



Building Urban Economic Resilience
during and after COVID-19
#urbaneconomicresilience

Informe de política sobre el fomento de la resiliencia económica urbana durante la pandemia de COVID-19 y en el período pospandemia en **Guayaquil (Ecuador)**

Wendy Chávez Páez



NACIONES UNIDAS



ESCWA

Shared Prosperity Dignified Life



UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ONU **HABITAT**
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



**COVID-19
RESPUESTA**

CEPAL



UNECE



ECA



Unlocking
Public and Private
Finance for
the Poor

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Este documento fue preparado por Wendy Chávez Páez, Consultora de la Unidad de Asentamientos Humanos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y fue supervisado por Fiona Littlejohn-Carrillo, Oficial Adjunta de Asuntos Económicos, y Diego Aulestia, Jefe, ambos de la Unidad de Asentamientos Humanos. Contó con el apoyo, asimismo, de Natalia Yunis, Consultora de dicha Unidad.

Se agradece la valiosa colaboración de Patricia Rivera, Presidenta del Directorio de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Soraya Aguirre, Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Juan José Torres, Director Administrativo-Financiero de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil; Daniel Ortega, Director del Centro de Desarrollo de Políticas Públicas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, y Monica Menéndez Villacreses, Subdirectora de Proyectos y Cooperación de la Municipalidad de Guayaquil.

Este documento fue elaborado en el marco de las actividades del proyecto "Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19", financiado mediante el 12º tramo adicional de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DA12A).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2021/160

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2022

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00809

Esta publicación debe citarse como: W. Chávez Páez, "Informe de política sobre el fomento de la resiliencia económica urbana durante la pandemia de COVID-19 y en el período pospandemia en Guayaquil (Ecuador)", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Caminos hacia la recuperación económica y financiera de la ciudad	11
A. Identificación de fortalezas y desafíos de la ciudad para generar las líneas prioritarias de acción.....	11
B. Diseño y generación de las 5 líneas prioritarias de acción para la reactivación económica.....	14
II. Estructura, sustento y elección de las líneas prioritarias de acción	17
A. Estructura de las líneas prioritarias de acción	17
B. Sustento línea 1: fomento a la innovación.....	17
C. Sustento línea 2: inclusión financiera y comercio electrónico justo	18
D. Sustento línea 3: créditos para vivienda para trabajadores informales	19
E. Sustento línea 4: mejoramiento de vivienda como generador de empleo	19
F. Sustento línea 5: generación de ingresos propios mediante alianzas público-privadas (APP)	21
G. Elección de las líneas prioritarias de acción	21
III. Análisis de líneas prioritarias de acción seleccionadas y configuración de línea ganadora para la reactivación económica	23
A. Generación de ingresos propios mediante APPs	24
B. Mejoramiento de vivienda como generador de empleo	25
C. Créditos de vivienda para informales	26
D. Configuración de la línea ganadora para la reactivación económica.....	26
IV. Evento: intercambio de ideas y acercamiento de actores involucrados en la producción y uso de materiales para viviendas sostenibles	29
A. Antecedentes	29
B. Objetivos.....	29
C. Participantes	30
D. Metodología.....	30

E.	Dinámica del evento e intervenciones de los actores	31
F.	Riesgos que persisten	31
G.	Estrategias para que la construcción sostenible compita con la tradicional	33
H.	Plazos de implementación.....	34
V.	Conclusiones y recomendaciones.....	35
	Bibliografía.....	39
	Anexo	41
Cuadro		
Cuadro 1	Ecuador: ejes principales de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, 2020	6
Gráficos		
Gráfico 1	Tasa de desempleo del Ecuador y Guayaquil, 2019-2020	7
Gráfico 2	Nuevas empresas constituidas en Guayaquil, 2019-2020	8
Diagramas		
Diagrama 1	Movilidad laboral y hacinamiento en Guayaquil y Ecuador	8
Diagrama 2	Fortalezas de Guayaquil: siete de las quince variables priorizadas	12
Diagrama 3	Semaforización de desafíos que permanecen al finalizar la priorización de dimensiones y variables del diagnóstico.....	13
Diagrama 4	Cinco líneas de acción prioritarias para la reactivación económica de Guayaquil	15
Diagrama 5	Guayaquil: líneas de acción prioritarias de la ciudad y sus potenciales beneficios	21
Diagrama 6	Guayaquil: priorización de temas, líneas de acción prioritarias de la ciudad.....	22
Diagrama 7	Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria, generación de ingresos propios mediante APPs.....	24
Diagrama 8	Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria, mejoramiento de vivienda como generador de empleo	25
Diagrama 9	Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria, créditos de vivienda para informales.....	26
Diagrama 10	Sistematización de los resultados del evento ante la pregunta "¿Qué riesgos persisten al pensar en construcción sostenible?"	32
Diagrama 11	Sistematización de las respuestas expuestas por los actores ante la pregunta ¿Qué estrategias debemos usar para que la construcción sostenible compita con la tradicional?.....	33
Diagrama 12	Sistematización de las respuestas a la pregunta "Estimación de plazos para la situación ideal"	34
Mapa		
Mapa 1	Incidencia de pobreza multidimensional por sectores en Guayaquil, 2010	20

Introducción

A. Generalidades del diagnóstico económico y financiero de Guayaquil

En febrero de 2020 se detectó el primer caso de coronavirus en Ecuador. A marzo 2021 el país registra más de 328.755 casos de COVID-19, y la provincia del Guayas, de la que Guayaquil es capital, concentra el 12,9% de casos según datos del Ministerio de Salud al 31 de marzo de 2021 publicados en Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social. En el contexto de la post-pandemia inicia en Julio de 2020 la implementación del proyecto “Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID” en Guayaquil implementada por la CEPAL como parte de una iniciativa global en conjunto con CEPE, CEPA, CESPAP, CESPAP, UNHabitat y FNUDC. El diagnóstico se realizó en base a 59 indicadores que corresponden a 5 dimensiones: (1) Resiliencia del Entorno Empresarial, (2) Resiliencia del Mercado Laboral, (3) Resiliencia del Entorno financiero, (4) Resiliencia de la Gobernanza Económica, y (5) Resiliencia de Infraestructura Básica y Conectividad. Los datos fueron recogidos desde diferentes fuentes de información cualitativa y cuantitativa, tales como:

- Banco Central del Ecuador (BCE)
- Asociación de Bancos del Ecuador (ASOBANCA)
- Servicio de Rentas Internas (SRI)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
- Superintendencia de Bancos
- Superintendencia de Compañías
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Entrevistas a funcionarios municipales clave
- Entrevista a docentes investigadores de distintas ramas
- Entrevistas a otros actores clave

B. Política económica y financiera a nivel país durante la pandemia

Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario el 9 de junio de 2020 para mitigar el impacto de la pandemia en diferentes sectores que fueron afectados. Parte de los objetivos de la ley era la “reactivación económica y productiva del Ecuador, con especial énfasis en el ser humano, la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, la popular y solidaria y en el mantenimiento de las condiciones de empleo”. Sus ejes principales de acción fueron:

Cuadro 1
Ecuador: ejes principales de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, 2020

Rebajas en pensiones educativas	Prohibición de terminación de pólizas de salud ni suspensión de su cobertura por mora	Créditos productivos para la reactivación económica y protección del empleo en el sector privado	Reprogramación de pagos de cuotas de seguros
Suspensión temporal del desahucio en materia de inquilinato	Extensión de cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Revisión de las tasas de interés para la reactivación	Suspensión de la matriculación y revisión vehicular
No incremento de costos en servicios básicos y rebaja en el cobro del servicio eléctrico	Facilidades de pago a la seguridad social	Reprogramación de pago de cuotas por obligaciones con entidades del sistema financiero nacional y no financiero	Fijación de precios del consumo popular

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Ecuador, 2020.

Específicamente para la parte productiva, es de vital importancia lo promulgado en el Art. 10 de la referida ley, que indica que, con la finalidad de evitar la ruptura de la cadena de pagos, reactivar la economía y proteger el empleo, las entidades del sistema financiero nacional, ofrecerán líneas de crédito al sector productivo, de rápido desembolso con condiciones especiales, tales como: periodos de gracia, plazos de pago y tasas de interés preferenciales. Además, compromete al Estado Ecuatoriano a complementar los esfuerzos crediticios con sus propios mecanismos de liquidez, crédito, seguros y/o garantías orientadas a sostener el tejido productivo y el empleo (Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, 2020).

El gobierno nacional generó una serie de herramientas para la reactivación económica del país. Estas son: el reglamento de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, la recaudación anticipada del impuesto a la renta de los contribuyentes que no se vieron mayormente afectados durante la emergencia sanitaria, y la normativa de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2020). En cuanto a simplificación y progresividad se reduce para las microempresas el número de trámites que deben hacer para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se aplican incentivos para el deporte, arte, cultura y educación, mediante deducciones adicionales en el impuesto a la renta, además los contribuyentes que realicen nuevas inversiones en los sectores priorizados (infraestructura hospitalaria, servicios educativos, servicios culturales y artísticos) tendrán la posibilidad de acceder a la exoneración del impuesto a la renta aplicable para el ejercicio económico 2020.

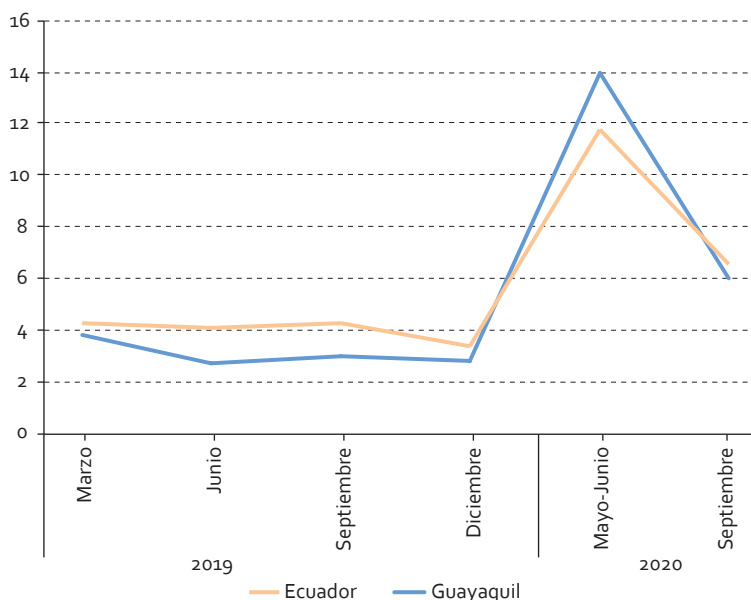
En cuanto a políticas económicas y financieras implementadas a nivel nacional, en la Resolución No. 603-2020-G del 22 de septiembre 2020, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera norma los segmentos de crédito del sistema financiero y fija las tasas de interés máximas por segmento. Esto, en concordancia con la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 que determina que, la Junta viabilizará el proceso que permita la revisión de tasas de interés para todos los segmentos de crédito durante los años 2020 y 2021.

Esta Resolución No. 603-2020-G que aparece en la pandemia, es resultado de una reflexión de la política financiera, pues explica en sus considerandos que el sistema de tasas de interés vigente hasta esa época habría originado una mayor exclusión financiera. Agrega que la fijación de las tasas de interés máximas ha generado una baja competencia entre las entidades financieras, provocando una falta de diferenciación de sus estrategias comerciales concluyendo que el “sistema es inapropiado y distorsionador”. Insta a que, hasta que se den las condiciones para contar con tasas de interés flexibles, se necesita definir una política de gestión de tasas de interés que se ajuste a la realidad del mercado. Esto trajo consecuencias distintas en los diferentes tipos de crédito, pero en cuanto crédito para PYMEs este gozó de menores tasas de interés tanto en bancos, como en el sector financiero y las mutualistas, sin embargo, comparando con el 2019, la tasa que cobró el sector público financiero para PYMEs aumentó (BCE, 2019, 2020).

C. Evidencias de la pandemia en la economía del país y la ciudad

Como se puede ver en datos del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), entre mayo y junio 2020 la tasa de desempleo de Guayaquil fue mayor que la del Ecuador (INEC, 2020a), sin embargo entre junio y septiembre la tasa de desempleo comenzó a caer indicando una mejora en la economía familiar, local y nacional. Es en esa disminución del desempleo en que se evidenciaría la resiliencia de la ciudad, que a se reactiva poco a poco e intenta volver a los tiempos pre-pandemia en los que se registra un más bajo nivel de desempleo.

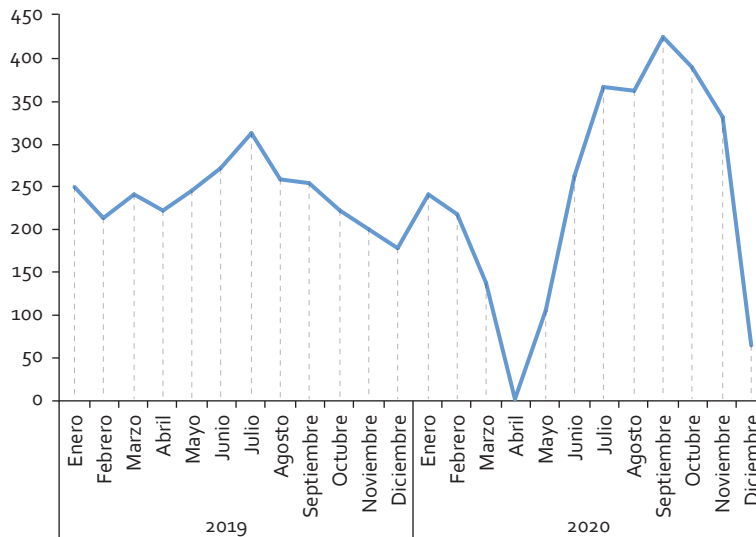
Gráfico 1
Tasa de desempleo del Ecuador y Guayaquil, 2019-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019 y 2020. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Los impactos sobre la creación de empresas fueron drásticos, evidenciando ninguna nueva empresa en abril 2020, pero asimismo, creciendo a partir de mayo llegando incluso en septiembre a un número de empresas que sobrepasa el número de empresas creadas en el mismo periodo del 2019. A pesar de que en diciembre se detiene la creación de las empresas, no ha vuelto a llegar a cero como lo fue en la época más difícil de la pandemia en abril 2020 (Superintendencia, 2020).

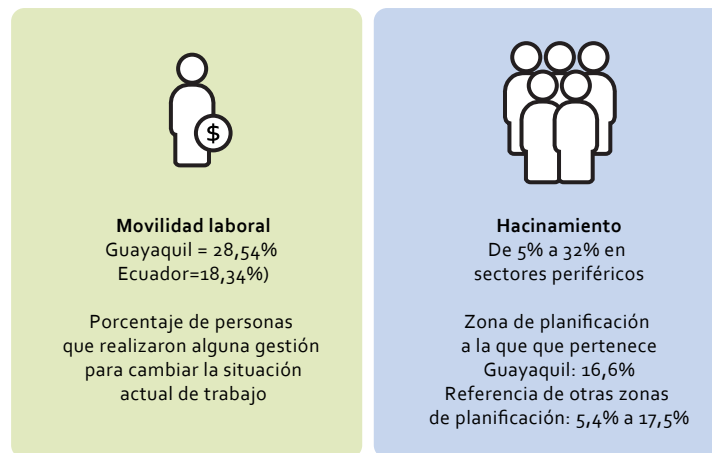
Gráfico 2
Nuevas empresas constituidas en Guayaquil, 2019-2020
 (En número de empresas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. 2019-2020.

En cuanto a movilidad laboral, el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) realizó la Encuesta Nacional del Empleo y Desempleo (ENEMDU) de forma telefónica (INEC, 2020b), en la que se recopiló información del porcentaje de personas que entre abril, mayo y junio habían realizado gestiones para cambiar de trabajo. A junio 2020, en Guayaquil el 28,54% de las personas que laboran las habían realizado versus un 18,34% a nivel nacional. Esto puede ser un proxy de la falta de estabilidad laboral que percibieron las personas durante la pandemia.

Diagrama 1
Movilidad laboral y hacinamiento en Guayaquil y Ecuador



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INEC 2020 y Encuesta de Condiciones de Vida, 2014 en Guayaquil y Ecuador.

Otro de los retos de la ciudad, que se puso al descubierto durante la llegada del coronavirus, es la condición de hacinamiento en la que viven los hogares guayaquileños porque si bien tenemos parroquias urbanas en las que estas condiciones son del 5% de las viviendas, en barrios más pobres llega hasta el 32% (CEPAL, 2020a). Si comparamos a nivel nacional, la zona 8 (que es la zona de planificación de Guayaquil) tiene 16,6% de hogares viviendo en hacinamiento, siendo la segunda zona que registra el valor más alto en el país (Pesantes, 2020).

D. Resiliencia económica y financiera de la Municipalidad y nuevas modalidades de trabajo

Entre las fortalezas que han mantenido de pie a la ciudad podemos mencionar el incremento de los ingresos de financiamiento entre 2019 y 2020 en 6,87% (Camposano, 2020) lo cual hizo que el impacto del COVID-19 en la salud y estabilidad financiera fuera bajo. La Municipalidad tomó la decisión de transferir valores del presupuesto que estaban destinados a otros rubros, para incrementar el gasto social durante la pandemia (Camposano, 2020). Esto va de la mano con que la gestión de la crisis sanitaria habría sido integral y rápida, lo cual tiene su base en planes locales articulados.

El nuevo reto ahora es el teletrabajo, que según datos de CEPAL en Ecuador en 2018 aproximadamente solo el 16% de la población tenía “probabilidad de teletrabajar” (Camposano, 2020) aunque se espera que esta tendencia se incremente con la Ley de Apoyo Humanitario del 2020 que incorporó al teletrabajo como modalidad laboral remota y con soporte de las tecnologías de la información y la comunicación. Esto, sumado a la planificación de movilidad verde que ofrece el incremento de carriles de bicicleta en los próximos años, configuran un nuevo escenario para normalidad post-COVID en Guayaquil.

I. Caminos hacia la recuperación económica y financiera de la ciudad

El proceso de levantamiento de información para la generación del diagnóstico y priorización de variables incluyó una fase de investigación en fuentes oficiales, como se ha indicado en el apartado anterior. En ciertos parámetros del diagnóstico se utilizaron variables proxy cuando no se tenía el dato exacto de la ciudad y este se substituyó por el dato a nivel país. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a profundidad con actores clave de la Municipalidad de Guayaquil, desde el área financiera, de planificación y de cooperación internacional, hasta la nueva Dirección de la Mujer y las nuevas Empresas Públicas Municipales de Vivienda, y de Innovación y Competitividad (EPICO). El diagnóstico explica detalladamente cada métrica, las variables utilizadas para el análisis y su fuente.

A. Identificación de fortalezas y desafíos de la ciudad para generar las líneas prioritarias de acción

En base al diagnóstico y la priorización de indicadores clave, se logró identificar fortalezas y desafíos que enfrenta la ciudad, las cuales sirvieron para orientar al establecimiento de líneas prioritarias de acción que nacieron como recomendaciones para la reactivación económica local. En el caso de Guayaquil se mapean las fortalezas que se muestran en el diagrama 2.

El análisis de fortalezas contribuye al inicio del diseño de líneas prioritarias de acción, pues ayuda a orientar la reactivación económica con las particularidades que tiene Guayaquil. Por ejemplo, Guayaquil es una ciudad que pudo incrementar su gasto social durante la pandemia llegando a alcanzar el 14,89% del presupuesto municipal, mediante el diferimiento de la realización de obra pública municipal que se reprogramó para el 2021 (Camposano, 2020). Esto hizo que, a pesar de los difíciles tiempos que experimentó Guayaquil al inicio de la pandemia y la negativa notoriedad internacional que alcanzó por el número excesivo de casos (España, 2020), la ciudad saliera adelante con diferentes medidas tomadas por la Municipalidad que demostraron capacidad de reacción, la articulación de planes municipales en diferentes niveles del proceso de toma de decisiones, y la colaboración de diferentes grupos de ciudadanos, del sector público local y el privado que iniciaron acciones de ayuda. Siguiendo esta línea, el municipio también incrementó sus ingresos de financiamiento entre 2019 y 2020 en 6,87% lo cual ocasionó un

impacto en el incremento de sus ingresos totales en 2,18% por lo que pudo superar una etapa difícil para los presupuestos municipales (España, 2020). Una gran fortaleza del municipio de Guayaquil está relacionada a su manejo financiero y sus calificaciones crediticias, pues ha realizado dos emisiones de bonos (2008 y 2015) (Camposano, 2020) con calificación crediticia AAA (Sumaratings, 2020), y esto la coloca como una ciudad con alto potencial para obtener préstamos en mejores condiciones. Otra de sus grandes fortalezas, de acuerdo con los funcionarios municipales, sería la planificación de la ciudad; ya que según entrevista con la Asesora en Planificación de Proyectos y Cooperación el Plan de Desarrollo del Cantón Guayaquil está articulado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a la vez que fortalece los sistemas de planificación asociados con las finanzas nacionales (Menéndez, 2021). Esto significa que cumple con los Decretos Ejecutivos, las disposiciones de la Secretaría Nacional de Planificación “Planifica Ecuador”, y el plan de desarrollo del país “Plan Nacional Toda una Vida” (PNTUV). Estos documentos constituyen las herramientas máximas a las cuales se alinea el plan de desarrollo de la ciudad, y son de naturaleza estratégica, de largo y mediano plazo, y se operativizan en planes anuales municipales. El Municipio realizó un ejercicio de alineamiento con el PTUV para que la inversión municipal aporte a los 3 ejes del plan nacional, a sus 18 objetivos estratégicos, y a la vez a los 17 ODS (Menéndez, 2021).

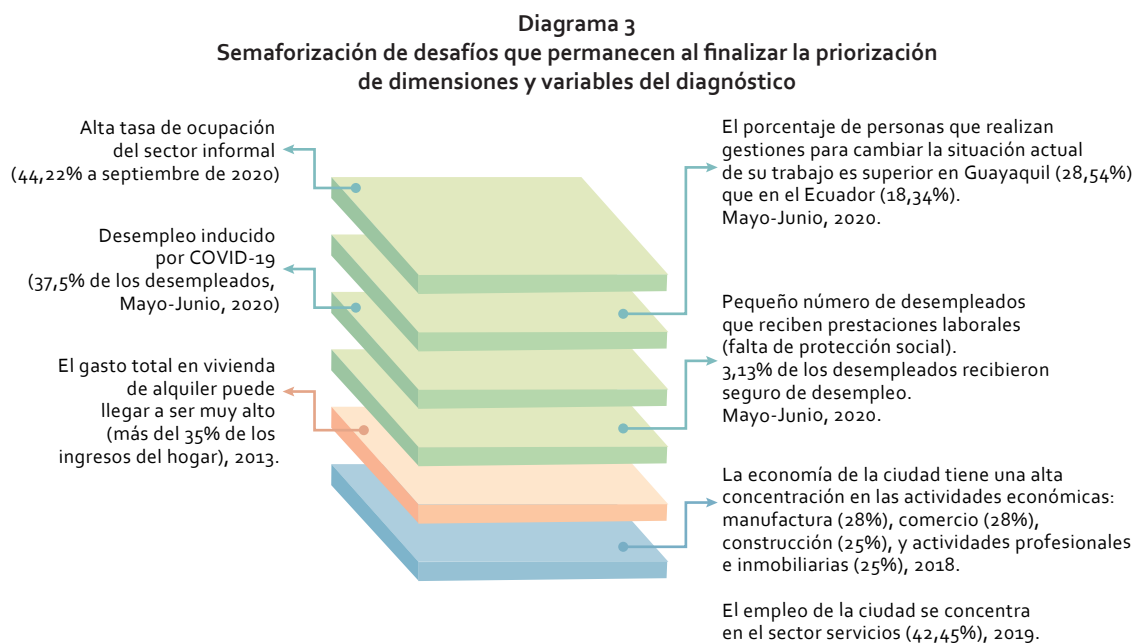
Diagrama 2
Fortalezas de Guayaquil: siete de las quince variables priorizadas



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al sector empresarial local, Guayaquil tiene una productividad significativamente más alta que la nacional, en 2019 \$Ventas/Empleados de Guayaquil fue \$88.561,46 y del Ecuador \$75.350,98 (INEC, 2019b). En cuanto a resiliencia de la gobernanza económica se identificó la competencia que tiene la ciudad sobre el uso y reasignación de suelo, lo cual se convierte en un atractivo para la inversión del sector inmobiliario local que mueve gran parte de los empleos de la ciudad y que se presenta sin duda como una gran ventana de reactivación económica. En los últimos años el Municipio de Guayaquil ha venido realizando expropiaciones de tierras a privados -por las cuales ha realizado los pagos correspondientes- con el fin de iniciar la construcción de urbanizaciones (Rivera, 2021). Esto va de la mano con el cumplimiento de su plan estratégico de vivienda que se enfoca en 5 ejes: (i) viviendas solidarias, (ii) de interés social y prioritario, (iii) en sectores populares, (iv) en terreno propio, y (v) mejoramiento de vivienda (EMPV, 2020).

Por otro lado, permanecen ciertos desafíos para la ciudad, los mismos que son identificados en las siguientes variables para las cuales se ha utilizado una técnica de semaforización con intensidades de color amarillo, naranja y rojo. El amarillo identifica al desafío que a la vez presenta una oportunidad, pues si bien se han detectado los sectores y ramas de actividad económica que concentran la mayor cantidad de empleos y que mueven la economía de Guayaquil, reconocerlos como sectores de impulso económico indica que los incentivos o recursos que se destinen a estas actividades clave de la ciudad, generarán impacto mediante la creación de trabajo. Las actividades económicas del Valor Agregado Bruto Cantonal (BCE, 2018a) que tienen la más alta concentración son: manufactura (28%), comercio (28%), construcción (25%), y actividades profesionales e inmobiliarias (25%), mientras que el empleo de la ciudad se concentra en el sector servicios (42,45%) (INEC, 2019b).



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se lista el desafío en color naranja, ayudando a enfocar que la ciudad adolece de una oferta de vivienda de alquiler que sea fácilmente cubierta por los ciudadanos pues pueden llegar a pagar más del 35% de sus ingresos en vivienda (INEC, 2013)¹. Es aquí que se deben articular acciones pues el mercado de la vivienda tiene profundas repercusiones en la calidad de vida de las familias y su sentido de pertenencia a la ciudad. Y, finalmente, tenemos los desafíos en color rojo, que son altamente importantes y a la vez difíciles de afrontar para las familias guayaquileñas. En ese sentido quedan categorizados como urgentes los desafíos que implica: la informalidad, la relación población empleo, el desempleo estructural y/o causado por COVID-19, la movilidad laboral o porcentaje de personas que buscan empleo por incertidumbre, y la cantidad de personas desempleadas que no reciben prestaciones y por tanto no tienen protección social.

En septiembre 2020 la encuesta ENEMDU del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) indicó que Guayaquil registra una alta tasa de ocupación del sector informal, llegando esta a ser 44,22%, similar a la del país que llega al 48,06% (INEC, 2020c). Entre mayo y junio de 2020, debido a la pandemia, el INEC implementó la ENEMDU telefónica en la que se registró que solamente el 3,13% de los desempleados en Guayaquil recibieron seguro de desempleo (INEC, 2020b). La misma encuesta

¹ Según datos obtenidos de la encuesta el promedio de pago mensual en Ecuador por alquiler de vivienda en 2013 era de \$149.77 y en Guayaquil \$144.65. Este valor corresponde al 45% del Salario Básico Unificado a 2013.

capturó el dato del “Desempleo inducido por COVID-19” pues se consultaron los motivos por los cuales las personas habían dejado de trabajar y luego se agregó la pregunta “¿Esta razón está relacionada a la emergencia sanitaria COVID 19?”. En Guayaquil la respuesta fue positiva por parte del 37,5% de los desempleados (INEC, 2020b). Finalmente, la encuesta registró que el porcentaje de personas empleadas que realizaron gestiones para cambiar la situación actual de su trabajo fue superior en Guayaquil (28,54%) que en el Ecuador (18,34%) (INEC, 2020b).

Es claro que la ciudad tiene que impulsar la generación de empleo para reactivar su economía, pues los golpes de la pandemia se evidencian en los datos de desempleo inducido por COVID-19, y en la incertidumbre de la situación laboral actual que lleva a muchos guayaquileños a realizar acciones para moverse a trabajos más estables.

B. Diseño y generación de las 5 líneas prioritarias de acción para la reactivación económica

Luego de haber mapeado las fortalezas y desafíos que Guayaquil afronta en esta época post-pandemia, se delimitaron 5 líneas prioritarias de acción que se analizaron con el equipo de la Dirección de Asentamientos Humanos de CEPAL, y los consultores regionales de las ciudades de Santo Domingo y Lima. Para llegar a ellas se priorizaron las áreas que podían generar más empleo y coadyuvar a la reactivación económica. A la vez, en este diseño de las líneas prioritarias, intervino de forma fundamental el interés de los actores locales para llevar a cabo estas acciones. También existieron casos en que era difícil articular necesidades municipales con este proyecto, pues el objetivo del mismo no es solamente mapear los requerimientos municipales sino lograr identificar cuáles de ellos van a tener un mayor impacto en la generación de empleo.

Es en este momento cuando se llegó a la conclusión de que los actores más visiblemente identificados con la reactivación económica eran las empresas públicas municipales: la E.P. de Vivienda y la E.P. de Innovación y Competitividad (EPICO). Ambas tienen a su mando lideresas con capacidades gerenciales, aliados estratégicos, y alta predisposición hacia involucrarse en la reactivación económica de la ciudad. Con una visión estratégica estas empresas públicas están llevando a Guayaquil por una vía de desarrollo que modifica esquemas anteriores.

Como fue comentado en la entrevista con la Presidenta del Directorio de la E.P. de Vivienda, el municipio procura llegar a los sectores vulnerables que requieren vivienda, expropia terrenos a privados para urbanizar el suelo y poder ofrecer un suelo urbanizado a sus ciudadanos. Contacta con constructoras para que exista una oferta de vivienda, y ha hecho alianzas con entidades financieras como Mutualista Pichincha para que las personas puedan adquirir su casa a crédito. Al vender este terreno a un buen precio busca romper el negocio de los traficantes de tierras que venden los terrenos a montos similares, pero además el Municipio tiene la fortaleza de garantizar la legalización de ese terreno. Esta forma de actuar y de tratar al mercado de la vivienda en Guayaquil sería sin duda una gran fortaleza que acompaña a la ya mapeada fortaleza de “Acceso a suelo público como factor de producción” pues la ciudad tiene una autonomía significativa para decidir sobre el uso y (re) asignación de los recursos del suelo. En cuanto a vivienda se generan las líneas:

- Créditos para la vivienda de trabajadores informales
- Mejoramiento de la vivienda como generador de empleo

La siguiente entidad identificada como actor clave e involucrado en la reactivación económica de la ciudad es EPICO, la Empresa Pública de Innovación y Competitividad. Con un fuerte interés en modernizar la ciudad, el municipio firma un convenio de cooperación mutua con la empresa ZUKALO para usar su plataforma digital Mercado 593 para que los emprendedores gastronómicos de la ciudad puedan ofertar sus servicios en la misma, compitiendo con otras plataformas digitales como Uber eats

o Glovo, pero significándoles menos costos. Y, por otro lado, se encuentra la visión de EPICO de que Guayaquil tiene talentos que requieren apoyo del sector financiero para poder iniciar sus emprendimientos y start-ups, pero existen fuertes barreras en el ecosistema de negocios y en el sistema financiero que imposibilitan a estos talentos acceder a los recursos que requieren para innovar. Con estos desafíos en mente, y concentrándose en atacar el problema de informalidad, falta de empleo o pérdida de empleo por COVID-19, las líneas de acción que se generan para la reactivación económica del sector de la innovación y el emprendimiento son:

- Fomento a la innovación
- Inclusión financiera y comercio electrónico justo

Finalmente, se mapeó una línea más que es la de “Alianzas Público Privadas (APP)” para la generación de ingresos propios por parte del municipio, según la operación y la forma de negociación y contratación con el privado. En el siguiente apartado se explica cada línea de acción, sus fundamentos, barreras y las oportunidades que presentan para la reactivación económica de la ciudad.

Las 5 líneas prioritarias de acción diseñadas a partir del diagnóstico, el anexo metodológico de priorización, las entrevistas a actores clave, y el análisis de la predisposición de estos actores para derribar los desafíos que enfrenta la ciudad, generar cambios e impulsar la reactivación económica, son las siguientes para Guayaquil:



Fuente: Elaboración propia.

II. Estructura, sustento y elección de las líneas prioritarias de acción

A. Estructura de las líneas prioritarias de acción

Las 5 líneas prioritarias de acción fueron expuestas y analizadas con un grupo focal de actores clave en un taller regional organizado por CEPAL para las ciudades de Santo Domingo, Lima y Guayaquil. Este taller tuvo una sección regional y luego se dividió en mesas de trabajo por ciudad. En estas, se expusieron los 5 temas y se procedió a votar para priorizar las 3 principales líneas acción con mayor potencialidad para reactivar la economía de cada ciudad. Cada línea fue expuesta de la siguiente forma: (a) Tema o Línea Prioritaria de Acción, (b) Brechas o justificación del tema, y (3) Consecuencias al intervenir en esa línea de acción.

Es necesario notar que todas las líneas de acción se orientan a la generación de empleo y la reactivación económica desde diferentes miradas de los actores y competencias municipales.

B. Sustento línea 1: fomento a la innovación

Esta línea busca la articulación de emprendimiento, start-ups y financiamiento. Guayaquil capta el equivalente al 18% de los microcréditos que capta Quito (Quincoces, 2020). Y, otorga menos microcréditos que Cuenca (Quincoces, 2020). A pesar de que en investigación de ÉPICO (n=1002) el 91% considera que el Guayaquileño es emprendedor y creativo (ÉPICO, 2020a). Una hipótesis puede ser que el requerimiento de presentar "garantías" en el sector financiero es el causante del limitado número y montos de microcréditos otorgados. Se desconocen a ciencia cierta todos los factores que dificultan el acceso a créditos para la innovación, pero es un hecho que muchas start-ups no tienen garantías ni ventas en el pasado. Se podría decir que no existen servicios financieros diseñados específicamente para la realidad que afrontan las start-ups.

“Consencuencias de la intervención: Articular emprendimiento con productos financieros adecuados es contribuir directamente con la fuerza económica de la ciudad. Apoyar el talento Guayaquileño en temas de innovación fomentará que seamos ejemplo para otras ciudades del país.”

VARIABLES DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA QUE APOYA: emprendimiento, oportunidades para salir de la informalidad, acceso a crédito, generación de empleo.

C. Sustento línea 2: inclusión financiera y comercio electrónico justo

El comercio electrónico ha crecido enormemente en Ecuador, pero 5.7 millones de personas no tienen acceso a servicios financieros (Solano et. al, 2020). Respecto al nivel de ingresos de la sociedad ecuatoriana, el 67% de los dos quintiles más pobres no tienen cuenta bancaria (Solano et. al, 2020). En este contexto de pandemia y con miras a apoyar los emprendimientos gastronómicos de la ciudad, el Municipio firma con la empresa ZUKALO un convenio de uso de su plataforma Mercado 593, como opción para incrementar las ventas de los pequeños negocios, ofreciéndoles una oportunidad alternativa que pueda competir con las plataformas electrónicas como Uber Eats y Glovo. Sobre estas últimas, los emprendedores opinan que cobran comisiones elevadas y que se deberían repensar estos porcentajes para generar una situación de ganar-ganar para la plataforma y los negocios gastronómicos de la ciudad, sobre todo en esta época de pandemia (Ayala, 2021).

La característica ganadora de Mercado 593 sería cobrar una comisión justa y evitar la dinámica de que el usuario pague más y el emprendedor gane menos. El convenio tiene por objeto “generar una cooperación mutua y eficaz entre las partes que permitirá a los emprendedores de Guayaquil — registrados en EPICO E.P.— gozar de beneficios y uso de la plataforma digital compuesta por página web www.mercado593.com, aplicación móvil de iOS y Android e integrado a plataformas de cobro y *delivery*, cubriendo así todo el proceso de venta del comercio, donde los emprendedores podrán ofertar sus servicios y productos, promoviendo el emprendimiento, fomentando el empleo e impulsando el desarrollo económico de la ciudad”².

Por otro lado, la situación de comercio electrónico en Ecuador se puede resumir como poco beneficiosa para los pequeños emprendimientos, pues si los clientes cancelan con tarjeta de débito o crédito los costos que afronta el local comercial son significativos. El pequeño emprendedor debe cubrir el 4,5% como comisión de cada transacción que se realiza con tarjeta de crédito y el 2,5% en el caso de tarjeta de débito. Adicionalmente debe incurrir en el costo por la adquisición del equipo para realizar el cobro en la tarjeta, y cubrir tarifas bancarias cada vez que la institución a la que pertenece la tarjeta deposita los valores en su cuenta (Juez, 2021). En otras palabras, estas condiciones desincentivan claramente el comercio electrónico a nivel de emprendedores pequeños y de consumidores.

“Consecuencia buscada de la potencial intervención: Trabajar para un Guayaquil con comercio electrónico justo apoya directamente al comercio minorista de la base de la pirámide, y a negocios pequeños generadores de empleo. Esta línea también se orienta a aumentar la bancarización: útil para que la población pueda transaccionar y ahorrar.” (Comentario de participante).

VARIABLES DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA QUE APOYA: emprendimiento, oportunidades para salir de la informalidad, acceso a crédito, generación de empleo, generación de ahorro.

² Adaptado del objetivo del Convenio de cooperación entre EPICO y ZUKALO en post del impulso al desarrollo económico de la ciudad.

D. Sustento línea 3: créditos para vivienda para trabajadores informales

Para el acceso a un crédito de vivienda del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), los requisitos considerados “los más complicados” (Anzules y Castillo, 2016) están altamente relacionadas al empleo informal, que en Guayaquil mueve el 44,22% de la economía. Los requisitos más complicados, encontrados en dicho estudio, son:

- Tener un ingreso superior al básico.
- Cumplir con 3 años de trabajo consecutivos o 36 aportaciones como afiliado activo.
- Estar al día en las obligaciones del IESS.

El sector privado puede resultar aún más restrictivo para financiar vivienda para trabajadores informales. La opción de que exista una venta directa de la vivienda por parte del Municipio, implicaría requisitos más adaptados a la realidad y más fácil acceso.

Los temas que se deben incluir en una discusión más profunda sobre este tema, son entre otros:

- **Vivienda productiva:** con espacio para uso comercial o productivo, incluyendo talleres de costura, de producción de materiales o gastronomía, espacio para venta de abarrotes, y las ideas que ya se están implementando en la municipalidad de huertos familiares y huertos comunitarios.
- **Vivienda accesible:** que pueda ser de fácil acceso financiero para las personas que trabajan en el sector informal pero también que brinde las condiciones de acceso a personas con discapacidad.
- **Vivienda sostenible:** que sea construida con materiales sostenibles que garanticen su duración en el tiempo, vivienda bioclimática, y que en lo posible se articule con el principio de vivienda productiva y se pueda autosostener.

“Consecuencia buscada de la potencial intervención: Trabajar en esta línea aminoraría la brecha actual de acceso a la vivienda por parte del sector informal. Además, reforzaría la posición de la municipalidad como un ente articulador con el sector financiero en el diseño de productos adaptados a la realidad social.” (Comentario de participante)

Variables de reactivación económica que apoya: generación de empleo en la rama de construcción de viviendas y actividades económicas complementarias, acceso a vivienda para informales, acceso a crédito. En el caso de vivienda productiva generaría empleo desde el hogar. En el caso de vivienda sostenible generaría empleo mediante la producción de materiales sostenibles.

E. Sustento línea 4: mejoramiento de vivienda como generador de empleo

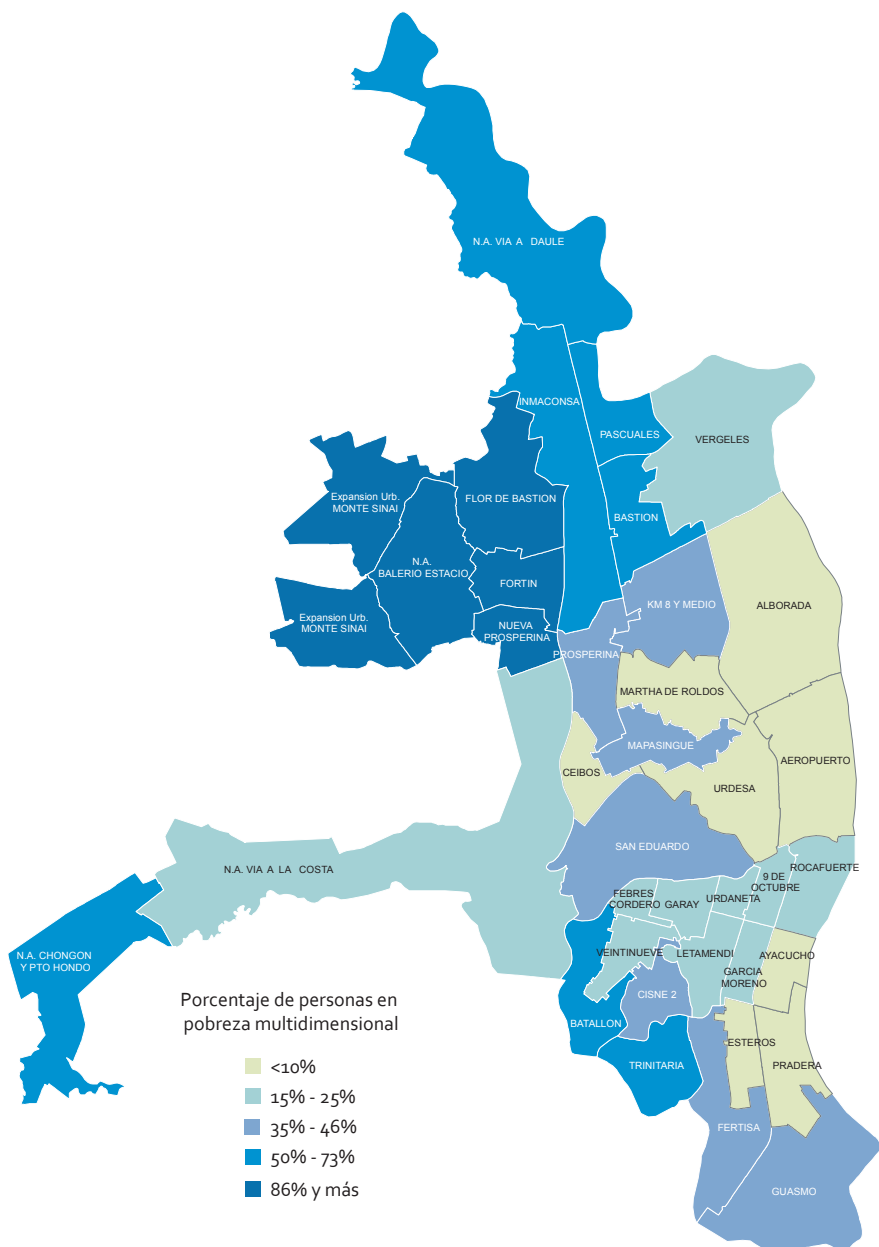
El 39,6% de la población Guayaquileña a 2010 se encontraba en situación de pobreza multidimensional, definición que implica que el hogar sufre de “3 ó más privaciones de manera simultánea” (Molina, 2018). Las principales privaciones en la ciudad de Guayaquil al 2010 eran: la falta de alcantarillado, la vulnerabilidad laboral y el déficit habitacional cuantitativo o cualitativo. Fuentes oficiales como ENEMDU 2019 confirman la persistencia del déficit habitacional y la vulnerabilidad laboral como características de la población Guayaquileña.

Según el Censo del 2010, los lugares que requieren una rápida intervención para disminuir niveles de pobreza multidimensional son: Monte Sinaí, Balerio Estacio, Flor de Bastión, Fortín, y Nueva Prosperina (ver mapa 1). Como resultado del análisis traslapado de estas privaciones, se obtiene el siguiente mapa de la ciudad en el que se puede apreciar el indicador de pobreza multidimensional en diferentes sectores de Guayaquil con datos del Censo 2010.

“Consecuencia buscada de la potencial intervención: Si existiera la forma de generar empleo contratando fuerza laboral para que realice las adecuaciones que requieren las viviendas, esto reactivaría la economía de los trabajadores y mejoraría la calidad de las viviendas.”
(Comentario de participante)

Variables de reactivación económica que apoya: generación de empleo en la rama de la construcción y actividades económicas complementarias, mejoramiento de la calidad de la vivienda y consecuencias derivadas, ahorro en la economía familiar en caso de que el mejoramiento es realizado por las mismas familias.

Mapa 1
Incidencia de pobreza multidimensional por sectores en Guayaquil, 2010



Fuente: Extraído de Molina - Vera, Andrea (septiembre 2018). Desarrollo Sostenible al interior de la ciudad de Guayaquil 2010: Territorializando la Agenda 2030. Boletín de Política Económica, (3), 13-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
Nota: Estimaciones de Andrea Molina Vera a partir del Censo de Población y Vivienda 2010.
Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

F. Sustento línea 5: generación de ingresos propios mediante alianzas público-privadas (APP)

Se plantea el uso de alianzas público-privadas para cumplir con los objetivos del desarrollo locales, sin que se detenga la prestación de servicios públicos y sin mermar sus competencias como generadoras de recursos propios (Becilla, 2017). Los Gobiernos Autónomos y las Empresas Públicas tienen capacidad asociativa. El modelo de APP propone involucrar a la sociedad civil y la academia, e incluir una evaluación del municipio y los usuarios sobre el servicio brindando por el privado.

“Consecuencia buscada de la potencial intervención: Entre los beneficios de las alianzas público-privadas se encuentran: el fortalecimiento institucional, la captación de recursos financieros, técnicos y de conocimiento, la reducción de los costos proyectados, la promoción del crecimiento económico local, transparencia y calidad ” (CEPAL, 2017).

Las APP giran en torno a dos acciones fundamentales: la contraprestación de un servicio y la generación de utilidades no solamente para el privado sino para el municipio o Empresas Públicas. En el caso de que los actores clave de la Municipalidad de Guayaquil eligieran esta línea se recomienda un análisis jurídico de la ley que permite el funcionamiento de las APP, y un estudio de factibilidad para cada caso, teniendo en cuenta tanto el beneficio público como el privado y realizando un exhaustivo análisis realista sobre los costos presentes y futuros del proyecto, sean estos de inversión, operación, mantenimiento, entre otros (Vera Fernández, 2017).

Variables de reactivación económica que apoya: generación de ingresos propios municipales, generación de ahorro a mediano y largo plazo para la municipalidad.

G. Elección de las líneas prioritarias de acción

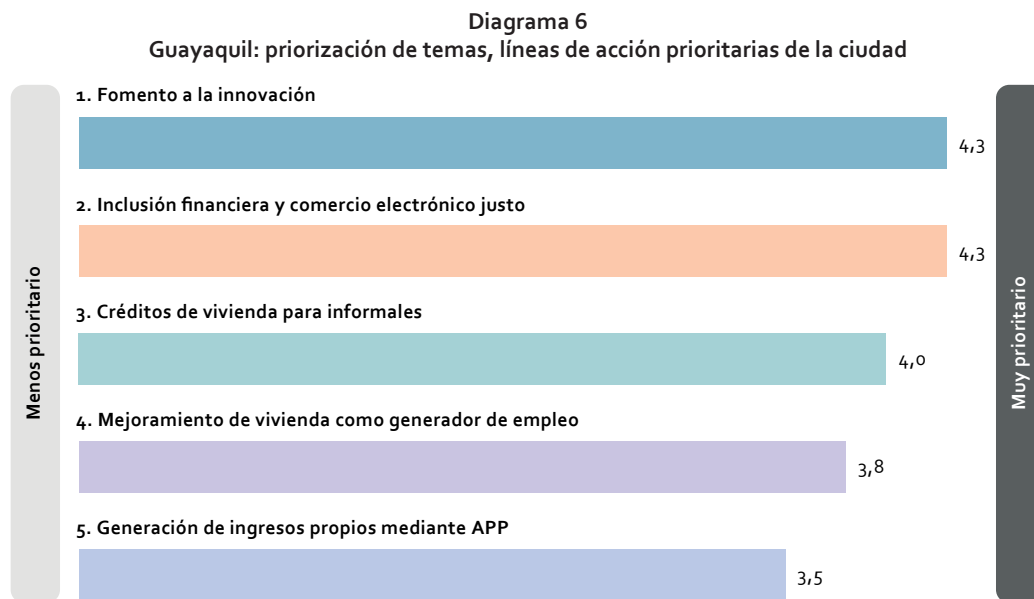
Las 5 líneas y sus potenciales implicaciones y beneficios en resumen, son:



Fuente: Elaboración propia.

Con un grupo focal de actores clave representantes de áreas específicas de la Municipalidad, se procedió a votar por las líneas de acción identificadas. Se contó con la participación de la Abg. María Fernanda Rumba —en representación de la Empresa Pública de Innovación y Competitividad EPICO—,

Ing. Fredy Olmedo —en representación de Fundación Siglo XXI, encargada de la Regeneración Urbana de Guayaquil—, Abg. Vivianne Almeida —Directora de la Dirección de la Mujer, Inspira Mujer—, e Ing. Elsa Cisneros —en representación de la Dirección de Cooperación Internacional y de Planificación de la ciudad—. Los resultados de las votaciones fueron:



Fuente: Elaboración propia con base a resultados de priorización de temas del grupo focal a través de Mentimeter.

Las líneas ganadoras fueron:

1. Generación de Ingresos Propios mediante Alianzas Público-Privadas (Calificación: 4.3/5)
2. Mejoramiento de Vivienda como generador de empleo (Calificación: 4.3/5)
3. Créditos de Vivienda para Informales (Calificación: 4/5).

En el siguiente apartado se realiza un análisis de cada línea, los intereses de los actores y la configuración de la línea final de acción para la ciudad de Guayaquil.

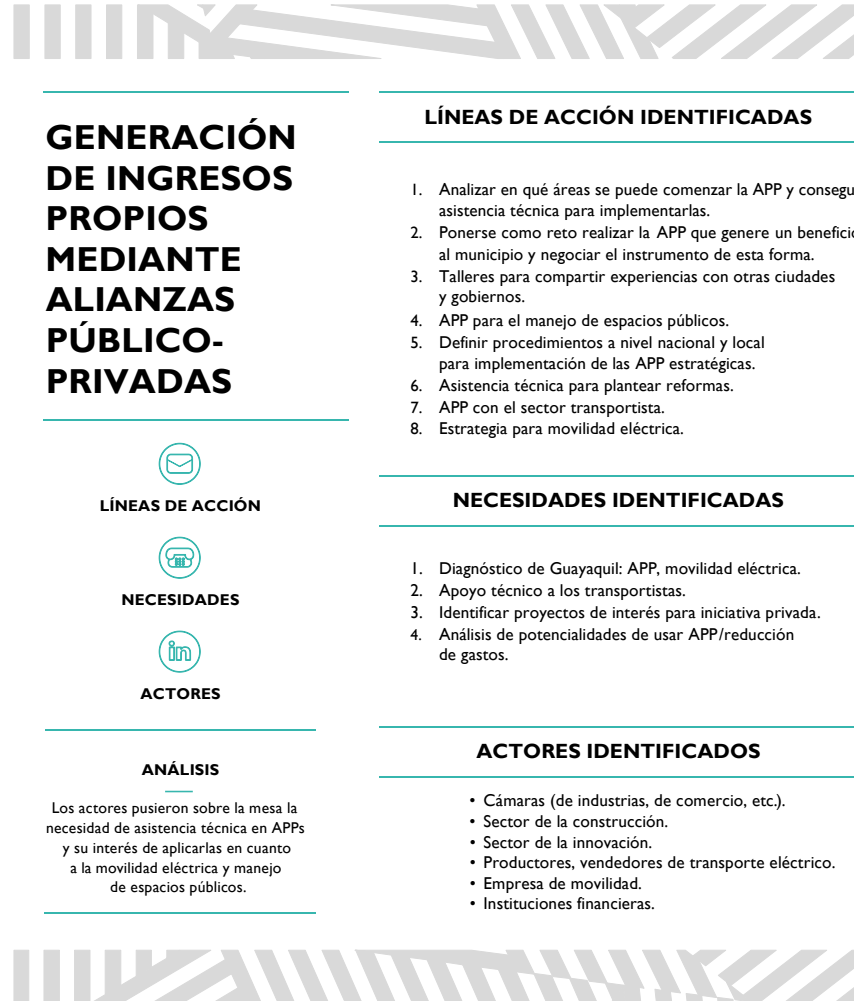
III. Análisis de líneas prioritarias de acción seleccionadas y configuración de línea ganadora para la reactivación económica

Análisis de líneas prioritarias de acción ganadoras

Esta sección analiza mediante infografías. Las 3 líneas prioritarias que fueron seleccionadas en el taller, y la información levantada en el grupo focal sobre: líneas de acción, necesidades y actores. Luego se desarrolla en un párrafo final el análisis de la predisposición de los actores a trabajar en cada línea y su alineación según sus intereses.

A. Generación de ingresos propios mediante APPs

Diagrama 7
Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria,
generación de ingresos propios mediante APPs



Fuente: Elaboración propia con base a resultados e información levantada en el grupo focal.

Análisis post-evento – generación de ingresos propios mediante APPs:

Se considera que este ítem fue de mucho interés para los actores clave pues propone una idea que es necesaria para las instituciones participantes en el taller. Esto puesto que EPICO y la E.P. de Vivienda son empresas públicas municipales y necesitan generar sus ingresos propios para operar. El análisis más profundo de este tema lleva a entender que lo que realmente necesitan estas empresas, y la Fundación Siglo XXI que también participó en el taller, es depender en menor grado de recursos municipales y tener otras fuentes de financiamiento que puedan generar por autogestión. Por lo que entendiendo la dinámica y requerimientos de los actores se podría concluir que es ese acceso a financiamiento su verdadera necesidad e interés. Según entrevistas con los actores claves, el interés de exponer esta línea de acción prioritaria va por el lado de recibir asistencia técnica de CEPAL en cómo operar alianzas público-privadas que sean exitosas.

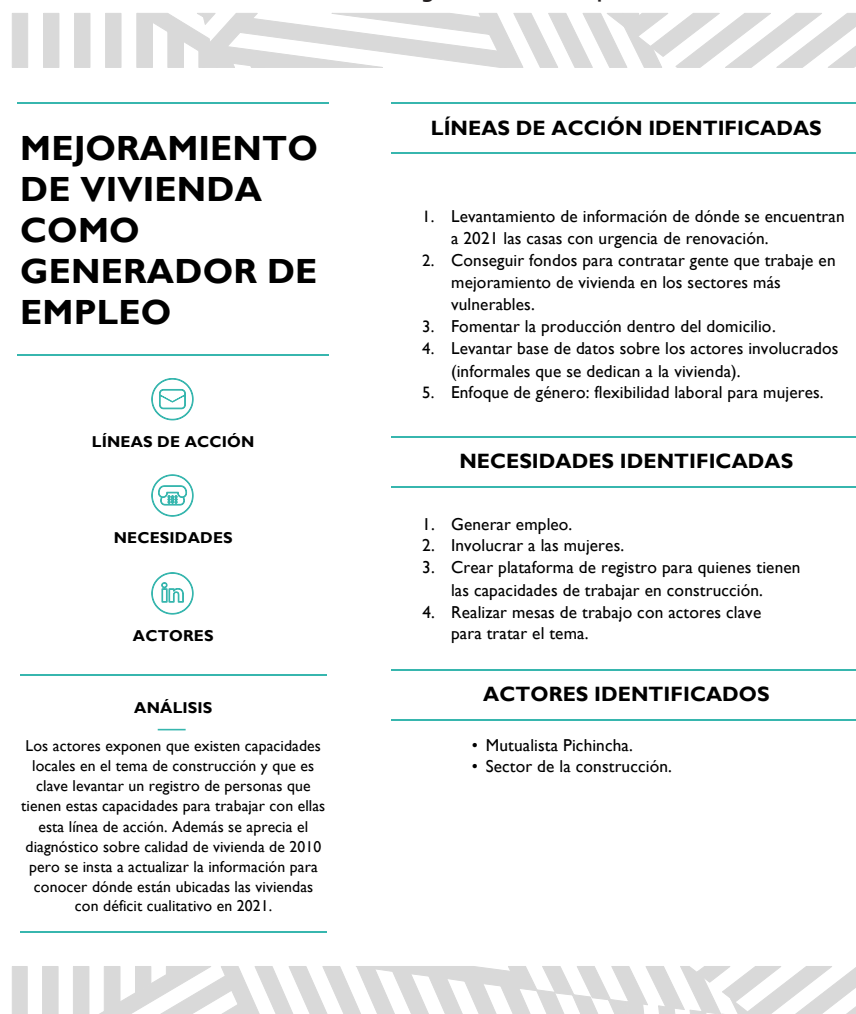
Cuando se seleccionó esta línea y se pasó a trabajarla a detalle en el taller, se expusieron las ideas de los asistentes de que las APP puedan quitar peso al municipio en el mantenimiento de áreas verdes, y que permitan al municipio recibir réditos en la operación de inversiones grandes como el Malecón 2000,

del que el municipio no recibe un beneficio en sí como gobierno local, sino la Fundación Malecón 2000, creada para la administración de ese espacio. En la mesa se contó con un actor clave de la Dirección de Cooperación Internacional quien puso de manifiesto la necesidad de asistencia técnica en la fase de implementación de la estrategia de la ciudad sobre movilidad eléctrica. Posterior al evento se entrevistó a este actor para consultar qué ayuda más concreta se necesitaría en esta vía y especificó que sería la ayuda relacionada a conocer a profundidad las condiciones del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que está por llegar al país, que asciende a 33 millones de dólares. El municipio quería iniciar el contacto con organismos como la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas que están a cargo de manejar el crédito.

Debido a que esta línea está siendo conceptualizada desde el manejo de áreas verdes y desde el análisis de las condiciones del crédito del BID, es probable que el impacto en reactivación económica de la ciudad no sea tan elevado como si se trabajan otras áreas con mayor potencialidad de impulsar la economía familiar y local. Por lo que se decidió explorar las siguientes líneas priorizadas y analizar sus potenciales implicaciones a la economía local.

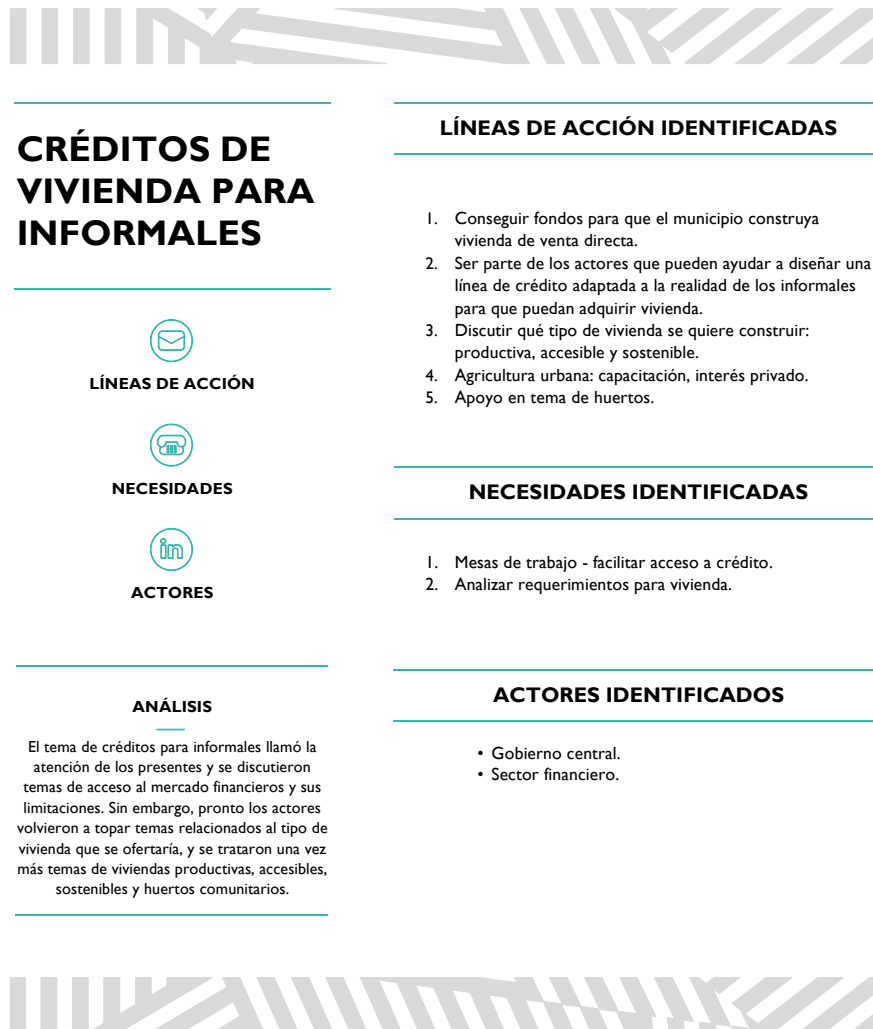
B. Mejoramiento de vivienda como generador de empleo

Diagrama 8
Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria, mejoramiento de vivienda como generador de empleo



C. Créditos de vivienda para informales

Diagrama 9
Resultados del taller sobre líneas de acción prioritaria,
créditos de vivienda para informales



Fuente: Elaboración propia con base a resultados e información levantada en el grupo focal.

D. Configuración de la línea ganadora para la reactivación económica

Luego del taller de CEPAL con el Municipio de Guayaquil, en el que se analizaron las 5 líneas de acción y se priorizaron las 3 líneas previamente expuestas, se abrió una etapa de investigación en la que fue fundamental la realización de reuniones con los actores clave para consultar acerca de posibles articulaciones entre “ideas fuerza” que puedan potenciar la economía.

En el análisis post-evento se entrevistó a EPICO, pues prácticamente las 2 líneas de acción que tuvieron menor votación estaban relacionadas con innovación y emprendimiento. En la búsqueda de alinear actores se consultó con EPICO si en alguno de los temas elegidos podría existir interés de su parte para trabajar un tema transversal con otros actores. Los resultados de estas conversaciones tomaron forma al conocer que uno de los objetivos que EPICO persigue es sostenibilidad e innovación en materiales de

construcción. De hecho, EPICO compartió que había venido trabajando desde 2019 la idea de un proyecto denominado “Guayaquil: Nodo de Innovación en Construcción Sostenible”, en el que no ha tenido todavía la oportunidad de articular a otros actores. Al conocer que existen 2 temas de vivienda priorizados, se tendió un puente sobre qué tema de vivienda se podría tratar con ambas empresas municipales y se apostó por la línea: materiales sostenibles e innovadores para la construcción.

Con este mapeo se pidió una reunión con la E.P de Vivienda y la Dirección de la Mujer, ya que se conoció en el diagnóstico inicial que ambas desarrollaron con Mutualista Pichincha (actor que funciona como banco y constructor a la vez) el programa de “Mujeres en la Construcción” en el que se graduó la primera cohorte de mujeres que han adquirido conocimiento en la rama de la construcción para poder vender su fuerza de trabajo con estas nuevas capacidades fortalecidas, pero también que puedan realizar mejoramientos en sus viviendas y comunidades, representando esto un ahorro a la economía familiar. En la reunión se conversó sobre la posibilidad de trabajar de forma transversal con EPICO para explorar las potencialidades de ir cambiando el paradigma de la construcción para incorporar materiales sostenibles, recordando que en el taller se reincidió sobre el tema de “vivienda sostenible” desde diferentes ámbitos; incluyendo los conceptos de vivienda accesible y vivienda productiva. Estas conversaciones tuvieron como base pensar que la línea priorizada ganadora siempre respondiera a la necesidad de reactivación económica que tiene la ciudad, para la cual la construcción tiene un rol preponderante.

Estos avances se complementan con la ordenanza municipal que creó en junio 2019 un “Régimen de Incentivos para las Construcciones que se acojan al concepto de Edificación Sostenible”, tanto en proyectos nuevos así como en aumentos o remodelaciones en edificaciones existentes, que promueve la incorporación de techos y fachadas verdes y la reducción del impacto ambiental. Todo este contexto lleva a delinear la creación de línea “materiales para viviendas sostenibles” como la iniciativa conjunta que tiene el potencial de articular actores ya que su elaboración ofrece una oportunidad de generar empleo y reactivar la economía. En las reuniones mantenidas con actores municipales se mapearon los actores clave de la construcción, la consultoría y el diseño sostenible, y adicionalmente CEPAL y la consultora local mapearon instituciones y personas con trayectoria en investigación y creación de materiales y viviendas sostenibles para poder organizar un taller de acercamiento de todos estos talentos. En la siguiente sección de este documento se explica el alcance del evento y sus resultados.

IV. Evento: intercambio de ideas y acercamiento de actores involucrados en la producción y uso de materiales para viviendas sostenibles

A. Antecedentes

En el marco del Proyecto “Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID”, se organizó y desarrolló el Evento Virtual “Intercambio de ideas y acercamiento de actores involucrados en la producción de materiales para la construcción sostenible” en Guayaquil, Ecuador.

El evento fue resultado de un profundo análisis sobre las oportunidades de reactivación económica de la ciudad, dentro del cual se ha identificado al sector de la construcción como uno de los sectores con mayor potencialidad. A la vez, la Municipalidad de Guayaquil mediante la creación de la Empresa Pública de Vivienda, la Dirección de la Mujer y la Empresa Pública para la Innovación y Competitividad ÉPICO, han conformado un ecosistema urbano en el que se pueden fomentar los intercambios de ideas acerca de innovación en la construcción y la orientación a entender los temas de vivienda desde una visión sostenible.

Con estos antecedentes se diseñó el Evento de Intercambio de Ideas para concretar la articulación de actores clave como la Municipalidad de Guayaquil, la Academia, y personalidades del diseño y la construcción. Este evento propuso delinear, desde una visión multiactor, los primeros elementos de una estrategia de la ciudad orientada hacia (i) la reactivación económica post-pandemia por la vía de la economía verde, (ii) avanzar en la idea de un nuevo paradigma de urbanismo sostenible, y (iii) afianzar la implementación de la nueva agenda urbana.

B. Objetivos

Objetivo general del evento:

- Acercar a la Municipalidad de Guayaquil y al sector de la construcción con los actores claves relacionados a la producción de materiales y vivienda sostenibles para explorar posibilidades de desarrollar sinergias a futuro.

Objetivos Específicos:

- Conocer cómo los actores se relacionan, desde sus distintas perspectivas y experiencias, con la vivienda sostenible.
- Realizar un análisis multiactor sobre los desafíos y oportunidades que consideran que afronta Guayaquil en el uso de materiales sostenibles para la construcción de vivienda.
- Llevar a cabo una discusión sobre los primeros elementos de una Estrategia Ciudad de Producción de Materiales y Viviendas Sostenibles, como vía para la reactivación económica de Guayaquil.

C. Participantes

Actores Clave en cada rama:

Municipio de Guayaquil:

- E.P. de Vivienda
- EPICO
- Dirección de la Mujer

Cambio hacia la Construcción Sostenible:

- Universidad Católica Santiago de Guayaquil
- Escuela Superior Politécnica del Litoral
- Universidad de Cuenca

Actores clave de la construcción:

- AMBIENSA
- Mutualista Pichincha

Consultoría y Diseño:

- Sambito
- Ponce 3

D. Metodología

El evento propuso un espacio de intercambio de ideas desde las visiones de los diferentes sectores que participaron. Se inició con una presentación por parte de CEPAL desde la Dirección de Asentamientos Humanos, un diagnóstico expuesto por la consultora local contratada por CEPAL, y la intervención de la Universidad de Cuenca.

La Municipalidad de Guayaquil participó por medio de sus 2 empresas públicas identificadas como íconos para la recuperación económica, con el objetivo de dar a conocer sus planes estratégicos. En la siguiente parte intervino el sector de la academia, representado por dos universidades locales prestigiosas que tienen líneas de investigación y grupos de trabajo en el tema de sostenibilidad: Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG) y Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). Ambas reiteraron la importancia y urgencia de trabajar en vivienda sostenible.

Finalmente se pasó a una plenaria en la que los actores pudieron responder a 3 puntos clave para avanzar el trabajo en la línea de acción priorizada, generando insumos desde una visión multiactor:

- Riesgos que persisten al pensar en el uso de materiales sostenibles.
- Estrategias que se pueden pensar para que la construcción sostenible compita con la tradicional.
- Plazos en que consideran que se pueden usar materiales sostenibles para viviendas.

La metodología buscaba que los actores de la consultoría y el diseño sostenible pudieran expresar sus inquietudes ante el tema y dejar planteados entre todos una visión multiactor sobre desafíos y posibilidades de la producción y uso de materiales para la vivienda sostenible en Guayaquil.

E. Dinámica del evento e intervenciones de los actores

La intervención de CEPAL ayudó a que todos los actores estén en la misma página en cuanto a los antecedentes del proyecto que inició en noviembre 2020 y explicó la mirada de Naciones Unidas en su apoyo al “Gran Impulso hacia la Sostenibilidad”. Se introdujo el tema de resiliencia y reactivación económica, y se explicaron las condiciones particulares de Guayaquil que fueron detectadas en el diagnóstico. A continuación CEPAL expuso, de forma general, su relación con la Cooperación Francesa y los resultados de un estudio de materiales sostenibles que se realizó en 2020 para Latinoamérica y El Caribe. Se dio paso a la exposición de la Universidad de Cuenca, en la que se ahondó sobre las certificaciones para construcciones sostenibles y sobre las facilidades de financiamiento que hoy en día ofrecen bancos del Ecuador para la construcción de vivienda sostenible.

La E.P. de Vivienda de Guayaquil explicó los pros y contras que, desde su perspectiva, existen en cuanto al uso de materiales sostenibles para urbanizaciones municipales, haciendo un análisis de las oportunidades y los riesgos que ellos han podido mapear en cuanto a trabajar en esta dirección. EPICO explicó su interés en que Guayaquil se convierta en un nodo de innovación y su ánimo de facilitar a los talentos de la ciudad las oportunidades para realizar prototipos de estos materiales. Además, señaló que en dirección hacia la sostenibilidad, Guayaquil tiene un camino por recorrer pues en el tema de materiales de construcción la ciudad tiene solamente alrededor de 30 años de capacidad de dotar de materia prima para la fabricación de cemento, por lo que urge el cambio hacia materiales sostenibles.

La Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG) con su grupo de investigadores en “Ecomateriales” desde la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, presentó sus estudios y avances en cuanto a materiales de capacidades antisísmicas, estimó potencialidades y costos de producción de tableros de bambú, que es el material sostenible con el que han venido trabajando y con el cual ya se ha instalado una solución habitacional. La vivienda se muestra como una solución al problema de la falta de vivienda, y atiende a diferentes necesidades de las familias guayaquileñas, ya que, por ejemplo, es funcional y accesible para personas con discapacidad. Las demostraciones de fotos de la vivienda instalada realzaron los resultados de un trabajo que ha tenido resultados y que está listo para pasar a una fase que permita su producción y comercialización.

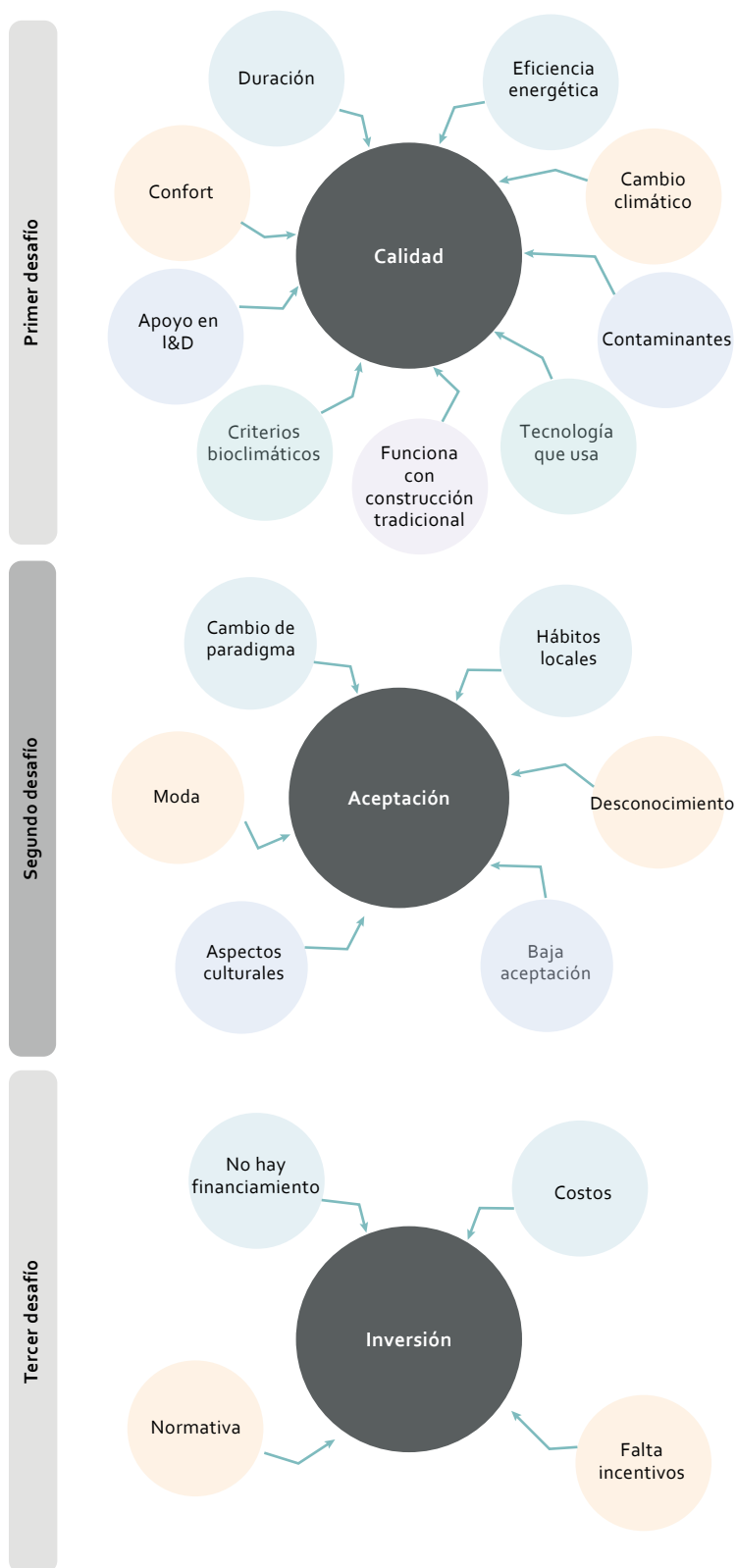
La Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) amplió el panorama al explicar que el concepto de vivienda sostenible no solamente trata acerca de materiales sino de vivienda bioclimática y con eficiencia energética. Explicó a profundidad sobre la importancia de realizar un análisis de ciclo de vida pues es la forma clara de comparar distintos materiales para poder establecer cómo cada uno contribuye o no a una vivienda sostenible. Tanto ESPOL como UCSG tienen publicaciones en revistas internacionales sobre los temas tratados, demostrando ambos estar a la vanguardia en el tema en cuestión.

En la plenaria del taller se registraron intervenciones de Mutualista Pichincha, actor clave que es constructor y financista a la vez, y de Sambito Soluciones Ambientales. Estas intervenciones dejaron claros los retos que afronta la producción y uso de materiales sostenibles, pero también el interés que existe al respecto del tema por los actores clave de Guayaquil.

F. Riesgos que persisten

Después de las exposiciones de todos los actores se pasó a la plenaria, en la que el objetivo planteado era registrar qué preguntas quedaban aún sin resolver después de haber conocido el trabajo de la Academia en este tema. Para poder encontrar los riesgos que persisten ante la idea de producir y usar materiales sostenibles se aplicó una dinámica en Mentimeter en formato de nube de palabras o *wordcloud* que evidenció las 3 palabras con mayor frecuencia de repetición: (i) calidad, (ii) aceptación e (iii) inversión. Sin embargo, se registraron también otras palabras escritas con menor frecuencia, y realizando el análisis de datos cualitativos se logró articular las ideas y obtener el detalle de la relación entre estos riesgos.

Diagrama 10
Sistematización de los resultados del evento ante la pregunta “¿Qué riesgos persisten al pensar en construcción sostenible?”



Fuente: Elaboración propia con base a resultados e información levantada en el grupo focal.

El mayor riesgo percibido por los actores es el relacionado a la “calidad” de los materiales. Alrededor de este se encuentran palabras como duración y confort, pero al contar con una diversidad de actores que tienen interés en conocer cómo estos materiales aportan con criterios de sostenibilidad, los temas relacionados a la “calidad” para muchos actores significaron también conocer sobre: ¿cuánto apoyo de investigación y desarrollo hay para estos materiales?, ¿qué criterios bioclimáticos cumplen?, ¿estos materiales son o no compatibles con la construcción tradicional?, ¿qué tecnología usan?, ¿qué contaminantes generan?, ¿contribuyen al cambio climático?, y ¿aportan o no al criterio de eficiencia energética?.

El segundo riesgo es la “aceptación” y junto a él se mapean frases muy relacionadas como: “cambio de paradigma”, “hábitos locales”, “que se perciba como moda”, “aspectos culturales”, “baja aceptación” y “desconocimiento”. Muchos de estos riesgos podrían ser trabajados desde una campaña de socialización de las bondades de los materiales pero sería también un gran paso que se usen estos materiales en proyectos visibles, que generen confianza y permitan apreciar la apariencia, la utilidad y la versatilidad de estos materiales.

El último riesgo es la “inversión” en el que se incluyen todas las palabras relacionadas a “costos” y “falta de financiamiento”, pero también los aspectos relacionados a la “normativa para el uso de materiales”, y la “falta de incentivos”, pues el impulso para la producción y uso de estos materiales bien se podría dar desde la normativa local o nacional, aminorando barreras de entrada de estos productos al mercado de los materiales de construcción.

G. Estrategias para que la construcción sostenible compita con la tradicional

Después de haber realizado el wordcloud en vivo con los diversos actores, se procedió a consultar las estrategias que se deben usar para que la construcción sostenible compita con la tradicional. Los resultados fueron varios, llegando a identificar 18 estrategias expuestas por los participantes. Estas se ordenaron de forma tal que conformen una hoja de ruta para trabajar una “estrategia ciudad” de producción y uso de materiales sostenibles. A continuación se presentan estrategias relacionadas con los riesgos identificados previamente, pues cada una es la respuesta de cómo combatir los riesgos y avanzar de forma más concreta:

Diagrama 11
Sistematización de las respuestas expuestas por los actores ante la pregunta ¿Qué estrategias debemos usar para que la construcción sostenible compita con la tradicional?



Fuente: Elaboración propia con base a resultados e información levantada en el grupo focal.

En total se han resumido 8 estrategias para llevar a cabo el impulso a la producción y uso de materiales sostenibles en Guayaquil. La lectura nos dice que se debe atender de forma prioritaria el mejoramiento de la calidad de estos materiales, lo cual va de la mano con que sean competitivos en costos para entrar al mercado

local. No se ha tenido un empuje económico-financiero anteriormente, por eso se necesita implementar planes de financiamiento para la producción de materiales sostenibles y además los actores piensan que es necesario dar un paso más en esa dirección e incluir la producción y uso de materiales sostenibles en la normativa y en la política pública, otorgándoles beneficios tributarios. Dado que persiste el desconocimiento de las bondades de estos materiales, se propone la socialización de costo-beneficio de los mismos, y que esta información sea útil para educar a constructores, consumidores y tomadores de decisión. Finalmente, tal como en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, el eslabón “establecer sinergias” es clave para el éxito de una política de sostenibilidad, y se propone invertir en casos demostrativos y darles seguimiento, para que esto pueda retroalimentar y tecnificar el conocimiento que se va adquiriendo en la sociedad, y socializando y animando a productores y consumidores sobre el uso de materiales sostenibles.

H. Plazos de implementación

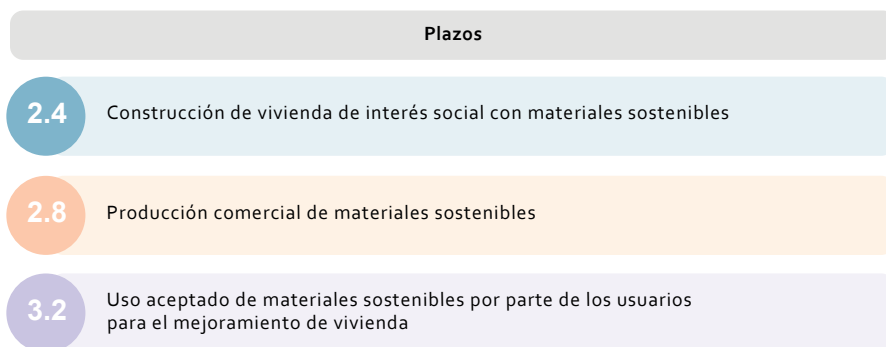
La última dinámica de la plenaria se realizó con el fin de identificar cuán cerca/lejos los actores conciben la producción y uso de materiales sostenibles en Guayaquil. Se consultó al respecto de 3 casos concretos:

- Producción comercial de materiales sostenibles.
- Uso aceptado de materiales sostenibles por parte de los usuarios para el mejoramiento de vivienda.
- Construcción de vivienda de interés social con materiales sostenibles.

Las opciones de plazos fueron: (1) corto plazo entre 1-2 años, (2) mediano plazo entre 2-5 años, y (3) largo plazo más de 5 años. Los resultados clasificaron a la “Construcción de vivienda de interés social con materiales sostenibles” como el primer caso que se podría hacer realidad en un corto plazo. Seguido por la “producción comercial de materiales sostenibles” y finalmente por el “uso aceptado de materiales sostenibles para mejoramiento de vivienda”. Estos resultados son interesantes pues proponen que el uso de materiales sostenibles puede estar más cerca de lo esperado y en inversiones grandes como la de viviendas de interés social, que generalmente implican la construcción de viviendas a gran escala. Además, dejan claro que entre el corto y el mediano plazo los actores consideran que la producción comercial de materiales sostenibles podría ser un hecho en el mercado local. Finalmente, es un tema relevante que la “aceptación” de materiales sostenibles haya sido mapeada como uno de los riesgos y que en los plazos el “uso aceptado” de estos materiales haya sido votado como el caso más lejano al momento actual. Esto indica que la política pública deberá considerar un periodo de socialización y una campaña de promoción al entrar a trabajar fuertemente en la producción y uso de materiales para viviendas sostenibles, persiguiendo una de las estrategias escritas por los actores “educar a los productores, consumidores y tomadores de decisión” en cuanto a las ventajas del uso de estos materiales.

Diagrama 12

Sistematización de las respuestas a la pregunta “Estimación de plazos para la situación ideal”



Fuente: Elaboración propia con base a resultados e información levantada en el grupo focal.

V. Conclusiones y recomendaciones

El camino recorrido en el proyecto de fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID en Guayaquil llevó al reconocimiento de potencialidades que han venido fraguándose en la ciudad desde hace algunos años. Es por tanto que, la línea de acción priorizada para la reactivación económica “materiales para vivienda sostenible”, debe verse como un resultado de la ciudad, que CEPAL logró identificar mediante su intervención en la época post-covid.

En el inicio de este proyecto se recopilaron datos sobre la ciudad que permitieron compararla con indicadores nacionales y reconocer sus fortalezas y debilidades. Aquí se resaltaron las características positivas de Guayaquil en cuanto al manejo financiero y planificación de la ciudad, al igual que su productividad empresarial y su fortaleza de atraer inversión en el sector inmobiliario. Más adelante en la investigación se priorizaron 5 líneas de acción para la recuperación económica, mismas que describían la esencia de Guayaquil; 2 de ellas estaban diseñadas para el impulso a la economía mediante la innovación y el emprendimiento, 2 de ellas estaban relacionadas con el financiamiento y mejoramiento de vivienda, y la última se trataba de fortalecer capacidades para negociar alianzas público-privadas beneficiosas para la generación de ingresos propios municipales.

En esta investigación se identifica que la existencia, operación y liderazgo de la E.P. de Vivienda y de E.P. de Innovación y Competitividad EPICO, son fortalezas institucionales de la Municipalidad, ya que funcionan como agentes de cambio. Y, es con estos actores clave que se trabaja la redefinición de las líneas de acción para la reactivación económica. Teniendo presente el hecho de que la construcción de vivienda tiene el potencial de generar empleo y mejorar la economía de las familias y la ciudad, pero sin olvidar los desafíos globales actuales que exigen el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la Nueva Agenda Urbana, se logra configurar la línea de acción “materiales para vivienda sostenible”. Con esta, la ciudad se prepara para orientar su mirada hacia una reactivación económica por la vía de la economía verde y el urbanismo sostenible.

La E.P de Vivienda expresa su interés de explorar el uso de materiales sostenibles en partes de sus urbanizaciones, como lo son aceras y vías internas, y EPICO propone a Guayaquil como un nodo de innovación en materiales sostenibles en la región. Ambas tienen una visión que, en caso de concretarse en una siguiente etapa, podría potencializar a Guayaquil como un ejemplo y caso de estudio a nivel regional y mundial.

La CEPAL hace un llamado a enfrentar la época post-pandemia con un “Gran Impulso a la Sostenibilidad”, y las piezas clave de la ciudad están orientadas en este sentido. En cuanto a puntos favorables para la política pública, Guayaquil cuenta con la “Ordenanza que crea un Régimen Especial e Incentivos para las Construcciones que se Acojan al Concepto de Edificación Sostenible” tanto en proyectos nuevos así como en aumentos o remodelaciones en edificaciones existentes. Y, en la víspera del evento de acercamiento de actores que cierra esta fase del proyecto de resiliencia económica urbana y resiliencia de CEPAL, se acababa de aprobar la “Ordenanza para el Fomento de la Economía Circular” (Alcaldía Guayaquil, 2021) que promoverá la investigación e innovación de productos con valor agregado, generación de empleo decente y el consumo responsable que contribuyan al desarrollo sostenible, a la mitigación del cambio climático y la resiliencia en Guayaquil. Esta ordenanza además tiene como objetivo impulsar y acompañar el desarrollo de iniciativas públicas o privadas multisectoriales que tengan como finalidad la optimización en el rendimiento de los recursos, tanto en los ciclos técnicos (materiales) como biológicos (nutrientes), y apoyar los encadenamientos productivos y la transferencia de tecnologías para cambiar los patrones de producción y consumo.

Además, la investigación encuentra que hay otros actores trabajando en este tema con alto nivel de profesionalismo y compromiso; así, se identifica el rol de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil y la Escuela Superior Politécnica del Litoral en temas de sostenibilidad. La primera, representada por su Facultad de Arquitectura, obtuvo un premio de la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SENESCYT) para producir derivados de la Caña Guadúa y otros EcoMateriales, y ha logrado implementar una vivienda ocupada hoy en día por una familia, que muestra las bondades de sus materiales y la factibilidad de su implementación. Cuenta además con publicaciones científicas que muestran la adaptación bioclimática de la vivienda y la exponen como una solución ante el problema de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Guayaquil y el país. La ESPOL, mediante su Facultad de Ingeniería Mecánica y Ciencias de la Producción, cuenta con el conocimiento y experiencia en la realización de análisis de ciclo de vida, y expuso en el evento de intercambio de ideas y acercamiento de actores, el trabajo que viene realizando y publicando al respecto de cómo se puede alcanzar la eficiencia energética en la construcción de viviendas.

Los actores privados también mostraron su orientación hacia el cambio de paradigma que esta línea de acción prioritaria implica, y es así como durante el evento de acercamiento de actores, las intervenciones del sector constructor y financiero identificaron que el uso de materiales sostenibles sería más factible a corto plazo en la construcción de viviendas de interés social. Así mismo, actores del diseño expresaron el interés de conocer más sobre materiales sostenibles que puedan ser utilizados en la construcción.

Ante todos estos avances de la ciudad esta investigación propone continuar con una fase posterior en la que se concreten puntos clave que impulsen la producción y uso de materiales sostenibles en Guayaquil. Se propone que estos pasos se sostengan en una modalidad “Action-Research” que defina acciones y a la vez delinee las bases para una investigación científica que alimente la toma de decisiones de la política pública. En el lado de la acción se deberán discutir con la Municipalidad de Guayaquil las posibilidades de iniciar el uso de materiales sostenibles en ciertas partes de sus urbanizaciones, para conocer los impactos de esta práctica. Previo a esto se requieren mesas de trabajo, involucramiento de actores, planificación y presupuestación en la que se requerirá asistencia técnica.

En el sentido de la investigación, una opción explorada hasta el momento sería iniciar el análisis de ciclo de vida que permita comparar bajo ciertos parámetros ambientales, económicos y sociales, los materiales clásicos de la construcción pero también los nuevos. Entre estos se propone analizar al cemento, el acero, el bambú o caña guadúa, pero también extender el análisis a otros tipos de materiales que se están usando en la ciudad y el país. Esto permitirá a los actores conocer, discutir y negociar los parámetros que consideren claves para la toma de decisiones, y desarrollar un sentido de pertenencia y aprendizaje durante el proyecto. En Guayaquil, la ESPOL tiene las capacidades para hacer este tipo de trabajo, lo cual se ha demostrado mediante su involucramiento con la Red Ecuatoriana de Ciclo de

Vida y Economía Circular. Último, pero no menos importante, es justamente el enfoque de economía circular que persigue EPICO y la ordenanza relativa al tema recientemente aprobada en Guayaquil, por lo que el análisis de ciclo de vida debería contener también parámetros de economía circular para aportar con información que pueda fortalecer y retroalimentar la normativa local.

Con todas estas consideraciones se concluye el presente proyecto y se extiende la recomendación de continuar con una fase que permita concretar acciones hacia la producción y uso de materiales sostenibles, en una ciudad que viene preparándose hace mucho tiempo para darse a conocer en esta dirección.

Bibliografía

- Alcaldía Guayaquil. (4 de Marzo de 2021) Ordenanza para el Fomento de la Economía Circular en el cantón de Guayaquil. <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/Documentos/Ordenes%20Dia/2021/Marzo/2021-03-04%20Orden%20del%20dia%20sesion%20ordinaria/2021-03-04%20Punto%204%20DAJ-IJ-2021-01367.pdf>.
- Ayala, Daniela. (2021) Entrevista a Daniela Ayala, Emprendedora Guayaquileña del sector gastronómico. Entrevistada por Wendy Chávez.
- Anzules y Castillo (2016). Estudio de Pre-Factibilidad para la creación de un Broker Financiero Especializado en Créditos Hipotecarios de Viviendas de Interés Social en la Ciudad de Guayaquil. Publicación de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte. Guayaquil, Ecuador.
- Becilla, C. (2017). Marco Jurídico para los Contratos de Gestión Delegada en el Modelo de Gestión de Asociatividad entre Actores Públicos y Privados.
- Banco Central del Ecuador. Boletín Semanal Tasas de Interés Activas y Pasivas del Sistema Financiero Privado y de la Economía Popular y Solidaria. Datos históricos de bancos, sector financiero de la EPS y de mutualistas: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasHistoricoBoletinSemanal.htm>.
- Banco Central del Ecuador. Boletín Semanal Tasas de Interés Activas y Pasivas del Sistema Financiero Público. Datos Históricos del Sistema Financiero Público: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasasHistoricoBoletinSemanalBPU.htm>.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018a) Cuentas Regionales: Cuentas Cantonales. <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/293-cuentas-provinciales>.
- Camposano, Enrique (2020) Entrevista Enrique Camposano: Director Financiero de la Municipalidad de Guayaquil. Entrevistado por Wendy Chávez.
- CEPAL. (2017) Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Sede Subregional México.
- CEPAL. (2020a). Procesamiento de Datos del Censo Nacional del Ecuador 2010.
- España, Sara. (26 de agosto 2020) La pandemia deja al 83 % de los trabajadores en Ecuador en el desempleo o con condiciones precarias. Periódico El País. Madrid, España. <https://elpais.com/economia/2020-08-26/el-83-de-trabajadores-en-ecuador-esta-desempleado-o-con-condiciones-precarias-por-la-pandemia.html>.
- EMPV. (2020) Plan Estratégico de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil.

- ÉPICO. (2020a) Investigación sobre atributos de cultura ciudadana para el fomento de la actividad emprendedora, la innovación y la competitividad por parte de Épico E.P.
- INEC (2013). Encuesta Nacional de Alquiler del 2013.
- INEC. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida en Guayaquil y Ecuador 2014.
- INEC. (2019a) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).
- INEC. (2019b) Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC. (2020a) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).
- INEC. (2020b) Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Telefónica mayo-junio 2020.
- INEC. (2020c) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales, septiembre 2020.
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Resolución No. 603-2020-G del 22 de septiembre 2020.
- Juez, Ana. (2021) Entrevista a Ana Juez, abogada y emprendedora guayaquileña, las situaciones que afrontan los pequeños negocios en cuanto al uso de tarjetas de crédito y débito. Entrevistada por Wendy Chávez.
- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 (Registro Oficial Suplemento 229 de 22-jun.-2020). Consultada en https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf.
- Menéndez, Mónica. (2021) Entrevista Mónica Menéndez: Asesora en Planificación de Proyectos y Cooperación. Entrevistada por Wendy Chávez.
- Molina - Vera, Andrea (Septiembre 2018). Desarrollo Sostenible al interior de la ciudad de Guayaquil 2010: Territorializando la Agenda 2030. Boletín de Política Económica, (3), 13-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- Resolución JPRMF 603-2020-F – Reforma a las Normas que regulan la fijación de las tasas de interés activas efectivas máximas. Octubre 15, 2020. <https://apive.org/download/jprmf-2020-0351-o-reforma-a-las-normas-que-regulan-la-fijacion-de-las-tasas-de-interes-activas-efectivas-maximas/>.
- Pesantes, Karla. (4 abril 2020) Hacinamiento y pobreza dificultan la cuarentena en Guayaquil. Revista Online Primicias. Guayaquil, Ecuador, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guayaquil-hacinamiento-pobreza-cuarentena/>.
- Quincoces, Edurne. (2020). Microempresarios y Emprendedores. Diagnóstico de Guayaquil.
- Rivera, Patricia. (2021) Entrevista Patricia Rivera, presidenta de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Guayaquil. Entrevistada por Wendy Chávez.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Consultado enero 2021 en <https://www.supercias.gob.ec/portalscv/s/>.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (27 de julio de 2020). Gobierno Nacional presenta herramientas para la reactivación económica del país. <https://www.comunicacion.gob.ec/gobierno-nacional-presenta-herramientas-para-la-reactivacion-economica-del-pais/>.
- Sumaratings. (30 jun 2020) Informe de calificación de riesgos fideicomiso mercantil irrevocable. "Segunda titularización de flujos – CEMS – Municipalidad de Guayaquil". <https://www.futurfid.com/wp-content/uploads/2021/01/ICR-MV-2020-072-MUNICIPIO-signed.pdf>.
- Solano et. al, (2020). Inclusión financiera y desarrollo. Situación actual, Retos y desafíos de la banca. Publicación de la Superintendencia de Bancos y Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

Anexo

Entrevistas y reuniones realizadas

Para la redacción del diagnóstico de la ciudad se realizaron las siguientes entrevistas:

- Patricia Rivera – Presidenta del Directorio de la Empresa Pública de Vivienda, Municipalidad de Guayaquil.
- Bianca Dager – Gerente de la Empresa Pública de Innovación y Competitividad, Municipalidad de Guayaquil.
- Vivianne Almeida – Directora de Inspira Mujer, Dirección de la Mujer, Municipalidad de Guayaquil.
- Enrique Camposano – Director Financiero, Municipalidad de Guayaquil.
- Bolívar Coloma – Director de Ambiente, Municipalidad de Guayaquil.
- Mónica Menéndez – Asesora de Planificación de Proyectos y Cooperación, Municipalidad de Guayaquil.
- Elsa Cisneros – Técnico de Proyectos y Cooperación, Municipalidad de Guayaquil.

Para la configuración de la línea de acción de reactivación económica de Guayaquil, se realizaron las siguientes entrevistas y reuniones:

- Reunión con la Empresa Pública Municipal de Vivienda, en la que participaron Patricia Rivera y Juan José Torres (Director Administrativo Financiero de la E.P. de Vivienda).
- Reunión con la Empresa Pública de Innovación y Competitividad EPICO, en la que participaron Bianca Dáger y María Fernanda Rumbea (Abogada de EPICO).
- Entrevista a Jorge Rodríguez, Concejal del Concejo Cantonal de Guayaquil.
- Entrevista a Katya Alvarez, Jefe de la Unidad de Atención y Derechos Ciudadanos.
- Entrevista a Fredy Olmedo, Asesor de la Fundación Siglo XXI.
- Entrevista con Robinson Vega, Docente Investigador de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Entrevista con Jesús Hechavarría, Docente Investigador de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Entrevista con Boris Forero, Docente Investigador de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Entrevista con Angel Ramírez, Decano de la Facultad de Ingeniería Mecánica y Ciencias de la Producción de la Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Entrevista con Felipe Quesada, Docente Experto en Certificaciones Sostenibles de la Universidad de Cuenca.
- Entrevista con Eduardo McInstosh, Arquitecto Guayaquileño parte del Atkins' Sustainable Design Group.

En este documento, elaborado en el marco de las actividades del proyecto "Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19", financiado mediante el 12° tramo adicional de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DA12A), se presenta un informe de política sobre el fomento de la resiliencia económica urbana durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y en el período pospandemia en la ciudad de Guayaquil (Ecuador). Se describen de manera concisa las principales implicaciones para la política pública de las estrategias planteadas, que fueron priorizadas y analizadas con el fin de contribuir a la recuperación y promoción de la resiliencia en la ciudad. Además de recogerse los resultados del diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia elaborado para Guayaquil, en el documento se abordan los problemas que suponen las estrategias analizadas, y se examinan los principales desafíos y limitaciones de las iniciativas actuales, los obstáculos que se plantean de cara al futuro y cómo enfrentarlos, y otros factores que inciden en dichas estrategias, como los actores que intervienen, las pautas administrativas o legales, las fortalezas y debilidades, las ventajas adicionales, las estrategias y necesidades de implementación, los riesgos y los resultados esperados.

