertinencia cultural, en línea directa con la estrategia de repoblamiento descrita en la sección anterior.

Matriz de Diagnóstico del Componente Interculturalidad y Plurinacionalidad

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Invisibilización institucional de cerca de 250 000 habitantes indígenas (10 % del cantón, 75 % nacidos en Guayaquil) y de las poblaciones afroecuatoriana y montubia en la planificación municipal.	Ausencia de una política pública municipal explícita de interculturalidad y plurinacionalidad, y de una instancia técnica responsable de su gestión.	Preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural e identitario de pueblos y nacionalidades (Art. 55.h COOTAD).	Reconocimiento constitucional de derechos colectivos y plurinacionalidad (Función Ejecutiva, Consejos Nacionales de Igualdad).

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Segregación socioespacial de la población indígena: 200 000 residentes, 10 % en tugurios del centro y 80 % en asentamientos urbanos periféricos, vulnerables a la pérdida de referentes culturales.	Déficit de vivienda con pertinencia cultural y de mecanismos colectivos de acceso habitacional para pueblos y nacionalidades.	Regularización de asentamientos y fomento de vivienda colectiva y en arrendamiento en el casco central.	Política nacional de vivienda social y titulación (MIDUVI).
Debilidad de la oferta educativa y de salud con pertinencia intercultural, territorial y lingüística frente a la alta concentración de matrícula indígena en escuelas del centro.	Brechas de acceso, permanencia y culminación educativa, y de atención a la desnutrición crónica infantil en población indígena, afrodescendiente y montuvia.	Construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y comunitaria con pertinencia cultural (mediante convenio).	Rectoría del currículo intercultural bilingüe y del Sistema Nacional de Salud (Ministerios de Educación y Salud).

3.6. Eje Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz

El diagnóstico expuesto en la sección 2.9 —octava ciudad más violenta del mundo en 2023, más de 3 000 muertes violentas en la Zona 8 durante 2025, cientos de niñas, niños y adolescentes reclutados o asesinados, y un cuarto de millón de estudiantes fuera del sistema educativo nacional— exige una respuesta municipal seria, sostenida y basada en evidencia, que actúe estrictamente dentro del marco de competencias que el COOTAD reconoce al gobierno cantonal: la prevención de la criminalidad y la violencia, no la persecución penal ni el control del orden público, que son atribuciones del Estado central. El Plan Alternativo de Seguridad Ciudadana de Guayaquil se basa en evidencia científica y en el aprendizaje de experiencias latinoamericanas que lograron reducciones sostenidas de la violencia urbana —entre ellas Medellín, Bogotá, Recife e Iztapalapa—, no como réplica mecánica sino como fuente de aprendizaje adaptado a la realidad guayaquileña. El eje se organiza en dos líneas de acción complementarias: una de mediano y largo plazo orientada a la construcción institucional y comunitaria de la política criminal, y otra de corto plazo y de acción inmediata orientada a la percepción de seguridad y al efecto disuasivo en el espacio público.

El referente de Medellín: de la ciudad más violenta del mundo a un modelo de recuperación del tejido social

Medellín ofrece el caso más documentado de reducción sostenida de la violencia urbana en América Latina y el punto de comparación obligado para Guayaquil. En 1991, en el momento más crítico de la guerra del cartel de Pablo Escobar contra el Estado colombiano, Medellín fue declarada la ciudad más violenta del mundo, con una tasa de entre 380 y 416 homicidios por cada 100 000 habitantes —el doble de la tasa que hoy ubica a Guayaquil entre las diez ciudades más violentas del planeta—. Tres décadas después, la tasa de homicidios de Medellín se redujo en más del 90 %, hasta ubicarse entre 11 y 14 por cada 100 000 habitantes, la más baja entre las cinco principales ciudades de Colombia. Esa transformación no fue obra de una sola administración ni de una fórmula policial: comenzó con programas de mejoramiento integral de barrios desde inicios de los años noventa (PRIMED), se consolidó institucionalmente cuando la alcaldía de Sergio Fajardo (2004–2008) convirtió por primera vez la seguridad en prioridad municipal —multiplicando la inversión social y urbanística en las laderas históricamente abandonadas por el Estado— y se sostuvo durante los gobiernos que le sucedieron, de distintas orientaciones políticas, mediante Parques Biblioteca, Centros de Desarrollo Cultural, el sistema de Metrocable y una inversión continuada en cultura y espacio público que no se interrumpió con el cambio de alcalde.

La lección central de Medellín no es tecnológica ni policial, sino de recuperación del tejido social desde la participación comunitaria: los programas se ubicaron deliberadamente en las zonas de mayor peligrosidad, bajo dos principios que este Plan de Trabajo adopta expresamente para Guayaquil. El primero es la presencia como gestión: la obra no se inaugura y se abandona, sino que es la plataforma desde la cual el Municipio sostiene programas y presencia continua en el territorio. El segundo es la ética del cuidado: una comunidad cuida aquello de lo que ha sido parte activa en construir, porque ahí crecen sus hijos, se recrean sus adultos mayores y ocurre la vida familiar y vecinal. Aplicado a Guayaquil, y con la prudencia de reconocer que ninguna transformación de esta magnitud ocurre en un solo período de gobierno, el resultado esperado de

sostener este modelo en el tiempo —con la misma continuidad interpartidaria que demostró Medellín— es una reducción sustancial y sostenida de las tasas de muertes violentas de la ciudad.

Primera línea: institucionalidad, evidencia y cultura de paz (mediano y largo plazo)

Se creará el Centro de Investigación de Violencias y Prevención del Delito, una instancia técnica municipal articulada con las facultades de Derecho y Ciencias Sociales de las universidades de Guayaquil y con centros de gobernanza internacionales, que sostendrá la política de seguridad integral en evidencia científica y en el intercambio de experiencias con especialistas nacionales y extranjeros, superando el populismo penal. Este centro gestionará cooperación técnica y de financiamiento para investigación aplicada con organismos internacionales especializados —entre ellos la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que ya mantiene en Ecuador un portafolio de proyectos de asistencia técnica en materia de drogas, crimen organizado, corrupción y prevención del delito, y que por la condición portuaria de Guayaquil tiene presencia técnica directa en la ciudad a través del Programa Conjunto de Control de Contenedores—, bajo el principio de que el conocimiento sobre seguridad es una construcción colectiva entre la academia, la sociedad civil, los medios de comunicación y la comunidad.

Se implementará una Red de Centros de Cultura de Paz y Bibliotecas Comunitarias, inspirada en los Parques Biblioteca y Centros de Desarrollo Cultural de Medellín y en los Centros Comunitarios de Paz (Compaz) de Recife, priorizando su ubicación en los distritos de mayor incidencia delictiva identificados en el diagnóstico —Durán, Pascuales, Portete, el distrito Sur y Esteros—. Cada centro combinará biblioteca, salas de ensayo, formación en artes y oficios, incubación de emprendimientos juveniles y actividades deportivas, bajo un modelo de gestión corresponsable entre el Municipio, la empresa privada, la academia y la comunidad, aplicando los principios de presencia como gestión y ética del cuidado descritos arriba.

Esta línea incorpora, además, un componente educativo y de prevención social dirigido a recuperar a las juventudes del reclutamiento por parte de estructuras de narcotráfico y bandas delictivas, mediante la articulación directa con la Red de Unidades Educativas Municipales bajo el modelo de Intermitencia del Hábitat Curricular y con los programas de formación artística y deportiva de los Centros de Cultura de Paz. Incluye también una campaña de reconocimiento y legitimación de las expresiones culturales juveniles —música urbana, arte callejero, deporte barrial—, que distinga con claridad entre las culturas identitarias juveniles y las estructuras de crimen organizado que intentan capturarlas, entendiendo que la falta de alternativas de vida, de reconocimiento y de pertenencia, más que la sola precariedad económica, explica buena parte de la vinculación juvenil con economías ilícitas.

SEGURA EP: de plataforma de videovigilancia a sistema de prevención con base comunitaria

SEGURA EP administra hoy el sistema municipal de videovigilancia de Guayaquil —cerca de 34 000 cámaras integradas con inteligencia artificial al Centro de Control y Monitoreo C5 GYE, equipado con un videowall de 22 metros y resolución de hasta 8K— y reportó, solo en 2025, 61 953 alertas registradas y la prevención de 6 774 delitos potenciales mediante interoperabilidad con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. La empresa gestiona también las Estaciones de Acción

Segura (EAS), que combinan videovigilancia, patrullaje municipal y atención comunitaria, y que solo desde marzo de 2025 han ejecutado cerca de 14 000 operativos en sectores como Urdesa, Atarazana, Kennedy y Las Peñas. Esta infraestructura tecnológica constituye una base real sobre la cual construir, pero su solidez técnica debe ir acompañada de una reforma institucional que la haga menos vulnerable: la gobernanza de SEGURA EP requiere protocolos claros y auditables de acceso y protección de datos que impidan cualquier uso político o irregular de la información de videovigilancia, mecanismos de veeduría ciudadana sobre su operación, y una articulación explícita con la Mesa Municipal de Seguridad y Política Criminal, de manera que la tecnología esté siempre subordinada a la política pública de prevención y nunca al revés.

Sobre esa base se propone reorientar el mandato de SEGURA EP desde un enfoque predominantemente tecnológico y reactivo hacia un modelo de prevención con base comunitaria: expansión de las Estaciones de Acción Segura hacia los distritos de mayor incidencia identificados en el diagnóstico, articulación directa de cada estación con el Centro de Cultura de Paz y la Casa de la Cultura Comunitaria más cercana de su sector, generación pública y periódica de la estadística de violencia y delitos de la ciudad como insumo del Centro de Investigación de Violencias, y despliegue de un Sistema de Monitoreo Tecnológico y Disuasión organizado por cuadrantes de riesgo, definidos junto con la comunidad y la Policía Metropolitana, en el que la tecnología de video-monitoreo y drones de vigilancia cumple un rol complementario y disuasivo —nunca sustituto de la prevención social—.

Segunda línea: percepción, arquitectura de decisiones y disuasión (corto plazo)

Con base en los principios de arquitectura de decisiones (Thaler y Sunstein) y en el llamado síndrome de la ventana rota —según el cual el descuido de los mínimos detalles del espacio público erosiona la confianza y el comportamiento cívico—, se impulsarán intervenciones de efecto inmediato orientadas a modificar comportamientos sin recurrir a la represión, comenzando por la ejemplaridad de la propia autoridad municipal en el cuidado del espacio público: peatonalización segura para personas no videntes y adultos mayores, mejoramiento del transporte público como espacio seguro —dado que buena parte de los asaltos de delincuencia común ocurre en unidades y paradas de transporte— y campañas de reconocimiento a cooperativas de transporte con servicio ejemplar, antes que sanciones. Un espacio público seguro es, ante todo, un espacio vigilado, iluminado y vital: los parques recuperados por regeneración urbana deberán contar con programación cultural permanente —ludotecas, bailoterapia, talleres— coadministrada con organizaciones sociales, iglesias y colectivos barriales, evitando que la sola obra física sin gestión comunitaria quede en abandono. Esta prioridad exige además revisar el actual Índice de Verde Urbano municipal, que certifica cobertura de áreas verdes contabilizando cemento, palmeras ornamentales y juegos infantiles sin evaluar su función ecológica ni su apropiación social, en contraste con los estándares de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (Art. 16), que exige espacios públicos de calidad, inclusivos y multifuncionales.

Se democratizará el acceso a los quioscos y espacios de comercio popular dentro de parques municipales, priorizando negocios de la economía popular y solidaria y las tiendas de barrio frente a cadenas comerciales, como mecanismo de reactivación económica local y de apropiación ciudadana del espacio público. Finalmente, se instalará una Mesa Municipal de Seguridad y

Política Criminal con representación de la academia, la sociedad civil organizada y los actores territoriales, encargada de dar seguimiento público a la implementación del Plan Alternativo de Seguridad Ciudadana, evaluar sus resultados con los indicadores del Centro de Investigación de Violencias, y examinar de manera responsable, con enfoque de salud pública y diferenciando consumo de tráfico, las políticas de prevención y atención frente al consumo de sustancias, en coordinación con las autoridades nacionales competentes.

3.7. Eje Asentamientos Humanos y Movilidad: Repoblamiento del Casco Central

El eje Asentamientos Humanos y Movilidad concentra, además de los proyectos de agua potable, alcantarillado y electromovilidad detallados en el Banco de Ideas, una estrategia específica de repoblamiento habitacional del casco central desarrollada a partir de una propuesta técnica de la Fundación Vida Urbana.

Repoblamiento Habitacional del Casco Central de Guayaquil

Guayaquil vivió un importante desarrollo de su casco central a partir de los años setenta, impulsado por la renta petrolera y el boom bananero, con un plan de renovación urbana que eliminó los conventillos y llevó al centro a crecer en altura. Desde los años noventa, sin embargo, la ciudad se transformó en una metrópolis conurbada junto a Samborondón, Durán, Salitre y Daule, bajo un patrón residencial de ciudadelas cerradas y baja densidad que desplazó el crecimiento urbano hacia la periferia. El casco central vio disminuidas sus actividades económicas, culturales y residenciales, con abandono de edificaciones públicas y privadas, deterioro e inseguridad, pese a conservar la mejor infraestructura urbana de la ciudad y su condición de referente de centralidad funcional.

El diagnóstico urbanístico municipal más reciente, referido al polígono delimitado por Jacinto Morán Buitrón, Aguirre, el Malecón y Baquerizo Moreno (60,53 hectáreas, 92 manzanas, 689 predios), confirma este potencial patrimonial y económico junto a un déficit de ocupación: el 12 % de los predios tiene valor patrimonial y el 46,2 % está en buen estado de conservación, pero el 11,9 % (82 predios) se encuentra deshabitado y el 18,9 % (130 predios) presenta ocupación parcial; el 53,9 % de las edificaciones tiene entre 0 y 3 pisos, evidenciando un amplio margen de densificación compatible con el patrimonio existente.

El repoblamiento del casco central a partir de la vivienda se fundamenta en que esta ocupa cerca del 60 % de las actividades urbanas y tiene un carácter multidimensional que impacta la salud, la educación, la convivencia, la seguridad y el tejido social; en el creciente déficit habitacional nacional, que puede agravarse con los cambios en la política pública de vivienda; y en que el modelo de crecimiento horizontal y de baja densidad que privilegia Guayaquil eleva los costos de urbanización, afecta las rentas municipales y presiona los suelos agrícolas periféricos y la soberanía alimentaria. La estrategia propuesta es repoblar el casco central recuperando edificaciones abandonadas o en venta mediante modelos colectivos, cooperativos, asociativos y colaborativos de acceso a la vivienda, centrados en la participación comunitaria y la atención a grupos vulnerables.

El plan de acción incluye la identificación y caracterización de la oferta inmobiliaria y la organización de la demanda; un componente de gestión social que acompañe a las familias durante todo el proceso; coordinación interinstitucional y articulación entre los sectores público, privado y comunitario; la definición de incentivos públicos, privados y comunitarios; y la implementación de un proyecto piloto. Un caso identificado —un inmueble de 900 m² en Córdova y Loja, con locales comerciales en planta baja y 20 habitaciones distribuidas en dos plantas— ilustra los usos posibles bajo esta estrategia, como coliving para comerciantes del cercano Mercado Artesanal. Esta propuesta se articula directamente con el proyecto Centro Histórico Vivo del eje de Cultura

y Patrimonio, y con la Vivienda Colectiva en arrendamiento prevista en la agenda de interculturalidad y plurinacionalidad, como una misma política de recuperación del centro desde tres ángulos complementarios: patrimonial, habitacional e intercultural.

Matriz de Diagnóstico del Componente Repoblamiento del Casco Central

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Despoblamiento y abandono del casco central: 11,9 % de predios deshabitados y 18,9 % con ocupación parcial en el polígono de 60,53 ha diagnosticado por el Municipio, pese a contar con la mejor infraestructura urbana de la ciudad.	Subutilización de la centralidad funcional consolidada frente a un modelo de expansión horizontal de baja densidad que encarece la provisión de servicios y presiona suelos periféricos.	Uso y gestión del suelo, zonificación, licencias de construcción y regeneración urbana del casco central.	Política nacional de vivienda y déficit habitacional (Ministerio de Vivienda).
Deterioro de edificaciones patrimoniales y no patrimoniales sin uso habitacional, con el 12 % de los predios con valor patrimonial en riesgo de pérdida por abandono.	Desaprovechamiento del stock construido patrimonial como oferta habitacional asequible y con identidad.	Preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural; incentivos municipales a la rehabilitación.	Financiamiento de vivienda social y crédito para rehabilitación (MIDUVI).
Ausencia de modelos de acceso colectivo, cooperativo y asociativo a la vivienda que faciliten el repoblamiento sin desplazar a la población residente ni encarecer el suelo central.	Vacío de instrumentos municipales de gestión social y financiera para modelos habitacionales alternativos al mercado inmobiliario individual.	Definición de incentivos municipales (tributarios, de edificabilidad) para vivienda colectiva y cooperativa en el casco central.	Marco normativo nacional de cooperativas de vivienda y economía popular y solidaria (SEPS).

3.7.1. Salud Urbana, Movilidad Activa y Ciudad Saludable

La salud es una competencia concurrente en la que el municipio tiene un margen de acción decisivo a través del entorno urbano que construye. Guayaquil enfrenta una triple carga que el diseño de la ciudad puede agravar o mitigar: sedentarismo y enfermedades crónicas, mala calidad del aire por la dependencia del automóvil, y exposición creciente al calor extremo. La evidencia internacional demuestra que la infraestructura de movilidad activa —ciclovías seguras, caminabilidad y transporte público integrado— es, simultáneamente, una política de salud pública de alto retorno.

Este plan adopta la herramienta HEAT de la Organización Mundial de la Salud para monetizar los beneficios sanitarios de cada kilómetro de ciclovía y de cada intervención peatonal, convirtiendo la salud en un criterio explícito de inversión municipal.

Matriz 3.7.1. Evidencia internacional de movilidad activa y salud, adaptada a Guayaquil.

REFERENTE / INSTRUMENTO	INTERVENCIÓN	RESULTADO DOCUMENTADO	APLICACIÓN EN GUAYAQUIL
OMS – HEAT	Evaluación económica de caminata y ciclismo	Monetiza beneficios en salud, mortalidad, contaminación y carbono.	Criterio de priorización de inversión en cada proyecto de movilidad.
OMS / UNECE – Plan Maestro Paneuropeo	Bicicleta como transporte estratégico	Menos congestión y costos viales; más salud y empleo verde.	Corredores ciclistas integrados a la Metrovía y la Aerovía.
Copenhague	Red continua de ciclovías y puentes	Menor congestión, mejor uso del espacio y beneficios sanitarios.	Red segregada continua, no tramos aislados, en ejes de alta demanda.
Helsinki	Inversión en corredores ciclistas	Cada €1 invertido genera ~€3,60 en beneficios.	Modelo de evaluación beneficio-costo para el plan de ciclovías.
Buenos Aires	Corredores ciclistas urbanos	Relación beneficio-costo de 5,7.	Ciclovías protegidas en el centro y conexión con el casco repoblado.
Bogotá	Red ciclista y ciclovías permanentes	Ahorros estimados de USD 80 millones al año.	Ciclovía recreativa dominical permanente y red cotidiana de 120 km.
Países Bajos	27% de viajes en bicicleta	Beneficio social de €0,68/km en bici frente a €0,37/km en auto.	Meta progresiva de repartición modal con estaciones de bici pública.

Sobre esta base, el plan incorpora propuestas de salud urbana innovadoras adaptadas al trópico húmedo: (i) integración obligatoria de las ciclovías con los Corredores Verdes de Sombra, porque en Guayaquil la arborización no es ornamento sino condición de viabilidad de la movilidad activa frente al calor; (ii) "prescripción social" de actividad física y rutas seguras desde los centros de salud municipales, siguiendo modelos de receta verde; (iii) refugios climáticos en equipamientos municipales durante olas de calor, tratando la exposición térmica como problema de salud pública; (iv) barrios saludables de proximidad que acerquen atención primaria, farmacia comunitaria y telemedicina municipal a quince minutos del hogar; y (v) un sistema abierto de vigilancia epidemiológica urbana que cruce calidad del aire, siniestralidad vial y sedentarismo para orientar la inversión. La ciudad saludable no se decreta: se construye con aire limpio, sombra, agua segura y calles caminables.

3.8. Eje Político Institucional: Régimen de Competencias, Autonomía Metropolitana y Nuevo Modelo Educativo

El eje Político Institucional agrupa, junto a la transformación digital y la gestión financiera desarrolladas en la sección de Modelo de Gestión, dos estrategias de ampliación del régimen de competencias municipales: la gestión ante el Consejo Nacional de Competencias del nuevo modelo educativo municipal, y la constitución de Guayaquil como Distrito Metropolitano Autónomo mediante un Estatuto de Autonomía.

Régimen de Competencias y Nuevo Modelo Educativo Municipal (Intermitencia del Hábitat Curricular – IHC)

La educación formal —currículo, planteles fiscales y rectoría del sistema— es una competencia del gobierno central, por lo que el Municipio de Guayaquil no puede, por sí solo, crear unidades educativas municipales con reconocimiento pleno del Ministerio de Educación. Sin embargo, el artículo 264 de la Constitución y los artículos 148 y siguientes del COOTAD habilitan a los gobiernos autónomos descentralizados a construir y equipar infraestructura educativa mediante convenio, y facultan al Consejo Nacional de Competencias (CNC) para transferir o delegar, mediante resolución, competencias adicionales cuando exista la capacidad operativa y financiera del GAD, tal como ocurrió con la competencia de preservación patrimonial mediante las resoluciones 0004-CNC-2015 y 006-CNC-2017. Sobre esa misma base normativa, la administración 2027–2031 tramitará ante el Consejo Nacional de Competencias una resolución de delegación que habilite al Municipio de Guayaquil a crear y cogestionar Unidades Educativas Municipales, articuladas administrativa y técnicamente a la Empresa Pública DASE y en convenio permanente con el Ministerio de Educación, sin sustituir la rectoría curricular nacional.

Sobre esa habilitación competencial se implementará la propuesta de Intermitencia del Hábitat Curricular (IHC), un modelo que distribuye el tiempo educativo entre el plantel (Hábitat Curricular Plantel, HCP) y la comunidad (Hábitat Curricular Barrio, HCB), en el que dos unidades educativas pares alternan semanalmente actividades escolares tradicionales con talleres, torneos artísticos, oratoria, animación a la lectura y formación en valores ciudadanos desarrollados en coliseos, colegios amigos y espacios comunitarios seguros. El modelo, inspirado en la Pedagogía Williams y en el principio freireano de la educación como práctica social situada, permite además duplicar la capacidad de matrícula de cada par de planteles sin incrementar la carga horaria del personal docente y administrativo, y reduce la dependencia del texto escolar al exigir una práctica de lectura permanente. Se proyecta la creación de 10 pares de unidades educativas bajo este esquema durante el período de gobierno, con evaluación cruzada entre planteles pares como mecanismo de mejora continua y de generación de evidencia para su eventual escalamiento nacional.

Este nuevo modelo educativo municipal se plantea como una política de transformación cultural que trasciende el aula: al trasladar la mitad de la jornada formativa al barrio, involucra directamente a las familias, las organizaciones comunitarias, los espacios deportivos y culturales del sector, y las redes de cuidado del territorio, generando así un vínculo estable entre la escuela y la comunidad que refuerza la formación ciudadana, la convivencia y la prevención social. Por su naturaleza intersectorial, la IHC se articula con el eje de Seguridad Ciudadana y Cultura de Paz —al ofrecer alternativas formativas de proximidad para niñez y juventudes en riesgo— y con el eje de Cultura,

Patrimonio, Arte e Identidad —al usar coliseos, casas de la cultura comunitaria y espacios públicos recuperados como Hábitat Curricular Barrio—, consolidando un régimen de competencias municipales ampliado, formalizado y sostenible ante el Consejo Nacional de Competencias.

Guayaquil Distrito Metropolitano Autónomo: Estatuto de Autonomía

Guayaquil enfrenta hoy una doble circunstancia que hace de la autonomía metropolitana una propuesta oportuna y jurídicamente viable. Por un lado, la reforma al COOTAD de los últimos años recortó significativamente la participación municipal en el Presupuesto General del Estado, un agravio fiscal legítimo que solo una autonomía institucional y financiera propia puede empezar a corregir. Por otro, el cierre de un ciclo político de tres décadas deja un vacío de proyecto de largo plazo que el Estatuto de Autonomía puede llenar con un horizonte institucional que trascienda cualquier administración: no una obra ni un programa de gobierno, sino una nueva arquitectura de poder territorial para la ciudad. El artículo 8 del COOTAD reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de dotarse de un estatuto de autonomía, y los artículos 149 a 151 habilitan a asumir competencias residuales del gobierno central mediante convenio o resolución del Consejo Nacional de Competencias; sobre esa base, Guayaquil puede constituirse como Distrito Metropolitano Autónomo, régimen especial de gobierno del nivel cantonal que el propio COOTAD contempla.

Marco normativo: qué es y qué permite un Distrito Metropolitano Autónomo

El artículo 73 del COOTAD define a los distritos metropolitanos autónomos como regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal, que se constituyen por razones de concentración demográfica y conurbación y que tienen la facultad de sumar e integrar competencias municipales, provinciales y regionales. En esa figura encaja con precisión la realidad de Guayaquil: una cabecera cantonal que concentra el 97 % de la población del cantón y que conforma, junto a Durán, Samborondón y otros cantones vecinos, una conurbación funcional que el propio diagnóstico territorial de este plan reconoce como metrópoli de facto. El artículo 84 detalla las competencias exclusivas del distrito metropolitano: planificar el desarrollo distrital, formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso del suelo, y ejercer el control sobre el tránsito, el transporte público y la gestión ambiental en su territorio, entre otras. El artículo 85 habilita, además, la suscripción de convenios de competencias concurrentes para la gestión compartida de actividades de desarrollo productivo, cultural o social con otros niveles de gobierno. En cuanto a los órganos de gobierno, el artículo 87 otorga al Concejo Metropolitano la facultad legislativa de expedir ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones, y de regular tasas y contribuciones especiales de mejoras; el artículo 90 encarga al alcalde o alcaldesa metropolitana dirigir la administración, sancionar las ordenanzas y asegurar la desconcentración territorial a través de administraciones zonales.

Contenido obligatorio del Estatuto (Artículo 77)

El artículo 77 del COOTAD establece que el Estatuto de Autonomía se convierte en la norma institucional básica del Distrito Metropolitano, y fija su contenido mínimo obligatorio: la denominación oficial, los símbolos, principios, sede e instituciones del gobierno metropolitano; la identificación detallada de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios; las estructuras desconcentradas —como las Administraciones Zonales— necesarias para gestionar los servicios en el territorio; y los mecanismos obligatorios de participación ciudadana. Este último punto es especialmente relevante para el modelo de gestión propuesto en este plan: el estatuto no solo habilita, sino que exige, instituir por norma superior mecanismos como el presupuesto

participativo y los consejos zonales de participación ciudadana descritos en el fundamento filosófico de este documento, blindándolos frente a eventuales retrocesos de futuras administraciones.

El proceso de aprobación paso a paso (Artículos 75, 78 y 79)

- Iniciativa y redacción (Art. 75): el proyecto de estatuto debe ser formulado y aprobado por el Concejo Metropolitano con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, precedido de un proceso de amplia socialización y participación ciudadana.
- Control de constitucionalidad (Art. 78): una vez aprobado por el Concejo, la alcaldía debe remitir el proyecto a la Corte Constitucional, que emite un dictamen vinculante para verificar que el texto no contradiga la Constitución de la República.
- Consulta popular (Art. 79): con dictamen favorable de la Corte, el proceso pasa al Consejo Nacional Electoral, que somete obligatoriamente el estatuto a un plebiscito para que la ciudadanía del distrito lo apruebe o rechace en las urnas.
- Vigencia: si el voto es mayoritariamente afirmativo, el Estatuto de Autonomía se publica en el Registro Oficial y entra en vigencia inmediata como la máxima ley local del distrito.

Esta secuencia —Concejo, Corte Constitucional, consulta popular— tiene un valor que trasciende el trámite legal: cada filtro suma legitimidad, y la consulta popular en particular ofrece a Guayaquil una oportunidad de legitimación democrática directa inédita en la historia municipal del país, similar en espíritu al ejercicio que en 1820 llevó a la ciudad a dictar su propio Reglamento Provisorio de Gobierno.

Referente comparado: Bogotá

El modelo de descentralización intraurbana más pertinente para Guayaquil es el de Bogotá, ciudad primada de un país unitario con tensiones históricas con el gobierno central, no distinto en esa condición a Guayaquil. Bogotá está dividida en 20 localidades, cada una con un alcalde local designado a partir de una terna enviada por las Juntas Administradoras Locales (JAL), electas popularmente, y con un Fondo de Desarrollo Local de presupuesto propio: este es el antecedente directo del modelo de Administraciones Zonales que este plan propone para Guayaquil, con Consejos Zonales de Participación Ciudadana, un Fondo Zonal de Desarrollo equivalente a una porción del presupuesto de inversión distribuida con criterios de equidad territorial, y presupuesto participativo obligatorio sobre al menos una parte de ese fondo. Bogotá cuenta además, desde 1993, con un Estatuto Orgánico propio (Decreto-Ley 1421) que le reconoce una doble naturaleza de municipio y departamento, autonomía presupuestaria sin necesidad de aprobación del gobierno nacional, competencias exclusivas en transporte, infraestructura vial y planeación urbana, y un sistema de planeación participativa donde el Plan de Desarrollo Distrital se somete a consulta en cada localidad antes de su aprobación: un catálogo de atribuciones muy cercano al que el artículo 84 del COOTAD ya reconoce a los distritos metropolitanos ecuatorianos.

La eventual dimensión metropolitana de Guayaquil, en conurbación con Durán, Samborondón y otros cantones vecinos, encuentra su fundamento directamente en el artículo 8 y en las disposiciones sobre mancomunidades y áreas metropolitanas del COOTAD: un nivel de gobernanza que no absorbe a los municipios sino que agrega competencias metropolitanas exclusivas —transporte masivo, gestión de residuos, infraestructura vial de escala metropolitana,

ordenamiento territorial estratégico y seguridad ciudadana coordinada— para los problemas que ningún municipio puede resolver en solitario, financiada con aportes proporcionales de cada municipio integrante. El propio marco ecuatoriano exige, para esta figura, la misma precisión en la definición de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes que este plan desarrolla en sus matrices de diagnóstico: ese nivel de detalle —y no un modelo importado— es el estándar que el Estatuto de Autonomía de Guayaquil debe alcanzar.

Fases de implementación

La implementación sigue tres momentos. Primero, la creación por ordenanza municipal de las Administraciones Zonales, con Consejos de Participación Ciudadana y Fondo Zonal de Desarrollo, siguiendo el modelo de localidades de Bogotá descrito arriba; esta fase no requiere reforma legal alguna y puede ejecutarse dentro del marco vigente. Segundo, la tramitación del Estatuto de Autonomía que declara a Guayaquil Distrito Metropolitano Autónomo, con el catálogo de competencias exclusivas del artículo 84 del COOTAD, siguiendo la secuencia Concejo–Corte Constitucional–consulta popular de los artículos 75, 78 y 79. Tercero, de maduración más larga y sujeta a acuerdo político con los cantones vecinos, la construcción del Área Metropolitana de Guayaquil en conurbación con Durán, Samborondón y otros cantones del entorno. Como advierte Fernando Carrión, el estatuto autonómico es un instrumento, no el proyecto: la autonomía metropolitana de Guayaquil solo tiene sentido si sirve para devolverle a la ciudad, con instituciones propias y participación ciudadana efectiva, la capacidad de gobernar su propio destino que sus próceres reclamaron en 1820.

Matriz de Diagnóstico del Componente Distrito Metropolitano Autónomo

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Recorte de la participación municipal en el Presupuesto General del Estado por reforma al COOTAD, y régimen jurídico de municipio ordinario insuficiente para la escala demográfica y económica de Guayaquil.	Desequilibrio entre las competencias y responsabilidades reales de Guayaquil y su régimen jurídico-fiscal actual como municipio ordinario.	Formulación y tramitación del Estatuto de Autonomía como Distrito Metropolitano Autónomo (Art. 8, 73, 75, 77, 78, 79 COOTAD).	Control de constitucionalidad (Corte Constitucional) y organización del plebiscito (Consejo Nacional Electoral).

PROBLEMA IDENTIFICADO	PROBLEMA ABSTRAÍDO	COMPETENCIA EXCLUSIVA (GAD)	COMPETENCIA CONCURRENTE
Ausencia de estructuras desconcentradas con presupuesto y participación ciudadana propios, pese a la extensión territorial y la diversidad de realidades barriales del cantón.	Centralización excesiva de la gestión municipal que dificulta la proximidad, la rendición de cuentas y la participación efectiva en cada sector.	Creación de Administraciones Zonales por ordenanza, con competencias desconcentradas y consejos de participación ciudadana (Art. 77 y 90 COOTAD).	Coordinación con juntas parroquiales rurales y sistema nacional de participación ciudadana (CPCCS).
Conurbación funcional de Guayaquil con Durán, Samborondón y otros cantones vecinos, sin una instancia de gobernanza metropolitana que gestione problemas comunes de transporte, residuos y ordenamiento territorial.	Vacío institucional para la gestión de externalidades metropolitanas que ningún municipio puede resolver de forma aislada.	Construcción del Área Metropolitana de Guayaquil mediante acuerdo político, aprobación de los Concejos Municipales y consulta popular.	Validación por la Corte Constitucional y articulación con la planificación nacional (Estatuto Autonómico, Art. 8 COOTAD).

4. MODELO DE GESTIÓN (ESTRATEGIAS PLURIANUALES Y FINANCIAMIENTO)

4.1. Reestructuración e Innovación Institucional

Para ejecutar el Plan de Trabajo de manera eficiente, se propone la optimización del Reglamento Orgánico por Procesos del GAD Municipal de Guayaquil, creando la Dirección de Resiliencia y Cambio Climático, la Empresa Pública de Movilidad Electromóvil (EP-MOVE), potenciando la Empresa Pública Municipal de Seguridad y el Centro de Investigación de Violencias y Prevención del Delito, fortaleciendo la Empresa Pública DASE como brazo de gestión social-educativa de la Red de Unidades Educativas Municipales IHC, y consolidando una instancia técnica de patrimonio con estabilidad orgánica y capacidad interdisciplinaria para sostener el Sistema Municipal de Cultura y Patrimonio. Se aplicará una política de austeridad en gasto corriente para orientar el 70 % o más del presupuesto no financiero a capital de inversión. En paralelo, se conformará la Secretaría Técnica del Estatuto de Autonomía, responsable de redactar el proyecto de Estatuto de Autonomía y Distrito Metropolitano, conducir su socialización ciudadana y acompañar su trámite ante el Concejo Municipal, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral, así como de diseñar e implementar las primeras Administraciones Zonales por ordenanza.

4.2. Matriz Metropolitana de Objetivos Estratégicos de Gestión, Programas, Actores y Mecanismos de Articulación

Esta matriz adapta el Modelo de Gestión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Guayaquil (Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887 del 22 de noviembre de 2024, sección 4.1 «Interacción entre objetivos estratégicos de gestión, actores involucrados y mecanismo de articulación», Tabla 136) y lo reformula bajo el modelo institucional del Distrito Metropolitano Autónomo que este Plan de Trabajo propone. La «entidad responsable» deja de ser el GAD Municipal ordinario y pasa a ser la arquitectura metropolitana desconcentrada —Alcaldía y Concejo Metropolitano, empresas públicas metropolitanas (EP-MOVE, SEGURA EP, EPDASE, PARQUES EP, EMAPAG-EP, FTTG) y Administraciones Zonales—, mientras que los mecanismos de articulación incorporan los instrumentos propios del régimen especial: la ordenanza metropolitana (Art. 87 COOTAD), los convenios de competencias concurrentes (Art. 85 COOTAD) y el Estatuto de Autonomía (Arts. 8 y 73-79 COOTAD).

La matriz se organiza en torno a los tres criterios estructurantes que fundamentan y priorizan la constitución del Distrito Metropolitano de Guayaquil. El criterio de población recoge el umbral constitucional que habilita la figura —el cantón o conurbación con más del siete por ciento de la población nacional (Const. Art. 247; COOTAD Art. 73)— y ordena los servicios que deben llegar de forma equitativa y desconcentrada a una metrópoli de facto conformada con Durán, Samborondón y cantones vecinos. El criterio de movilidad recoge la competencia exclusiva metropolitana sobre el tránsito, el transporte público y la vialidad de escala metropolitana (Art. 84 COOTAD), rasgo que más distingue al distrito. El criterio de conectividad recoge la conectividad digital de la ciudadanía, la conectividad logístico-portuaria que define el rol de Guayaquil en el Pacífico y la articulación institucional de la conurbación mediante convenios y el propio Estatuto de Autonomía (Arts. 8 y 85 COOTAD).

N.º	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN METROPOLITANA	PROGRAMA / PROYECTO	ENTIDAD RESPONSABLE (DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL)	ACTORES INVOLUCRADOS (ARTICULACIÓN MULTINIVEL)	MECANISMO DE ARTICULACIÓN
CRITERIO ESTRUCTURANTE 1 — POBLACIÓN · Servicio equitativo y desconcentrado a la población conurbada (Const. Art. 247; COOTAD Art. 73 y 90).					
1	Proteger a la población frente a inundaciones y estrés climático, garantizando la resiliencia hídrica del territorio metropolitano.	Guayaquil Resiliente e Hidráulico: sistema macro-hidráulico, estaciones de bombeo y compuertas de marea.	Dirección Metropolitana de Resiliencia y Cambio Climático; EMAPAG-EP; Administraciones Zonales.	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, MAATE, Prefectura del Guayas, Interagua, BDE/BID.	Cogestión y crédito BDE/BID; convenios de competencias concurrentes (Art. 85 COOTAD).

N.°	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN METROPOLITANA	PROGRAMA / PROYECTO	ENTIDAD RESPONSABLE (DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL)	ACTORES INVOLUCRADOS (ARTICULACIÓN MULTINIVEL)	MECANISMO DE ARTICULACIÓN
2	Ampliar y mantener la cobertura de agua potable y alcantarillado para toda la población urbana, de expansión y de las parroquias rurales.	Agua y Saneamiento Metropolitano y plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR).	EMAPAG-EP; Administraciones Zonales.	MAATE, MIDUVI, Interagua.	Contratos de concesión, convenios y ordenanza metropolitana tarifaria.
3	Consolidar un hábitat digno y un suelo ordenado mediante vivienda de interés social y repoblamiento del casco central.	Vivienda Social y Repoblamiento Habitacional del Casco Central.	Dirección Metropolitana de Vivienda, Urbanismo y Catastro; Administraciones Zonales.	MIDUVI, cooperativas de vivienda, Fundación Vida Urbana, Cámara de la Construcción.	Alianzas público-privadas, incentivos municipales y modelos cooperativos/colectivos.
4	Garantizar salud pública, inclusión y protección de los grupos de atención prioritaria en todo el territorio.	Guayaquil Abrazante: fortalecimiento de capacidades de la colectividad.	EPDASE; Direcciones Metropolitanas de Salud, de la Mujer e Inclusión; Administraciones Zonales.	MIES, Ministerio de Salud, Consejos de Protección de Derechos, universidades.	Convenios; destinación obligatoria del 10 % de ingresos no tributarios; presupuesto participativo zonal.
5	Incentivar la culminación de estudios e implantar un nuevo modelo educativo municipal articulado al territorio.	Red de Unidades Educativas Municipales IHC.	EPDASE.	Ministerio de Educación, universidades, cooperación internacional.	Convenio de cogestión educativa (delegación CNC) y cooperación internacional.

N.°	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN METROPOLITANA	PROGRAMA / PROYECTO	ENTIDAD RESPONSABLE (DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL)	ACTORES INVOLUCRADOS (ARTICULACIÓN MULTINIVEL)	MECANISMO DE ARTICULACIÓN
6	Fortalecer la identidad, la cultura y el patrimonio de forma territorializada y sostenible.	Sistema Municipal de Cultura y Patrimonio; mantenimiento del patrimonio arquitectónico.	Instancia Metropolitana de Cultura y Patrimonio; PARQUES EP; Fundación Guayaquil Siglo XXI.	Ministerio de Cultura, INPC, gestores culturales, cámaras de turismo y comercio.	Convenios; delegación de competencia patrimonial (Res. 0004-CNC-2015); alianzas público-privadas.
7	Ampliar áreas verdes, deporte y espacio público con función social real en cada sector de la ciudad.	Guayaquil Verde y Sostenible y fomento al deporte.	PARQUES EP; Dirección Metropolitana de Deportes; Administraciones Zonales.	MAATE, Ministerio del Deporte, asociaciones barriales, escuelas deportivas.	Coadministración comunitaria, convenios y presupuesto participativo zonal.
8	Instituir un modelo de seguridad ciudadana preventivo, basado en evidencia y cultura de paz.	Red de Centros de Cultura de Paz y Centro de Investigación de Violencias.	SEGURA EP; Administraciones Zonales.	Ministerio del Interior, Policía Nacional, Fiscalía, UNODC, universidades.	Corresponsabilidad público-privada-comunitaria; cooperación técnica internacional; mesas zonales de seguridad.
9	Mantener la cobertura de recolección de desechos y garantizar la salubridad de la población.	Gestión Metropolitana de Desechos Sólidos y economía circular inclusiva.	Dirección Metropolitana de Aseo Cantonal; Administraciones Zonales.	MAATE, URVASEO, gestores privados, cooperativas de recicladores.	Contratos de prestación de servicios y esquemas de economía circular.
10	Reducir los riesgos de origen natural y antrópico y fortalecer la resiliencia comunitaria.	Fortalecimiento de capacidades metropolitanas en gestión de riesgos y resiliencia.	SEGURA EP; Dirección de Resiliencia; Administraciones Zonales.	SNGR, INAMHI, COE, PNUD, comités comunitarios de gestión de riesgos.	Convenios, acuerdos y comités zonales de gestión de riesgos.

N.°	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN METROPOLITANA	PROGRAMA / PROYECTO	ENTIDAD RESPONSABLE (DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL)	ACTORES INVOLUCRADOS (ARTICULACIÓN MULTINIVEL)	MECANISMO DE ARTICULACIÓN
CRITERIO ESTRUCTURANTE 2 — MOVILIDAD · Competencia exclusiva metropolitana sobre tránsito, transporte y vialidad de escala metropolitana (COOTAD Art. 84).					
11	Optimizar la movilidad mediante la planificación, regulación y control del tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial en el distrito.	Tránsito y Seguridad Vial Metropolitana.	Autoridad de Tránsito Metropolitano (ATM) / EP-MOVE.	MTOP, ANT, GADs del conurbanismo, gremios de transporte, colegios profesionales.	Ordenanza metropolitana de movilidad (Art. 84 COOTAD), convenios y estudios técnicos.
12	Incrementar la cobertura de un transporte público masivo, accesible, seguro y descarbonizado (Metrovía, Aerovía y electromovilidad).	Electromovilidad y Transporte Público Urbano de pasajeros.	EP-MOVE; Autoridad de Tránsito Metropolitano (ATM).	ANT, operadores y cooperativas de transporte, BID, inversión privada.	Alianza estratégica (Art. 35 LOEP), alianzas público-privadas y convenios.
13	Mantener una estructura vial urbana y de escala metropolitana en óptimas condiciones para el desarrollo económico del distrito.	Vialidad Urbana Integral y de escala metropolitana.	Dirección Metropolitana de Obras Públicas; Administraciones Zonales.	MTOP, Prefectura del Guayas, GADs del conurbanismo.	Mancomunidad / Área Metropolitana, convenios y alianzas público-privadas.
14	Gestionar y operar de forma innovadora y sostenible las terminales y el transporte interprovincial e intercantonal.	Transporte Terrestre Internacional, Interprovincial e Intercantonal.	Fundación Terminal Terrestre de Guayaquil (FTTG).	ANT, cooperativas de transporte de pasajeros, GADs vecinos.	Convenios, acuerdos y gestión concesionada.

N.°	OBJETIVO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN METROPOLITANA	PROGRAMA / PROYECTO	ENTIDAD RESPONSABLE (DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL)	ACTORES INVOLUCRADOS (ARTICULACIÓN MULTINIVEL)	MECANISMO DE ARTICULACIÓN
CRITERIO ESTRUCTURANTE 3 — CONECTIVIDAD · Conectividad digital, logístico-portuaria y articulación de la conurbación (COOTAD Art. 8 y 85).					
15	Sostener la conectividad digital de la ciudadanía y desplegar un gobierno digital metropolitano con trámites 100 % en línea.	Acceso Gratuito a Internet y Gobierno Digital metropolitano.	Dirección Metropolitana de Tecnología de la Información.	MINTEL, prestadores de redes de internet, academia.	Convenios, ordenanza de gobierno digital e interoperabilidad institucional.
16	Consolidar la conectividad logística y portuaria del distrito, disputando el liderazgo del Pacífico Sudamericano frente a Chancay.	Muelle Municipal de Caraguay y articulación logístico-portuaria.	Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Económico (EPICO/EPDASE); Dirección de Uso del Suelo.	Autoridad Portuaria de Guayaquil, SENAE, MTOP, sector logístico privado.	Convenios, regulación municipal del suelo logístico y alianzas público-privadas.
17	Articular la gobernanza de la conurbación (Durán, Samborondón y cantones vecinos) para los problemas que ningún municipio resuelve en solitario.	Construcción del Área Metropolitana de Guayaquil y Estatuto de Autonomía.	Alcaldía Metropolitana; Secretaría Técnica del Estatuto de Autonomía; Concejo Metropolitano.	GADs de Durán, Samborondón y cantones vecinos; Consejo Nacional de Competencias; Corte Constitucional; CNE.	Estatuto de Autonomía (Art. 8 y 73-79 COOTAD), acuerdos intermunicipales y mancomunidad/área metropolitana.

Tabla 137. Matriz metropolitana de objetivos estratégicos de gestión, programas y proyectos, actores involucrados y mecanismo de articulación, organizada por los criterios de población, movilidad y conectividad. Elaboración propia, adaptada de la Tabla 136 del PDOT-GYE 2024 (Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887).

Leída en clave de arquitectura institucional, esta matriz cumple una doble función: por un lado, mantiene la trazabilidad con el Modelo de Gestión vigente del PDOT, garantizando continuidad técnica y jurídica; por otro, traduce cada objetivo al régimen del Distrito Metropolitano Autónomo, de modo que la creación de las Administraciones Zonales por ordenanza y la tramitación del

Estatuto de Autonomía dejan de ser un capítulo aislado del eje político-institucional y se convierten en el soporte transversal que ejecuta, con competencias ampliadas y participación ciudadana efectiva, los objetivos de población, movilidad y conectividad.

4.3. Plan de Inversión Multianual Multisectorial (PIMM) – Articulación Multinivel

N.°	PROYECTO	COSTO ESTIMADO (USD)	COMPETENCIA	NIVEL DE GOBIERNO / ACTORES	MODELO DE GESTIÓN
1	Sistema Macro-Hidráulico y Estaciones de Bombeo	$120 000 000	Concurrente	GAD Municipal + SGR + MAATE	Cogestión y Crédito BDE/BID
2	Electromovilidad y Troncal 4 de la Metrovía	$150 000 000	Exclusiva/Delegada	GAD Municipal + Operadores privados	Alianza Estratégica (LOEP Art. 35)
3	Red de Agua Potable y Alcantarillado Monte Sinaí	$85 000 000	Exclusiva	GAD Municipal (EMAPAG) + MIDUVI	Gestión directa y crédito externo
4	Plan de Regeneración del Estero Salado y Biofiltros	$45 000 000	Concurrente	GAD Municipal + Prefectura + MAATE	Mancomunidad / Convenio tripartito
5	Red de Centros de Cultura de Paz y Bibliotecas Comunitarias	$70 000 000	Concurrente	GAD Municipal + Empresa privada + Cooperación	Corresponsabilidad público-privada-comunitaria
6	Sistema Municipal de Cultura y Patrimonio (Ejes 1–7)	$46 000 000	Exclusiva/Concurrente	GAD Municipal + Universidades + MAATE/Prefectura	Gestión directa + convenios
7	Red de Unidades Educativas Municipales IHC	$30 000 000	Delegada (Resolución CNC pendiente)	GAD Municipal + Ministerio de Educación + DASE EP	Convenio de cogestión educativa
8	Centro de Investigación de Violencias y Sistema de Monitoreo Tecnológico	$12 000 000	Concurrente	GAD Municipal + Universidades + Ministerio de Gobierno + Ministerio del Interior	Convenio académico y cooperación técnica

N.°	PROYECTO	COSTO ESTIMADO (USD)	COMPETENCIA	NIVEL DE GOBIERNO / ACTORES	MODELO DE GESTIÓN
9	Sistema Integral de Proteccion de fauna urbana y Fauna Silvestre (PROANIMAL)	$12 000 000	Exclusiva/Concurrente	GAD Municipal (PROANIMAL) + Academia + ONGs + MAATE	Corresponsabilidad público-privada-comunitaria (TNVR, Fondo Concursable)
10	Repoblamiento Habitacional del Casco Central	$18 000 000	Exclusiva/Concurrente	GAD Municipal + MIDUVI + Cooperativas de vivienda + Fundación Vida Urbana	Gestión social, incentivos municipales y modelos cooperativos/colectivos
11	Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad y Hatun Wasi	$10 000 000	Exclusiva/Concurrente	GAD Municipal + Organizaciones indígenas (Conaie, Copaique, Feine, FIEL) + Universidad Amawtay Wasi	Cogestión intercultural con pueblos y nacionalidades
12	Estatuto de Autonomía y Distrito Metropolitano Autónomo	$3 000 000	Exclusiva (Art. 8, 73-79 COOTAD)	GAD Municipal + Corte Constitucional + Consejo Nacional Electoral	Redacción técnica, control de constitucionalidad y consulta popular

4.4. Plan de Inversión Multianual (PIM 2027–2031) para los Cuatro Años de Administración

PROYECTO ESTRATÉGICO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 1 (2027)	AÑO 2 (2028)	AÑO 3 (2029)	AÑO 4 (2030)	TOTAL (USD)	PRIORIDAD
Resiliencia Hidráulica y Bombeo Pluvial	Recursos propios + Crédito BDE	$25M	$35M	$35M	$25M	$120M	Alta (Técnica/ Financiera)
Electromovilidad y Metrovía	Alianza estratégica / privada + GAD	$30M	$50M	$40M	$30M	$150M	Alta (Ambiental/ Económica)
Infraestructura Agua/Sanidad Periferia	EMAPAG / Asignaciones MET / BDE	$20M	$25M	$20M	$20M	$85M	Alta (Básica Social)

PROYECTO ESTRATÉGICO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 1 (2027)	AÑO 2 (2028)	AÑO 3 (2029)	AÑO 4 (2030)	TOTAL (USD)	PRIORIDAD
Mercados Dignos y Fomento MiPymes	Recursos propios GAD	$10M	$12M	$10M	$8M	$40M	Alta (Socioeconómica
Red de Centros de Cultura de Paz y Bibliotecas Comunitarias	Reasignación presupuestaria + cooperación + privado	$15M	$25M	$20M	$10M	$70M	Alta (Prioritaria/Social)
Sistema Municipal de Cultura y Patrimonio	Recursos propios + cooperación + convenios	$8M	$14M	$14M	$10M	$46M	Alta (Identidad/Territorial)
Red de Unidades Educativas Municipales IHC	Recursos propios + convenio MinEduc	$4M	$10M	$10M	$6M	$30M	Alta (Educativa/Preventiva
Centro de Investigación de Violencias y Monitoreo Tecnológico	Recursos propios + cooperación internacional	$5M	$3M	$2M	$2M	$12M	Alta (Institucional)
Sistema Integral de Proteccion de Animal, fauna urbana y Fauna Silvestre (PROANIMAL)	Presupuesto PROANIMAL + cooperación + Fondo Concursable privado/ONGs	$3M	$3M	$3M	$3M	$12M	Alta (Salu pública/Ambiental)
Repoblamiento Habitacional del Casco Central	Recursos propios + MIDUVI + incentivos y cooperación técnica	$3M	$6M	$6M	$3M	$18M	Alta (Patrimonial/ Social)
Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad y Hatun Wasi	Recursos propios + cooperación internacional	$2M	$4M	$3M	$1M	$10M	Alta (Derecho colectivos)
Estatuto de Autonomía y Distrito Metropolitano Autónomo	Recursos propios (proceso normativo e institucional)	$1,5M	$1M	$0,5M	$0M	$3M	Alta (Institucional/ Estructural)

4.5. Metas e Indicadores para Seguimiento y Evaluación (SIGAD)

N.°	PROYECTO	META CUATRIENAL (2027–2031)	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO	FÓRMULA / METODOLOGÍA	FRECUENCIA Y RESPONSABLE
1	Macro-drenaje pluvial	Instalación y puesta en marcha de 6 estaciones de bombeo de marea.	Porcentaje de avance físico y operativo de estaciones.	(Estaciones construidas / 6 programadas) × 100	Semestral / Dirección de Obras Públicas
2	Electromovilidad Metrovía	Incorporación de 150 buses 100 % eléctricos en la red de Metrovía.	Porcentaje de flota descarbonizada operativa.	(Buses eléctricos incorporados / 150) × 100	Trimestral / ATM Guayaquil
3	Agua Potable Periferias	Alcanzar el 98 % de cobertura en Monte Sinaí y sectores del Noroeste.	Porcentaje de hogares con conexión domiciliaria regular.	(Hogares conectados / Total hogares sector) × 100	Semestral / EMAPAG EP
4	Digitalización Municipal	100 % de trámites municipales digitalizados e interoperables.	Porcentaje de trámites en línea habilitados.	(Trámites digitalizados / Total catálogo) × 100	Trimestral / Dirección de Tecnología
5	Reducción de la Tasa de Muertes Violentas	Reducción de al menos el 15 % en la tasa de muertes violentas del cantón respecto a la línea base de 2025, con meta de mediano plazo del 35 % al cierre de dos períodos administrativos consecutivos, siguiendo la trayectoria de reducción sostenida observada en Medellín.	Tasa de muertes violentas por cada 100 000 habitantes en el cantón Guayaquil.	(Muertes violentas del período / Muertes violentas del período base) × 100	Trimestral / Centro de Investigación de Violencias, con datos de SEGURA EP y Policía Nacional

N.°	PROYECTO	META CUATRIENAL (2027–2031)	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO	FÓRMULA / METODOLOGÍA	FRECUENCIA Y RESPONSABLE
6	Red de Centros de Cultura de Paz	10 Centros de Cultura de Paz operativos con programación mensual sostenida, priorizados en los distritos de mayor incidencia delictiva (Durán, Pascuales, Portete, Sur, Esteros).	N.° de centros operativos con programación mensual verificable.	(Centros operativos con programación / 10 programados) × 100	Trimestral / EP Municipal de Seguridad y Centro de Investigación de Violencias
7	Prevención del Reclutamiento y Deserción Escolar	Reducción del 20 % en la tasa de deserción escolar en los distritos priorizados del eje de seguridad, articulada con la Red de Unidades Educativas Municipales IHC.	Tasa de deserción escolar en distritos priorizados; N.° de NNA atendidos por programas de prevención del reclutamiento.	(Estudiantes matriculados que permanecen / Total matriculados al inicio del período) × 100	Anual / DASE EP, Dirección de Educación y Centro de Investigación de Violencias
8	Modernización Preventiva de SEGURA EP	100 % de las Estaciones de Acción Segura articuladas con un Centro de Cultura de Paz o Casa de la Cultura Comunitaria de su sector; protocolo público de gobernanza y protección de datos del sistema de videovigilancia aprobado y auditado.	N.° de EAS articuladas; publicación de auditoría anual de gobernanza de datos.	(EAS articuladas / Total EAS operativas) × 100	Semestral / SEGURA EP y Mesa Municipal de Seguridad y Política Criminal

N.°	PROYECTO	META CUATRIENAL (2027–2031)	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO	FÓRMULA / METODOLOGÍA	FRECUENCIA Y RESPONSABLE
9	Innovación Educativa Municipal (IHC)	10 pares de Unidades Educativas Municipales IHC en funcionamiento (20 planteles).	N.° de pares de planteles operativos con evaluación cruzada.	(Pares operativos / 10 programados) × 100	Anual / DASE EP y Dirección de Educación
10	Cultura y Patrimonio	100 % del universo de bienes patrimoniales priorizados con diagnóstico y plan preventivo; al menos 60 territorios con procesos de memoria activos.	Porcentaje con ficha vigente; N.° de procesos con producto público.	(Bienes con ficha / Total priorizados) × 100	Semestral / Dirección de Patrimonio y Cultura
11	Proteccion Animal	≥70 % de tasa de esterilización territorializada en sectores vulnerables; 3 Centros Fijos de Esterilización operativos (100 %); tasa de reencuentro de animales extraviados ≥60 %.	Porcentaje de esterilización territorializada; N.° de centros operativos; tasa de reencuentro vía plataforma digital.	(N.° esterilizados / población estimada) × 100; (centros operativos / 3) × 100; (animales retornados / reportados) × 100	Semestral / Dirección de Protección Animal (PROANIMAL)
12	Repoblamiento del Casco Central	Reducción del porcentaje de predios deshabitados (11,9 % de línea base) en al menos 5 puntos; implementación del proyecto piloto de vivienda colectiva.	Porcentaje de predios repoblados; N.° de unidades habitacionales habilitadas bajo modelos colectivos/cooperativos.	(Predios repoblados / 82 deshabitados en línea base) × 100	Anual / Dirección de Hábitat y Vivienda

N.°	PROYECTO	META CUATRIENAL (2027–2031)	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO	FÓRMULA / METODOLOGÍA	FRECUENCIA Y RESPONSABLE
13	Interculturalidad y Plurinacionalidad	Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad y Hatun Wasi en funcionamiento; al menos 3 Ferias Libres piso-techo implementadas en barrios sin mercado.	N.° de líneas de acción de la agenda intercultural en ejecución; N.° de Ferias Libres operativas.	(Líneas en ejecución / 9 de la agenda) × 100	Anual / Dirección de Asuntos Indígenas e Interculturalidad
14	Autonomía Metropolitana	Administraciones Zonales creadas por ordenanza; proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por el Concejo Metropolitano y remitido a la Corte Constitucional.	N.° de Administraciones Zonales operativas; estado de trámite del Estatuto (Concejo / Corte Constitucional / CNE).	N.° de hitos del proceso (Art. 75, 78, 79 COOTAD) cumplidos / 3 hitos totales	Anual / Secretaría Técnica del Estatuto de Autonomía

4.6. Mecanismos Públicos y Periódicos de Rendición de Cuentas

Conforme a los artículos 89, 90, 92 y 95 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y la reglamentación del CPCCS, la autoridad electa ejecutará anualmente un Proceso de Rendición de Cuentas estructurado en cuatro fases:

- Conformación del Equipo Mixto Ciudadano–Municipal y Mapeo de Actores Socializados.
- Evaluación del cumplimiento de metas del Plan de Trabajo registradas en el SIGAD y reporte financiero presupuestario.
- Deliberación pública presencial y virtual con Asambleas Cantonales y Parroquiales de Participación Ciudadana, así como con el Gran Consejo Ciudadano de Cultura y la Mesa Municipal de Seguridad y Política Criminal.
- Incorporación del Plan de Mejora Institucional e informe final entregado al CPCCS y publicado en el Portal Web Oficial.

Se implementarán gabinetes itinerantes en parroquias y barrios y gestión de presupuestos participativos en el marco de la planificación anual, para los presupuestos no prorrogados, incluyendo un componente específico de presupuesto participativo cultural.

FIRMA DE LA POSTULANTE

MÓNICA GABRIELA LUZÁRRAGA SALAZAR

0924790033

CANDIDATA A LA ALCALDÍA DE GUAYAQUIL

FIRMA DEL PROCURADOR COMÚN DE LA ALIANZA

ALONSO ABELARDO LÓPEZ SÁNCHEZ

0913685608

PROCURADOR COMÚN DE LA ALIANZA

CERTIFICA:

Haber realizado el proceso de revisión del Plan de Trabajo que ha sido presentado por la candidata a la Alcaldía del Cantón Guayaquil, por la Alianza DESPIERTA, UNIDAD POR LA PATRIA y cumple los requisitos para las elecciones seccionales 2026 como son:

- Diagnóstico de la situación actual
- Objetivos Generales y específicos
- Plan de Trabajo plurianual con propuestas y estrategias
- Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas

Este certificado se expide de acuerdo a la ley de elecciones como requisito para la inscripción de candidatos.

ALONSO ABELARDO LOPEZ SÁNCHEZ

0913685608

PROCURADOR COMÚN DE LA ALIANZA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Litben, S. G. (2019). Paro indígena y popular desde la costa (El paro popular e indígena de 2019 en Ecuador: una crónica etnografiada desde la costa). *Perifèria, 24*(2), 289–303. https://revistes.uab.cat/periferia/article/view/v24-n2-alvarez

Andrade, X. (2006). "Más ciudad", menos ciudadanía: Renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil. *Ecuador Debate*, (68), 161–198.

Andrade, X. (2007). La domesticación de los urbanitas en el Guayaquil contemporáneo. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, (27), 51–64. https://doi.org/10.17141/iconos.27.2007.201

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento 175.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Cultura*. Registro Oficial Suplemento 913.

Banco Central del Ecuador. (2023). *Cuentas nacionales por cantón: Valor Agregado Bruto 2022*.

Caldeira, T. P. do R. (2007). *Ciudad de muros: Crimen, segregación y ciudadanía en São Paulo* (C. Solans, Trad.). Gedisa. (Obra original publicada en 2000).

CISPOR. (2016). *Estudios de la cuenca del río Daule y su calidad hídrica*.

CLIRSEN. (2011). *Generación de geoinformación para la gestión del territorio a nivel nacional, escala 1:25.000*.

Comisión Asesora Ambiental. (1996). *Biorregión del Golfo de Guayaquil: Caracterización ambiental*.

Consejo Nacional de Competencias. (2015). *Resolución N.º 0004-CNC-2015, transferencia de la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural*.

Consejo Nacional de Competencias. (2017). *Resolución N.º 006-CNC-2017, reforma a la Resolución N.º 0004-CNC-2015*.

Consejo Nacional Electoral. (2026a). *Codificación al Reglamento para la Calificación e Inscripción de Candidaturas de Elección Popular*.

Consejo Nacional Electoral. (2026b). *Guía metodológica para la formulación de planes de trabajo de candidaturas*.

Damanik-Ambarita, M. N., Boets, P., Mereta, S. T., Ambelu, A., Hoang, T. H., Goethals, P. L. M., & Everaert, G. (2016). Ecological water quality analysis of the Guayas river basin (Ecuador) based on macroinvertebrates indices. *Limnologica*, *57*, 27–59.

Dirección General de Ambiente, GAD Municipal de Guayaquil. (2024). *Cobertura arbórea urbana y concesiones de manglar del cantón Guayaquil*.

DYC. (2015). *Mapa de ruido del área urbana del cantón Guayaquil*.

DYC. (2020). *Actualización del mapa estratégico de ruido de Guayaquil (modelo RLS-90)*.

ECU-911. (2022). *Estadísticas de llamadas de emergencia por consumo y tenencia de drogas*.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.

Fundación Vida Urbana. (2026). *Repoblamiento habitacional del casco central de Guayaquil: Diagnóstico y estrategia* [Documento técnico no publicado].

GAD Municipal de Guayaquil. (2024). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Guayaquil*. Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887 (22 de noviembre de 2024).

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. (2024). *Ordenanza de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2023–2027 y Plan de Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial, Edición Especial N.º 1887 (22 de noviembre de 2024).

Huayamave, X. (2013). *Estudios de la cuenca hidrográfica del río Guayas*.

Hurtado, W., Damanik-Ambarita, M. N., & Goethals, P. (2012). *Evaluación de la calidad del agua de la subcuenca del río Daule*.

I Care Environnement. (2018). *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en Guayaquil*. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Instituto Geográfico Militar. (2017). *Informe técnico del sismo del 16 de abril de 2016*.

Instituto Geográfico Militar. (2019). *Generación de información geoespacial a escala 1:5.000 para la determinación de la aptitud física del territorio y desarrollo urbano*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Censo de población y vivienda 2022*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*.

Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. (2016). *Modelo de gestión del patrimonio cultural*.

Mesa de Protección Animal de Guayaquil. (2026). *Diagnóstico y propuesta de política pública de bienestar animal y fauna silvestre* [Documento técnico no publicado].

Ministerio de Gobierno del Ecuador. (2023). *Estadísticas de homicidios intencionales a nivel nacional y provincial, 2022*.

Ministerio del Ambiente. (2013). *Mapa de ecosistemas del Ecuador continental*.

Ministerio del Ambiente. (2015). *Fragilidad de ecosistemas del Ecuador*.

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2015). *Análisis de vulnerabilidad ante riesgos naturales hidrometeorológicos en las áreas protegidas del Ecuador continental*.

Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, e Instituto Espacial Ecuatoriano. (2018). *Mapa de cobertura y uso de la tierra del Ecuador continental, escala 1:100.000*.

Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., & Pratlong, F. (2021). Introducing the "15-Minute City": Sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities. *Smart Cities, 4*(1), 93–111. https://doi.org/10.3390/smartcities4010006

Municipalidad de Guayaquil. (2019). *Política ambiental del cantón Guayaquil*.

Municipalidad de Guayaquil. (2021). *Generación de mapas de impacto ante amenazas de origen natural y antrópico para la ciudad de Guayaquil*.

Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC). (2015). *Peligro sísmico y requisitos de diseño sismo resistente*.

ONU-Hábitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*.

Policía Nacional del Ecuador. (2023). *Estadísticas de delitos recurrentes, Zona 8, período 2020–2023*.

Programa de gobierno 2027–2031: Cultura, patrimonio, arte e identidad [Documento técnico no publicado]. (2026).

PROMSA. (2001). *Delimitación de subcuencas hidrográficas del cantón Guayaquil*.

Proyecto RADIUS de Guayaquil. (1999). *Zonificación de riesgo sísmico a nivel de parroquias urbanas*.

RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2021). *Encuesta sobre seguridad alimentaria, provincias de Guayas y Los Ríos*.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2011). *Metodología preliminar de elaboración de mapas de amenaza por movimientos en masa a escala 1:50.000*.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2012–2023). *Bases de datos de eventos peligrosos e informes de situación*.

Secretaría del Agua. (2009, 2017). *Balance hídrico nacional*.

SEGURA EP. (2012–2023). *Sala situacional: Reportes de inundaciones, deslizamientos e incendios forestales*.

III Censo Nacional Agropecuario. (2000). *Unidades de Producción Agropecuaria del cantón Guayaquil*.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

UNESCO. (1972). *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*.

UNESCO. (2003). *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*.

UNESCO. (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*.

Universidad Agraria del Ecuador. (2010). *Estudios de calidad de agua de la subcuenca del río Daule*.

Universidad Católica Santiago de Guayaquil. (2017). *Evaluación de la calidad hídrica de los ríos Daule y Guayas*.

Wambra Medios Digitales. (2020). *El páramo está en Guayaquil*. https://wambra.ec/el-paramo-esta-en-guayaquil/

Yánez, P. (2016). Las áreas naturales protegidas del Ecuador: Características y problemática general. *Qualitas, 11*, 41–55.