

Bertha Patricia Sánchez Gallegos

Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil



FLACSO
ECUADOR

© 2015 FLACSO Ecuador

Cuidado de la edición: Unidad Editorial de FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, septiembre 2015
ISBN: 978-9978-67-447-5

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en
Estudios Urbanos
Autora: Bertha Patricia Sánchez Gallegos
Asesor: Ramiro Rojas Pierola
Lectores: Alberto Acosta Espinoza y Marco Córdova Montúfar

Flacso Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Sánchez Gallegos, Bertha Patricia

Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la
ciudad de Guayaquil / Bertha Patricia Sánchez Gallegos.
Quito : FLACSO Ecuador, 2015

xi, 181 p. : mapas, planos y tablas. - (Serie Tesis)

ISBN: 978-9978-67-447-5

CIUDADES ; URBANISMO ; GOBIERNO MUNICIPAL
; POLÍTICA HABITACIONAL ; ASPECTOS SOCIALES
; POLÍTICA PÚBLICA ; PROPIEDAD DE LA TIERRA ;
NECESIDAD DE VIVIENDA ; ASENTAMIENTOS
ILEGALES ; GUAYAQUIL ; ECUADOR.

307.76 - CDD

A mis padres: porque de ellos aprendí
la solidaridad como principio de vida.
A mi hijo: quien simboliza las nuevas generaciones del país.
A los moradores de los asentamientos informales
de Guayaquil: quienes nos enseñan día a día lo que es vivir en
condiciones infrahumanas, por su tenacidad en la
construcción de sus moradas y de la ciudad;
y porque también son merecedores de días mejores.

Índice de contenidos

Agradecimientos	XI
Introducción: definición de la problemática de estudio	1
Pregunta de investigación	8
Hipótesis	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos	9
Metodología	9
Capítulo I	
Marco teórico	11
La teoría de la regulación: régimen urbano y regulación urbana.	11
Políticas públicas de hábitat urbano: política de vivienda social y políticas de regularización del suelo	16
Estrategias de reproducción social: mercado informal de suelo, lógicas de producción y reproducción	22
Capítulo II	
Contexto de análisis: la ciudad de Guayaquil	29
Guayaquil: breve caracterización de su proceso de urbanización.	29
Dinámica poblacional en el contexto urbano de Guayaquil a partir de 1990	32
La ocupación del suelo urbano.	39
Pobreza y precariedad del hábitat.	46

Capítulo III	
Política pública habitacional y de legalización de suelo en Guayaquil	55
Inventario habitacional en Guayaquil:	
cualitativo y cuantitativo	56
La oferta habitacional pública del Gobierno nacional	58
La oferta habitacional pública del Gobierno local	82
Síntesis de la oferta habitacional pública (1943-2013)	87
Política de legalización de suelo en Guayaquil	87
Síntesis de la política de legalización (1993-2013)	96
Capítulo IV	
Dinámica del mercado informal de suelo	105
De las ocupaciones de suelo a los mercados informales de suelo	105
De los mercados informales de suelo a su regularización	115
Origen del asentamiento Horizontes del Guerrero:	
un estudio de caso	126
Estructura de los mercados informales de suelo	132
La consolidación barrial y el trabajo comunitario.	143
Las estrategias familiares y las unidades domésticas de reproducción social.	149
Los mercados informales de suelo y las relaciones políticas.	158
A manera de cierre	165
Bibliografía	173
Instituciones	179
Registro Oficial	181

Índice de cuadros	
Cuadro 1. Crecimiento histórico de Guayaquil, porcentaje respecto a población nacional, área y densidad	33
Cuadro 2. Población: años 1990, 2001 y proyecciones 2005-2010, según áreas de desarrollo social	36
Cuadro 3. Área neta 2001, 2005, 2010, según áreas de desarrollo social	40
Cuadro 4. Evolución de los asentamientos informales. Año 2010	42
Cuadro 5. Distribución del suelo urbano en urbanizable y no urbanizable. En hectáreas	44
Cuadro 6. Estimación del uso del suelo urbano residencial formal e informal. En hectáreas y porcentajes	46
Cuadro 7. Población promedio con NBI e indicador CAPECO, según áreas de desarrollo social. Año 2005	48
Cuadro 8. Evolución de la población y vivienda ocupada en Guayaquil. Años 1974-2010	56
Cuadro 9. Evolución de la vivienda ocupada en Guayaquil, según servicio básico. Años 1990-2010.	56
Cuadro 10. Evolución de la vivienda particular ocupada en Guayaquil según tipo (incluye ocupada, desocupada, en construcción). Años 1990-2010.	57
Cuadro 11. Producción de vivienda en Guayaquil por el Seguro Social (1942-1987)	59
Cuadro 12A. Producción de vivienda en Guayaquil, Junta Nacional de Vivienda 1966 a 1979	61
Cuadro 12B. Producción de vivienda en Guayaquil, Junta Nacional de Vivienda 1980 a 1989	62
Cuadro 13. Subsidio habitacional (bono) entregado por el MIDUVI en Guayaquil, según programa. Años 1998-2006	66
Cuadro 14. Subsidio habitacional (bono) entregado por el MIDUVI en Guayaquil, según programa. Años 2007-2013	72
Cuadro 15. Programas habitacionales municipales. Años 2002-2015	85

Cuadro 16. Oferta de suelo y vivienda de la Municipalidad de Guayaquil. Años 2002-2016	87
Cuadro 17. Títulos de propiedad entregados por la Municipalidad de Guayaquil. Años 1993-2003.	96

Índice de mapas

Mapa 1. Áreas de desarrollo social definidas por la Municipalidad.	35
Mapa 2. Evolución de los asentamientos informales en Guayaquil	43
Mapa 3. Calificación del suelo del cantón Guayaquil	45
Mapa 4. Zona por necesidades básicas insatisfechas según áreas de desarrollo social	52
Mapa 5. Programas habitacionales públicos en Guayaquil	86
Mapa 6. Sectores amparados por la ley y los decretos de legalización de suelo informal en Guayaquil.	97
Mapa 7. Zona de Monte Sinaí de aplicación de las reformas a la Ley 88	102
Mapa 8. Horizontes del Guerrero.	127

Índice de gráficos

Gráfico 1. Unidad doméstica de estudio	150
Gráfico 2. Habitación por etapas de la unidad familiar	154
Gráfico 3. Localización barrial de la unidad doméstica	157

Agradecimientos

A la Flaco: por su apoyo para la realización de mi Maestría.

A Marco Córdova Montúfar, por sus aportes y su paciencia para atender cuantas veces le solicitaba la revisión de esta tesis.

A Rafael Rojas, director de esta tesis.

A los lectores: Alberto Acosta Espinoza y Marco Córdova Montúfar.

A Karina Murgueitio, por su aporte en la elaboración de los planos.

A Gaytán Villavicencio, por escuchar mis primeros intentos en la definición del tema de investigación.

A todos/todas los dirigentes, moradores/as que colaboraron con sus conocimientos y experiencias como entrevistados.

A las autoridades del Municipio de Guayaquil, Ministerio de la Vivienda, Instituto Nacional de Censos, que facilitaron la información institucional.

A mi hijo, Juan Sebastián Guerrero, por su permanente aliento para la culminación de esta tesis, su complicidad silenciosa en los largos días del trabajo de campo y redacción del informe final.

Introducción: definición de la problemática de estudio*

Según datos censales de 2010, Guayaquil cuenta con 2 278 691 habitantes y una tasa de crecimiento del 1,54% anual,¹ convirtiéndose en la ciudad más poblada de Ecuador (INEC 2010). La demanda anual de vivienda nueva de la ciudad de Guayaquil está por las 8000 unidades, correspondiendo al estrato popular bajo cerca de 6000 viviendas. Esto significa una gran demanda tierra anual como lo indicó un diario guayaquileño (Cubillos, Luis. 2011. “Guayaquil requiere, cada año, 150 hectáreas para su crecimiento”. *Expreso*, 2 de enero, 8).

La ciudad de Guayaquil absorbe anualmente alrededor de 5000 familias provenientes de antiguos barrios informales de la ciudad, ciudades intermedias y zonas rurales. Estas se asientan cada año en tierras sin infraestructura básica, localizadas hacia el noroeste, pasando el trasvase por la vía perimetral, en las cooperativas Monte Sinaí, Ciudad de Dios, Marcos Moroni, y Sergio Toral, asentamientos informales que ocupan el área actual de expansión urbana (Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registros 2011).

Estas cooperativas, junto a las llamadas Balerio Estacio, Flor de Bastión, Janet Toral, Paraíso de la Flor, El Fortín y Nueva Prosperina, reúnen a cerca de 200 000 habitantes y constituyen el último gran aumento po-

* El presente informe fue presentado al comité de aprobación de tesis de la FLACSO en septiembre de 2013.

¹ La tasa de crecimiento anual en el periodo censal 2001-2010 fue 1,54%, mientras que en el periodo censal 1990-2001 fue 2,51%.

blacional de Guayaquil desde 1990, según la Dirección de Organización Interna y Territorial DOIT, del Municipio de Guayaquil (*El Universo*. “Asentamientos ya rebasan límites en el norte de la urbe”. 17 de julio de 2008. <http://www.eluniverso.com/2008/07/17/0001/18/2/BF9ADEE71AD4BC7BAA950E0750DC9.html>).

Los asentamientos informales se han constituido en la forma predominante del crecimiento urbano, lo cual implica graves problemas al desarrollo de la ciudad. Anualmente el Municipio de Guayaquil destina 250 millones de dólares, de un presupuesto anual de 567 646 000, para brindar servicios a las áreas consolidadas (*El Comercio*. “Municipio aprobó presupuesto para el 2012”. 9 de diciembre de 2011. <http://www.elcomercio.com/pais/Municipio-Guayaquil-aprobo-presupuesto-debate06011402.html>).

Los asentamientos informales tienen su origen luego de la crisis cacao-tera de los años 30, y se presentan como un fenómeno masivo a partir de los 50 en procesos sostenidos, continuos e individuales de ocupación del manglar municipal, conformando lo que hoy se conoce como Suburbio Oeste² (Valencia 1982, 145). Para 1978, se habían ocupado 1000 ha del suburbio, orientándose el crecimiento de los barrios informales hacia el norte de la ciudad, a los sectores de Mapasingue y Prosperina de propiedad privada (Villavicencio *et al.* 1989, 45), produciéndose fuertes desalojos y una sostenida resistencia de los pobladores.

Por el sur, a mediados de los 70, población tugurizada y expulsada del casco central, donde se estaba dando un acelerado proceso de renovación urbana (Valencia 1982, 149); inicia la ocupación de El Guasmo con una lógica planificada, organizada y asistida técnicamente. Su rápida ocupación se dio sobre tierras de propiedad estatal del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El sur de la ciudad se satura con la ocupación informal de la Isla Trinitaria, inmediatamente iniciada la construcción de la vía perimetral, a fines de los años 80.

2 De acuerdo con el Tecnológico Almirante Illingworth (AITEC), para 1950, el Suburbio Oeste ya poseía 30 563 habitantes y ocupaba un área de 200 ha, y para el año 1961, la extensión era de 823 ha, un incremento del 311,5%. A fines de los años 70, la población estaba cerca de las 500 000 habitantes.

Saturado el sur de la ciudad y con límites geográficos de expansión, a mediados de los años 80 los asentamientos informales avanzan hacia el norte, por el este y oeste de la vía a Daule, con una lógica de negociación en la que con consentimiento de los propietarios de la tierra, o bajo amenaza de *invasión*, se venden lotes a través de *dirigentes barriales y/o promotores informales*, dando paso a los *mercados informales de suelo*. Es esta la forma generalizada de acceso al suelo de los pobres urbanos a partir de este periodo.³

Por el norte, para los años 90, la planta urbana llega hasta Pascuales con los asentamientos de Bastión Popular, con una modalidad que, además de los intereses económicos en torno a la venta ilegal de la tierra, articula el control social y político de sus ocupantes. Este modelo se repite al Oeste de la vía perimetral, donde surgen los asentamientos Flor de Bastión y Paraíso de la Flor. Se cierra así el anillo de asentamientos informales alrededor de la perimetral con las cooperativas Balerio Estacio, Sergio Toral, Zenaida Castro, etc. Estos son los nombres de sus promotores que para entonces ya tienen un bagaje acumulado en asentar informalmente a los pobres urbanos en terrenos privados; en articular la votación local en redes clientelares a favor de sus propias candidaturas de concejales y consejeros, a la vez que fortalecen los bloques políticos nacionales para la aprobación de los decretos de legalización de la tierra en el Congreso Nacional.⁴ Las actuales ocupaciones que se desarrollan en el noroeste de la ciudad –Monte Sinaí, Marcos Solís, Ciudad de Dios, Tierra Prometida, Israel, etc.– se inscriben en esta misma lógica (Sánchez 2011, 2).

Las causas de la formación de asentamientos informales o irregulares se encuentran en altos niveles de pobreza, bajos ingresos e informalidad ocupacional que conforman una situación de precariedad estructural para

3 Es una realidad que se repite en toda América Latina, según los autores especializados en mercados informales de suelo, entre los que destacamos a Pedro Abramo; Martin Smolka y Edesio Fernandes en Brasil; Nora Clichevsky en Argentina; Julio Calderón en Perú; Antonio Azuela y Emilio Duhau en México y Samuel Jaramillo en Colombia.

4 El primer decreto se aprobó en 1967, pero es desde la aprobación de la Ley Expropiatoria N.º 37, del 11 de noviembre de 1997, que se inicia un Plan Masivo de Legalización del suelo en Guayaquil por parte del Municipio. Con la aprobación de la Ley Expropiatoria N.º 88, aprobada por el Congreso Nacional el 5 de septiembre de 2007, se abarca casi la totalidad de los sectores informales, hasta la fecha.

gran cantidad de población que no puede acceder al suelo urbano y vivienda a través del mercado formal, por lo cual recurre a formas de supervivencia como la ocupación informal de tierras y la autoconstrucción de viviendas. Se suman a los factores detrás de la informalidad la ausencia de políticas sociales para el acceso a suelo y vivienda de los sectores de bajos ingresos (Clichevsky 2009, 68), así como una legislación urbana elitista y excluyente e instituciones públicas débiles e incapaces de hacer cumplir la ley (Fernandes 2008, 30).

La política de vivienda social en el marco del Estado de Bienestar que se iniciara en Guayaquil en el año 1942, característica de un régimen de urbanización fordista excluyente, atendió a un sector limitado de la población, dando paso a la formación de una urbanización marginal que no tuvo acceso a esta modalidad que el Estado ofrecía. La crisis del Estado de Bienestar y de los sistemas habitacionales públicos en la década de 1980 consolidó esta forma de acceso informal a la vivienda, y potenció un mercado informal de suelo.

A partir de 1992, el Estado deja de ejecutar la política de vivienda social, para convertirse en regulador del mercado habitacional, tanto de la demanda como de la oferta. Implementa la política de subsidios habitacionales, incentiva la participación del sector privado constructor como ofertante de vivienda social a través de la entrega de un subsidio focalizado para grupos de bajos ingresos, así como del sistema financiero en el otorgamiento del crédito complementario, para cubrir el valor de la vivienda. Pero es justamente en este periodo cuando la informalidad crece en la ciudad de Guayaquil, como consecuencia de otorgar al mercado la asignación de la vivienda social.

A nivel local, la Municipalidad de Guayaquil ha incursionado desde el año 2002 en la provisión de vivienda social a través de alianzas público-privadas con el sector constructor y financiero, cuya oferta insuficiente a la demanda, también excluye a la población de más bajos recursos. De ahí que los mercados informales de suelo sigan siendo la forma predominante de crecimiento de la ciudad.

La relación del Estado –local y nacional– con los asentamientos informales ha sido ambigua: tolerancia-represión; aceptación-ignorancia o

apoyo-rechazo; dependiendo de la coyuntura política. Y ha sido larga... Desde los años 30, la Municipalidad arrendaba tierras de su propiedad, en el Suburbio Oeste, a los moradores de bajos ingresos que lo solicitaban.⁵ Sin embargo, esta modalidad fue rebasada por el crecimiento acelerado de la ciudad, cuya estructura administrativa no estaba preparada para atender la demanda de los arrendatarios,⁶ lo que acelera la ocupación informal en tomas individuales y progresivas de suelo⁷ que luego se masificaron (Valencia 1982, 146).

En 1967 se dicta el Decreto 151 de legalización de la tierra que afecta a estos asentamientos, dando inicio a la actual política de legalización de tierras en Guayaquil. Dicha política responde a las demandas poblacionales por tierra y vivienda, en medio de relaciones clientelares que vinculan a políticos locales y nacionales en busca de votos y a dirigentes barriales que construyen su liderazgo en torno a la solución de demandas de carácter urbano: suelo, agua, relleno, vías, etc. Sucesivos decretos de los años 1976, 1979, 1983, 1992, 1997 y 2007 alientan esta relación, inicialmente afectando a tierras públicas. A partir de los años 80, cuando estas se agotan, los decretos afectan a tierras privadas, vendidas irregular e ilegalmente, y su titulación al tiempo que legitima este acto, incorpora al mercado formal tierra antes ilegal (Villavicencio *et al.* 1989, 215).

La legalización de la tierra no resuelve el problema de la informalidad urbana, pues esta no solo es de *carácter dominial* –ausencia de títulos de propiedad–, sino que incluye *dimensiones urbanísticas*. Ello se traduce en precariedad de la vivienda, ausencia de servicios básicos –agua potable, alcantarillado, recolección de aguas lluvias, teléfono, vías, etc.–; falta de equipamiento social –guarderías, escuelas, colegios, casas comunales, parques, bibliotecas, teatros, etc.–; y *dimensiones económicas* que permitan a las familias la generación de ingresos y el mejoramiento en general de las condiciones de vida.

5 Al respecto, revisar la ordenanza codificada sobre arrendamiento y enajenación de terrenos municipales, cuya versión más antigua data de 1932.

6 En el periodo intercensal 1950-1962, la tasa de crecimiento de Guayaquil es de 7,3%, una de las más altas de América Latina y entre 1962-1974, desciende a 5,9%.

7 Por las condiciones topográficas de esa zona, antes que acceder a suelo, las familias accedían a un pedazo de manglar, lo que significó que gran parte de sus ingresos se destinara a su habilitación. Debido a estas condiciones, el proceso de consolidación del suburbio fue lento y prolongado.

La legalización tampoco ha acabado con la informalidad, que se sigue reproduciendo porque su formación responde a causas estructurales. Incluso hay autores que plantean que las políticas de regularización son un aliciente para nuevas ocupaciones informales (Smolka 2002). Las leyes expropiatorias 37 del año 1997 y 88 del año 2007 reflejan esta lógica de producción y reproducción de la ciudad “informal”, que está definiendo la estructura urbana de la ciudad, con altos índices de precariedad del hábitat, con una fuerte segregación socio-espacial, altos costos de habitabilidad para una gestión más racional del territorio y altos costos sociales.

Esta forma histórica de ocupación de la ciudad informal es abruptamente interrumpida el 28 diciembre de 2010, con la expedición del Decreto Presidencial N.º 607, por el cual se declara área de reserva de seguridad a 9300 hectáreas, en un área de asentamientos informales,⁸ que incluye una zona crítica de 444 hectáreas. Por esas tierras cruza el acueducto que conduce las aguas del embalse Empalme al de Chongón que reparte agua para el consumo humano a la zona de la Península. La intervención tiene un doble propósito: salvaguardar el plan hidráulico y controlar las *invasiones*. Las 3622 familias asentadas antes de la expedición del decreto, serían reubicadas en planes habitacionales del Estado. Dicho evento provoca que las *invasiones* se disparen, hecho controlado por una guarnición militar que se asentó en la zona y empezó a desalojar las ocupaciones posteriores a esa fecha (Hogar de Cristo 2011, 4-6).

Para 2013⁹ en la zona hay pocas familias en espera de su reubicación, y según indica una técnica de Hogar de Cristo “gran parte de ellas que eran nuestra clientas desarmaron sus casas y han emigrado, a vivir en hacinamiento” (Técnica de Hogar de Cristo, en conversación con la autora, 25 de mayo de 2013). Paralelamente desde el año 2010 está en construcción en la misma zona, el programa habitacional Ciudad Victoria, proyecto de iniciativa privada que cuenta con 113 hectáreas para la construcción de 8000 unidades habitacionales, donde serían reubicadas las familias *informales*, a través de la política pública de subsidio habitacional.

8 Zona conocida como Monte Sinaí que se ocupa informalmente a partir del año 2000.

9 Los desalojos comenzaron en el año 2011, pero algunos con carácter masivo se efectuaron entre los meses de mayo y junio de 2013.

La vivienda más económica que ofrece el proyecto tiene un costo de 12 500 dólares, con un subsidio habitacional entregado por el Estado de entre 5000 y 12 500 dólares.¹⁰ Hasta julio de 2012 se han entregado 420 unidades habitacionales, en bloques cuadfamiliares de dos plantas. Muy pocas familias están haciendo uso de las viviendas, al no poder desarrollar su vida cotidiana porque la nueva localización las aleja de sus fuentes de trabajo, escuelas y guarderías. El transporte es escaso, las distancias se han duplicado y no tienen redes sociales en que apoyarse.¹¹

Tampoco la gran mayoría de las familias “candidatas a reubicación”, ha aceptado esta solución. Las razones son de orden económico: carecen de la entrada obligatoria que el programa exige, no califican al crédito por la imposibilidad de probar sus ingresos, rechazan una deuda por 15 años dada la inestabilidad en sus ingresos, y el precio de la vivienda final les parece excesivamente alto cuando terminen de cancelarla. Entre las razones de orden social figuran: la reducida área de vivienda no les permite incorporar un espacio de trabajo –tienda, taller–, el número de miembros familiares es muy alto para los espacios habitacionales disponibles y no quieren compartir con otras familias los bloques cuatrifamiliares. Las razones de orden cultural incluyen: en el proceso de edificación de su hábitat (vivienda, barrio, comunidad) las familias construyeron redes sociales que les permiten enfrentar la pobreza, las cuales se pierden en el momento en que son reubicadas en los nuevos programas habitacionales. Pierden también toda la carga de valores simbólicos y subjetivos asociados con la construcción de comunidades, ausentes en los complejos habitacionales anónimos y programas de vivienda “llave en mano”.

El Decreto 607, la política de “cero tolerancia a las invasiones” y el incentivo de la participación de la empresa constructora en la oferta formal de vivienda social con la entrega de un subsidio a la demanda son nuevas formas de enfrentar la problemática de los asentamientos irregulares en

10 La información oficial sobre este programa es muy restringida, y se la maneja centralizadamente en la fiducia formada para este proyecto en Quito, por lo que notas de prensa indican una variación del subsidio habitacional entre 5000 y 12 500 dólares, que corresponden al precio final de la vivienda.

11 Visita y conversación informal mantenida con moradores actuales de Ciudad Victoria, efectuada el 2 de septiembre del 2012. Gran parte de estas viviendas fueron entregadas para las festividades de Guayaquil, el 25 de julio de 2012.

una ciudad donde el fenómeno de la informalidad urbana es persistente. Pero en el fondo coinciden en entregarle al mercado –antes informal de lotes y hoy formal de vivienda social– la responsabilidad de enfrentar la problemática de la vivienda en la ciudad de Guayaquil. Este fenómeno que se configura a partir de la promulgación del Decreto 607 abre nuevas interrogantes sobre los asentamientos informales, la política social de vivienda y la producción de ciudad.

El interés de esta tesis se centra en la articulación que existe entre la formación de mercados informales y la política pública habitacional y de legalización de suelo y cómo factores de carácter social, político e institucional, coadyuvan para el funcionamiento y reproducción de los mercados informales en la ciudad de Guayaquil.

Pregunta de investigación

¿Cuál es el papel de la política de vivienda social y de legalización de suelo en la formación de mercados informales en la ciudad de Guayaquil?

Hipótesis

El mercado informal de suelo en la ciudad de Guayaquil, está dinamizado por una política de vivienda social incapaz de responder a las condiciones de la población de bajos recursos y por políticas de titulación del suelo que en su afán de regularizarlo, potencian la tendencia.

Objetivo general

Comprender y explicar el rol de la política de vivienda social y legalización en la formación de mercados informales en la ciudad de Guayaquil.

Objetivos específicos

- Explicar cómo las políticas de vivienda social y de legalización del suelo inciden en la formación de mercados de suelo informal en la ciudad de Guayaquil.
- Conocer las dinámicas presentes en el funcionamiento de los mercados informales en la ciudad de Guayaquil, que garantizan su permanencia y reproducción.

Metodología

La investigación aplicará una metodología cualitativa que permita aprehender la relación dialéctica entre agentes y estructura como principio explicativo de las prácticas sociales, orientada a i) medir el impacto de la política de vivienda social y legalización de suelo en la ciudad de Guayaquil y, ii) entender la dinámica de los mercados informales como estrategia de vida de familias excluidas de las políticas sociales de vivienda pública.

Las variables identificadas son:

1. Mercado informal de suelo.- Acceso al suelo urbano a través de relaciones mercantiles, sin cumplir las regulaciones civiles y urbanísticas para la venta del suelo.
2. Política de vivienda social.- Acciones ejecutadas por el Estado a nivel nacional y local, en la provisión de vivienda social en la ciudad de Guayaquil.
3. Política de legalización de suelo.- Acciones ejecutadas por el Gobierno local, para la titulación de asentamientos irregulares en la ciudad de Guayaquil.

Las variables operativamente serán identificadas a través de:

1. Demanda y oferta de la política habitacional en Guayaquil y carácter de las mismas. Se recopilará información a través de archivos institucionales, registros oficiales, tesis de grado, revistas y periódicos locales.

2. Dinámica de la producción y reproducción de los asentamientos informales. Se identificará por qué, cuándo, dónde y cómo los agentes en disputa actúan en este contexto específico. Los instrumentos a usarse serán: la observación participante y la entrevista a profundidad.

Las unidades de análisis serán:

1. La política de vivienda social ejecutada en Guayaquil a partir de los años 90, tanto por el Gobierno nacional como por la Municipalidad.
2. La política de legalización de suelo ejecutada en Guayaquil, con énfasis en los decretos ley 37 y 88, promulgados en 1997 y 2007, respectivamente.
3. El estudio de caso de un barrio informal, en el cual se aplicaron las leyes 33 y 88 de legalización de suelo, para dar cuenta de las dinámicas de producción y reproducción de la informalidad urbana.
4. El estudio de caso de una unidad familiar ampliada.

El marco temporal será:

Desde inicio de los años 90 hasta finales del año 2014.

Capítulo I

Marco teórico

En este capítulo se hace un recorrido por el marco conceptual que permite articular las variables presentes en la pregunta de investigación. Desde la teoría de la regulación, Pedro Abramo proporciona dos conceptos: el de *régimen urbano* y el de *regulación urbana*, a través de los cuales explica las lógicas de coordinación de acciones sociales y económicas tanto individuales como colectivas, en la materialidad urbana: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad. En esta última se inscriben los mercados informales urbanos.

El Estado ha generado políticas urbanas en relación con el hábitat, cuya naturaleza excluyente explicaría que un gran porcentaje de población encuentre en los mercados informales –y no en la política social– la forma de resolver el acceso a suelo y vivienda. En tanto, los asentamientos informales como espacios de reproducción de vida, generan dinámicas a través de las cuales se producen y reproducen.

La teoría de la regulación: régimen urbano y regulación urbana

Ni los estudios urbanos nacidos del estructuralismo, ni aquellos producidos a modo de “descripciones románticas” postestructuralistas daban cuenta de los fenómenos urbanos en su especificidad espacial; frente a lo cual Abramo propone dos conceptos para “articular el capitalismo con la

estructura urbana –régimenes urbanos– y los modos en que esa espacialidad construida se reproduce –regulación urbana–” (Abramo 2011, 30).

Estos dos conceptos tienen su origen en la *teoría de la regulación*, que alude a las reglas de la vida económica. Como expresiones de la regulación están, de un lado, el *régimen de acumulación*, relativo a la naturaleza de las relaciones entre inversión, producción y consumo; que permiten expandir la acumulación de capital a través del desplazamiento, mutación o postergación de los posibles desbalances en el ciclo económico, generadores de crisis del sistema capitalista. Y de otro, el *modo de regulación*, referido a las prácticas e instituciones políticas, sociales y culturales que aseguran tales relaciones como compatibles (Painter 1995, 277).

Los *régimenes urbanos* designan fases particulares de la relación del capital y de la estructura urbana y son *régimenes de acumulación* definidos histórica y geográficamente e inscritos en la espacialidad urbana. Por otro lado, la *regulación urbana* comprende mecanismos sociales que permiten que los régimenes urbanos se produzcan y reproduzcan (Abramo 2011, 30).

El autor introduce también el concepto de *funcionalidad urbana*, como “la manera en que una estructura espacial urbana se asocia a la relación social de producción capitalista”. Esto significa que tanto un *régimen de acumulación –régimen urbano–* como su *modo de regulación –regulación urbanística–* se expresan histórica y geográficamente en las diferentes funcionalidades de la ciudad, que se manifestarían a través de criterios locales urbanos específicos. Tales criterios servirían de orientadores “guías” de los que Abramo denomina “régimenes urbanos”. Por consiguiente: un “régimen urbano definiría las formas particulares que asumen los procesos de producción y de apropiación de la espacialidad construida urbana”, identificando al *mercado inmobiliario* como una *institución* del régimen urbano en la relación industrialización-urbanización (Abramo 2011, 35).

En aras de identificar lo que podría ser la configuración de un nuevo régimen urbano –fordista– que modifica las características urbanas –régimen y modo de regulación–, Abramo propone que es el término *urbanización* el más adecuado por la integración de las dimensiones demográficas y espaciales; y plantea que uno de los niveles de análisis estaría “definido por la caracterización de las formas de producción y regulación espacial

del ambiente construido urbano”. Para avanzar en esa caracterización sería necesario identificar las “formas históricas que asume la producción de la materialidad urbana y de los mecanismos a través de los cuales ella se reproduce” (Abramo 2011, 47).

El régimen urbano –fordista– de los países latinoamericanos vinculados con los procesos de industrialización y sustitución de importaciones, que se dieron en la región a partir de los años 30, presenta en su dimensión territorial las contradicciones del sistema capitalista de concentración y desigualdad, caracterizado por una estructura socio-espacial urbana segregada, que definirá las estructuras urbanas futuras (Pradilla 1981). Quienes participaron de importantes flujos migratorios rurales, sin lograr incorporarse al aparato productivo, accedieron a suelo y vivienda a través de mecanismos informales, revelando el carácter segregacionista y excluyente del régimen.

Desde la teoría francesa de la regulación, la dinámica reguladora que interfiere en el espacio urbano local distingue entre la regulación económica y no económica; entre la estatal y no estatal; y entre la socialización o regulación informal y formal, que codifican la conducta individual y colectiva en los subsistemas de la sociedad urbana (Lambooy y Moulaert 1999, 51). Uno de estos campos es el de la vivienda, lo cual permite el reconocimiento de un conjunto de instituciones y normas informales producidas en los asentamientos populares a través de prácticas sociales, que configuran un sistema de regulación de las transacciones mercantiles informales.

La lógica mercantil formal en relación con el suelo urbano contempla un marco normativo y jurídico regulado por el Estado, en el que se encuentran la propiedad del suelo y las normativas urbanísticas respecto al uso del mismo principalmente. La lógica informal se estaría calificando en contraposición a lo formal; es decir, la ausencia de este marco normativo y jurídico considerado legal (Abramo 2003).

La *informalidad urbana* remite entonces a formas no reconocidas como legales en cuanto a la propiedad, pero también incluye todo el marco regulatorio necesario para su reproducción en los procesos territoriales urbanos. Se trata de dimensiones fundarias y urbanísticas: formas ilegales de propiedad y uso del suelo, construcción de la vivienda e infraestructura urbana.

La actual estructura interna de la mayor parte de ciudades latinoamericanas es el resultado de los procesos de acceso y definición de los usos del suelo, en lógicas de coordinación de acciones sociales y económicas tanto individuales como colectivas, actuando en coyunturas históricas determinadas (Abramo 2008). De esta forma, la producción de la ciudad implica la “articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferentes en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan” (Herzer *et al.* 1998).

Por un lado, el Estado coordina las relaciones entre individuos y grupos sociales, definiendo la forma y la magnitud del acceso a la riqueza de la sociedad. En la lógica del Estado, este asume la responsabilidad de definir la distribución que garantice el mayor grado de bienestar social. Exige de los individuos y de los grupos sociales alguna acumulación de capital que puede ser político –lealtades, afiliaciones–; institucional –participación en políticas, programas, planes y obras–; simbólico o de otra naturaleza. Tal acumulación permite el reconocimiento de los individuos como parte integrante de la sociedad y por tanto el derecho a participar de la distribución de las riquezas sociales. A través de regulaciones y políticas, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilita el acceso y usufructo del suelo urbano, proveyendo de variadas maneras el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Abramo 2008, 59).

Por otro lado, el mercado asigna la riqueza social a través de las relaciones de cambio, convirtiendo a la ciudad en objeto y soporte de negocios. En la lógica del mercado se encuentran quienes desean comprar y vender el suelo para diferentes actividades, una de las importantes la de uso residencial. La posibilidad de acceso al suelo urbano depende únicamente de la cantidad de capital monetario y de la capacidad de acumulación de los individuos y grupos sociales.

El mercado de suelos adquiere características particulares respecto a las condiciones jurídicas y urbanísticas. Estamos frente a un mercado legal cuando se encuentra inserto en un sistema legal desde el punto de vista jurídico, y es reconocido por cualquiera de los derechos de propiedad que las normas jurídicas establecidas por el Estado imponen: privado, comu-

nitario, estatal. También se relaciona con la formalidad si responde a una normativa urbanística: usos de suelo, densidades, tamaños. Su naturaleza final es el mercado formal. Por el contrario, si se encuentra la margen del sistema legal y de la normativa jurídica y urbanística, estamos frente a un mercado informal (Abramo 2008, 57).

En condiciones de pobreza estructural, procesos urbanos dependientes y Estados deficitarios, surge otra forma de acceso a la tierra, que responde a una *lógica de la necesidad*. La necesidad y la falta de recursos motivan a aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil, a generar procesos individuales y colectivos de ocupación del suelo. Por su carácter de producción informal de materialidades urbanas, estos procesos no son reconocidos por el marco formal regulador de la esfera jurídico-política del Estado de derecho moderno (Abramo 2012, 38).

La carencia de recursos no solo se refiere a los recursos económicos, también podría ser carencia de recursos institucionales y políticos. Entre los institucionales están los referidos a la no inserción o exclusión de un programa público, ya sea por su inexistencia o por una reglamentación inalcanzable para ciertos grupos sociales. Entre las carencias políticas, se podría clasificar las referidas a la no objetivación de ciertos grupos sociales, situaciones conflictivas o populismos. Aquí no se movilizan recursos monetarios, pero existen altos costos sociales y políticos (Abramo 2008, 60).

El mercado informal de suelo caracterizado por irregularidades de tipo dominial, urbanístico y constructivo es una respuesta pragmática a: a) la falta de acceso de sus pobladores al suelo y vivienda, ya sea individual o colectiva, a través del mercado o de las políticas públicas y b) a un sistema urbanístico excluyente, que genera procesos de segregación urbana-espacial, que en tanto estructura, manifiesta relaciones de poder desiguales.

Políticas públicas de hábitat urbano: política de vivienda social y políticas de regularización del suelo

La intervención del Estado en la vivienda se inicia a mitad del siglo XX, en el contexto de las estrategias de modernización y de industrialización sustitutiva que caracterizaron a los países “subdesarrollados”. Los Estados Nacionales desarrollan políticas habitacionales centradas en programas de construcción de vivienda pública, cuyo objeto fue responder a las demandas de la burguesía industrial y de la clase obrera sindicalizada que conformaba la base social del modelo desarrollista (Ramírez 2002, 13). Se generan programas de construcción de vivienda “llave en mano”, consolidando un andamiaje institucional que se venía construyendo anteriormente. Se caracterizan por ser políticas nacionales centralizadas, de poca cobertura frente a la demanda y muy escasas o nulas intervenciones en el territorio rural; origen de las masivas migraciones del periodo (Sepúlveda y Fernández 2006, 14).

El resultado fue la producción de vivienda cara, altamente subsidiada, inaccesible a los sectores de bajos ingresos y cuyo destino final fue la clase media. Destaca el aporte de este tipo de política al desarrollo económico capitalista, por la creación de una industria relativamente simple que podía consumir productos industrializados de producción nacional para la construcción, la generación de empleos de baja calificación en el marco de procesos de urbanización acelerados, y un sector financiero dinamizado por las inversiones del Estado. De esta forma el sector vivienda se define como un área importante de acumulación de capital (Ramírez 2002, 14).

El modelo desarrollista no funcionó y las ciudades crecieron con base en grandes asentamientos ilegales. Se comenzó a conceptualizar el problema de la vivienda desde la teoría de la marginalidad y del sector informal, y la necesidad de bajar los costos de producción, reconociendo la participación del usuario en este proceso. Los aportes de John Turner en los años 70 sobre la autoproducción de la vivienda se vuelven paradigmáticos para la concepción de los programas de “Lotes con Servicios” y “Mejoramiento Barrial”, promovidos por el Banco Mundial.

Los programas de Lotes con Servicios parten del concepto central de la incorporación de los usuarios al comienzo del proceso productivo de la vivienda, accediendo legalmente a tierra con servicios. Implican su participación continua, organizada y apoyada técnica, financiera y socialmente por las agencias públicas patrocinadoras del proyecto, así como una permanente capacidad de negociación de las partes para la definición de estándares técnicos, procesos constructivos, financiamiento, entre otros aspectos. La evaluación que de ellos se ha hecho arroja éxitos y fracasos; en el primer caso cuando la iniciativa proviene de un grupo organizado y cuenta con la asistencia técnica permanente y en el segundo cuando los proyectos han sido diseñados por agencias sin referencia a una comunidad organizada (Ramírez 2002, 17).

Los programas de Mejoramiento Barrial de asentamientos irregulares se basan en el reconocimiento de la informalidad urbana y están orientados a la provisión de infraestructura vial, sanitaria, equipamiento y servicios, así como a la resolución de la tenencia de la tierra. En su primera versión en los años 70, su filosofía y concepción pusieron a los pobres en el centro de la preocupación, aumentado la cantidad de familias beneficiadas en relación con otro tipo de programas. Establecieron relaciones directas con las comunidades y promovieron espacios de negociación y participación. Sin embargo, las intervenciones fueron muy limitadas y los recursos financieros seguían concentrados en los modelos tradicionales de producción de vivienda como producto final (Ramírez 2002, 17).

Desde posiciones basadas en el materialismo histórico, la crítica principal a este tipo de programas se orienta a develar que la producción informal de la ciudad se debe a causas estructurales como carencia de empleo, bajos salarios y estructuras monopólicas de la propiedad de la tierra y del sector inmobiliario. También a aspectos coyunturales como crisis económica, financiera y fiscal o austeridad estatal. Por tanto, la solución informal en la producción de vivienda de los pobres no puede ser la solución a este problema, pues a través de esta fórmula el peso de la solución recae sobre los hombros de la clase trabajadora, en tanto que las condiciones que originan el problema permanecen (Pradilla 1995, 7).

En los años 70, entra en crisis el modelo global de acumulación capitalista. A partir de los 90 y al amparo de las medidas económicas para gene-

rar crecimiento económico, contenidas en el consenso de Washington,¹ se consolida un nuevo modelo de políticas sociales relacionadas con la reconversión productiva, la supremacía del mercado financiero y las reformas del Estado. Se privilegia al *mercado* antes que al *Estado*, como medio más conveniente para la asignación de recursos.

Un fuerte financiamiento en forma de deuda externa viabiliza las reformas. La financiabilidad y la recuperación de costos guían la intervención del Estado, cuyo papel se reduce al de un facilitador del mercado, estimulando la participación eficiente de la empresa privada, con una serie de recursos para subvencionar a sectores sociales –subsidijs directos y focalizados– dentro de la lógica del mercado.

El modelo neoliberal propiciará la privatización de los servicios e infraestructura, alentando la competencia de las ciudades en el campo de las políticas urbanas. En cuanto a las políticas habitacionales, el llamado financiamiento de la demanda reemplaza a los sistemas nacionales de provisión habitacional, centrados en el financiamiento de la oferta. Los organismos multilaterales de crédito –Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– principalmente alientan a los sectores financieros nacionales, promoviendo un rol del Estado como “facilitador” del mercado. La política sectorial se concentra en el producto vivienda, en función del mercado financiero, y desatiende la dimensión urbana, en particular respecto al suelo.

La política urbana queda definida en los siguientes términos: a) la no intervención directa del Estado en el mercado del suelo, de la vivienda y de los servicios urbanos, argumentado que el mercado es el mejor distribuidor de los recursos, y su rol será el de facilitar que el mercado habitacional funcione; b) la supremacía de los derechos de propiedad, en la privatización de la vivienda pública y regularización de la tenencia de la tierra, por sobre toda otra actuación pública; c) la recuperación de los costos en el sumi-

1 Entre las medidas contempladas por el consenso de Washington estaban: 1. Disciplina presupuestaria. 2. Priorización del gasto público hacia los sectores productivos y subsidijs focalizados para atender necesidades de los pobres. 3. Ampliación de la base impositiva. 4. Liberalización de las tasas de interés. 5. Tipo de cambio competitivo de la moneda. 6. Liberalización del comercio internacional. 7. Favorecimiento de la inversión externa. 8. Liberalización laboral. 9. Privatización del Estado. 10. Desregulación de los mercados. 11. Protección de la propiedad privada.

nistro de la infraestructura; d) la flexibilización de las normas urbanas que generan una ficticia escasez del suelo que debe destinarse al sector privado, para la provisión habitacional (Fernandes 2003, 8).

A fines de los años 90, la política neoliberal conlleva a un aumento de la pobreza, latente en el territorio por el incremento de los asentamientos informales, para los cuales se promueven los programas de mejoramiento de barrios focalizados. Tienen preferencia los barrios localizados en los centros urbanos, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, destinando a los asentamientos periféricos políticas para atender la irregularidad, ilegalidad y/o informalidad en la ocupación del suelo y construcción de la vivienda.

Los programas que centran su atención en la legalización tuvieron un financiamiento del Banco Mundial, bajo el aliento de las teorías de Hernando de Soto, respecto a la superación de la pobreza que supone la legalización de la tierra y su conversión en capital activo.² El concepto central es que todo el patrimonio de los pobres urbanos, producto del acceso ilegal a suelo urbano y vivienda autoconstruida, es un capital muerto, por no tener un reconocimiento legal que tribute al apuntalamiento de sus economías. El acceso al crédito hipotecario y la seguridad en la inversión para el mejoramiento de sus viviendas sería posible en la medida en que se legalice lo ilegal con la otorgación de títulos de propiedad individuales. Políticas de regularización de la tenencia de la tierra bajo este paradigma se aplicaron en toda América Latina y tuvieron carácter masivo en México y Perú.

El énfasis de los programas de regularización en el aspecto urbanístico tuvo su máxima expresión en Brasil, donde amplias zonas de producción irregular de la ciudad fueron objeto de importantes inversiones en infraestructura física, social y económica. Existió un indudable mejoramiento de los barrios, con gran impacto en la vida cotidiana de sus moradores, sin que se haya llegado a la titulación de la propiedad del suelo a favor de sus ocupantes (Alfonsín 2013, 2).

Luego de 25 años de aplicación de políticas de legalización del suelo y regularización urbana en la región y de persistencia y aumento de la informalidad, un breve análisis permite hacer algunas consideraciones. Los

2 Hay una amplia literatura que desarrolla las tesis de Hernando de Soto: Abramo, Fernandes, Magallanes, Verissimo en Brasil; Calderón y Riofrío en Perú.

programas de regularización con énfasis en la legalización del suelo, que llevaron a la entrega masiva de títulos de propiedad individual, como en el caso de Perú,³ no cumplieron con la promesa de convertir el capital muerto en créditos para la producción y el mejoramiento habitacional, puesto que la banca privada, para otorgar el crédito, no tiene en cuenta si las familias cuentan con títulos de propiedad, sino su nivel de ingresos y capacidad de gastos (Calderón 2006, 201).

Otro aspecto a resaltar es la priorización del aspecto jurídico por sobre el urbanístico, que condujo a la legalización de tierras bajo condiciones de difícil habitabilidad y de viviendas sin adecuados requerimientos constructivos. El resultado: una regularización incoherente y fragmentada, muy alejada de un acceso ordenado al suelo y al consecuente crecimiento ordenado de la ciudad (Calderón 2009, 50).

El bajo costo de aplicación⁴ de estas políticas favorece su adopción por parte de administraciones municipales que cuentan con limitados recursos, convirtiéndose en una forma muy económica de inserción en la ciudad. Generan también sistemas políticos clientelares que fomentan y manipulan los procesos de producción informal de las ciudades y encuentran en las legalizaciones masivas la forma de asegurar lealtades políticas por parte de los pobres.

Al respecto Jaramillo (2008, 45) indica que la “legalización, no solo que actúa de una forma curativa del fenómeno de la ilegalidad, sino que en el largo plazo, estimula y consolida la urbanización ilegal y fortalece los mecanismos económicos y políticos que están en su base”. Si la legalización de barrios se convierte en una política reiterada, los pobladores encontrarán en la ocupación ilegal la vía para tener un terreno formal; en tanto que al urbanizador pirata⁵ le resulta funcional la valoración del suelo, por lo que encuentra un motivo permanente para promover y colaborar con el proceso de legalización.

3 En Lima entre 1996 y 2000, el COFOPRI entregó 104 913 4 títulos de propiedad (Calderón 2006, 51).

4 Calderón estima el costo en 57 dólares por lote, para el caso del Perú.

5 Intermediario en la venta del suelo ilegal. Toma diferentes denominaciones según los países y la dinámica local de los mercados informales: “urbanizador pirata”, “dirigente barrial”, “invasor”, etc.

La legalización fortalece el proceso de reproducción de la política clientelista, pues los pobladores se comprometen a votar por quienes promueven la urbanización pirata y estos a usar sus influencias políticas para que los barrios sean legalizados. En ciudades donde la pobreza es alta, con inexistentes o casi nulos controles que coadyuvan a una generalizada ilegalidad urbanística, los mecanismos de reproducción económica y política aludidos se encuentran fuertemente consolidados (Jaramillo 2008, 45).

Las regularizaciones con énfasis en lo urbanístico, por su parte, han impactado en la subida de los precios del suelo, convirtiendo a estas tierras en apetecibles para el mercado inmobiliario.⁶ En ausencia de algún mecanismo que asegure la permanencia de las familias en el barrio mejorado, las inmobiliarias expulsan a la población local que ha tenido que buscar nuevos desarrollos informales, o transformar lo formal en informal pues los costos de vivir en la formalidad son muy altos, generando un *círculo vicioso* de reproducción de la informalidad (Smolka 2002, 8).

La regularización, sea de carácter dominial y/o urbanística, tiene un carácter *curativo*, pues actúa sobre los efectos de la urbanización dependiente. De esta forma, hasta aquellas políticas de regularización que presentan mayor nivel de éxito, muestran sus límites ante la imposibilidad de alterar las causas que generan la producción de la ciudad informal. Esto se debe a que no han sido adecuadamente identificados las causas y el funcionamiento de los procesos socioeconómicos y político-jurídicos que promueven la informalidad e ilegalidad urbana (Fernandes 2003, 4).

La informalidad constituye un fenómeno estructural de los procesos históricos de producción de la ciudad, cuyo patrón excluyente y segregador de desarrollo urbano, en convivencia con un planeamiento y una gestión urbana elitistas, han producido un mercado de tierras que expulsa a la población pobre a las periferias. Por ello necesita ser enfrentada en el contexto más amplio del planeamiento y la gestión urbana y no solo a través de políticas sociales y/o urbanísticas marginales. Las políticas de regularización que no alteran las condiciones perversas en que se produce la ciudad, al

6 Carlos Vainer (2009) ha denunciado fenómenos de “gentrificación” en Río de Janeiro (Brasil), donde muchas favelas están siendo desalojadas debido a la renovación urbana que sufre la ciudad a propósito del Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos de los años 2014 y 2016, respectivamente.

no enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural, refuerzan la lógica de exclusión urbana y consolidan la permanencia de los más pobres allí donde el mercado les ha permitido instalarse (Clichevsky 2009, 86).

Estrategias de reproducción social: mercado informal de suelo, lógicas de producción y reproducción

La informalidad en el uso del suelo urbano, convertida en mercado informal de suelo, remite a “un conjunto de instituciones y normas informales producidas históricamente en los asentamientos populares por la vía de las prácticas sociales, las cuales configuran un sistema de regulación informal de las transacciones mercantiles informales y que se expresan fuera del marco de los derechos” (Abramo 2012, 41).

Las instituciones informales “pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales; normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas; acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como cultura” (North 1993, 54). Coyunturalmente, pueden llegar a ser incluso más importantes que las formales, contradecirlas e imponerse a ellas; su uso generalizado y persistente puede convertirse en institución formal con el paso del tiempo. También se pueden dictar reglas para limitar las instituciones informales o evolucionar en la dinámica de construcción del marco institucional (North 1993, 120).

Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, las tendencias en la reproducción del orden social se fundamentan en la *historicidad del habitus*, entendida como un conjunto de estrategias y prácticas mediante las cuales los agentes reproducen la estructura, en espacios relacionales conformados por los campos. El habitus es un mecanismo estructurante que opera desde el interior de los agentes, sin ser estrictamente individual ni en sí mismo enteramente determinante de la conducta, es

el principio generador de estrategias que permite a los agentes vérselas con situaciones imprevistas y continuamente cambiantes (...) un sistema de

disposiciones duraderas y trasladables que, integrando experiencias pasadas, funciona en todo momento como una matriz de percepciones, apreciaciones y acciones y hace posible la realización de tareas infinitamente diversificadas (Bourdieu 2006, 44).

Aquí se incorpora la categoría analítica *estrategias de reproducción social* desarrollada por Alicia Gutiérrez para el análisis de la pobreza y pertinente para el estudio de los mercados informales –espacios de vida de familias pobres–, por el carácter relacional de la misma. Las estrategias de reproducción social se explican en un doble sentido: en el contexto del sistema que constituyen (familia o grupo de familias pertenecientes a una clase) y en el marco más amplio del espacio social global, donde las prácticas diferenciales estarían articulando modos de reproducción social diferenciales (Gutiérrez 2007, 19).

La autora parte del concepto de estrategias de reproducción social como “un conjunto de prácticas (...) por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase” (Bourdieu 1988, 122). Desarrolla esta definición a partir de las indagaciones de Lomnitz sobre las prácticas relacionadas con la participación en *redes de intercambio recíproco* de bienes y servicios, que despliegan las familias pobres como estrategias de sobrevivencia. Relaciones informales que se establecen entre vecinos, parientes y amigos con el objeto de intercambiar bienes y servicios –información, préstamos, apoyo en la construcción de la vivienda, etc.–; que se construyen en la interacción cotidiana y se refuerzan con otro tipo de instituciones tradicionales como parentesco, vecindad y compadrazgo. Implican cercanía física, confianza e igualdad de carencias entre los contrayentes; y resultan clave para la resolución de problemas de familias pobres, con ingresos bajos e inestables (Gutiérrez 2012).

Posteriormente, Lomnitz amplía el concepto a partir del hallazgo de otro tipo de relaciones que no son entre iguales, de tipo patrón/cliente (pequeños empresarios/operarios), a las que denomina *relaciones asimétricas*. La síntesis conceptual se presenta de esta manera: “las redes –simétricas

y asimétricas— constituyen pues, estrategias de sobrevivencia que utilizan los pobres urbanos para satisfacer sus necesidades de reproducción social” (Gutiérrez 1999, 77).

Gutiérrez indica que dichas estrategias dependen de un conjunto de factores: 1) volumen y estructura del capital que hay que reproducir (capital económico, capital cultural, capital social, capital simbólico) y de su trayectoria histórica; 2) estado del sistema de instrumentos de reproducción; 3) estado de la relación de fuerzas entre las clases; y 4) *habitus* incorporados por los agentes sociales (Gutiérrez 2007, 20).

El volumen y la estructura del capital se construyen con base en lo que las “familias poseen”, puesto que las familias despliegan las estrategias a partir de lo “que tienen y no de lo que les falta”. En la estructura del capital no solo se identifica el capital económico, sino además el cultural, social y simbólico. En situaciones de pobreza estructural, es relevante la presencia de recursos sociales (capital social) que reforzados por instituciones tradicionales como el parentesco, el compadrazgo o la amistad, fundamentan las redes de intercambio recíproco de bienes y servicios. Estos capitales, familiares o colectivos, pueden transformarse en otro tipo de capital (por ejemplo, político), estableciendo redes que vinculan a los pobres con otros agentes que ocupan otras posiciones en el espacio social (Gutiérrez 2007, 20).

Los *instrumentos de reproducción* son distintos mecanismos institucionalizados o no: mercado de trabajo, mercado de suelo, etc. Se trata de aquellas condiciones objetivas que se presentan, a través del tiempo, como opciones posibles y no posibles para los agentes sociales (familias). Aquí se tiene en cuenta la distancia geográfica (existencia de servicios en el barrio por ejemplo), pero fundamentalmente, la distancia social real del grupo respecto a determinados bienes, entendidas como condiciones objetivas teóricamente posibles para todos. Analíticamente, este concepto permite articular la familia o unidad doméstica con las condiciones estructurales (Gutiérrez 2007, 22).

El *estado de la relación de fuerzas entre las clases* está relacionado con el rendimiento diferencial que los distintos instrumentos de reproducción pueden ofrecer a las inversiones de una clase o fracción de clase. Cuando hay una modificación en la relación, cada clase puede establecer estrategias

de reconversión de sus capitales. Permite además articular las estrategias de las familias pobres y no pobres; los modos de reproducción de la pobreza y la no pobreza; así como la reproducción de la sociedad en su conjunto y sus mecanismos de dominación-dependencia (Gutiérrez 2007, 23).

Los *habitus incorporados por los agentes sociales* contemplan a los esquemas de percepción, apreciación y acción interiorizados; al sistema de disposiciones a actuar, pensar y percibir más de cierta manera que de otra, vinculando “lo posible y lo no posible, lo pensable y lo no pensable, lo que es para nosotros y lo que no es para nosotros”. Actúan como principios de estructuración de prácticas, en la medida que permiten percibir las opciones y obrar en consecuencia. Facilitan el entendimiento de las estrategias como mecanismos no necesariamente conscientes, o racionales. Es una racionalidad práctica incorporada por el agente social a lo largo de su historia, hecha *cuero* a lo largo de la trayectoria, que puede ser reconstituida en términos individuales, familiares y grupales y en relación con la clase o conjunto de clases. Aquello que permite al agente manifestar sus condiciones de vida desde cómo las percibe, las siente, las evalúa, las vive y actúa en ellas, es decir, cuáles son las representaciones que los agentes tienen de sus estrategias (Gutiérrez 2007, 23).

La estrategia de los grupos de bajos ingresos para satisfacer sus necesidades habitacionales es la ocupación ilegal o irreglamentaria del suelo, para la producción de una vivienda autoconstruida. La oferta de “tierra ilegal” responde a la existencia de una demanda insatisfecha de acceso al suelo o vivienda formal, pero que opera en la lógica del mercado (Jaramillo 2012). Esta ocupación, en gran parte de los casos, está mediada por una transacción mercantil que genera considerables procesos de acumulación para los agentes capitalistas informales denominados *urbanizadores piratas*, cuya fuente de ganancias se encuentra en la captura de los incrementos en los precios del suelo, pues compran terreno bruto al gran terrateniente o a los campesinos, lo desarrollan mínimamente con apertura de calles y venden a un precio menor al de los terrenos formales, pero muy superior al precio en que lo compraron (Jaramillo 2008, 39).

El urbanizador pirata resulta clave para la producción y reproducción de los mercados informales, a través de una serie de prácticas. Comparte rasgos culturales y sociales con los pobladores, ofreciendo mecanismos

adaptados a sus realidades en el pago del terreno –a largo plazo, sin intereses, cuotas a convenir, etc.–, por lo que sus servicios se tornan “valiosos”, a pesar de las altas rentas que cobra. Su relación no termina con la venta del solar; al contrario, ahí se inicia una relación que involucra la resolución de problemas cotidianos de las familias y de orden barrial. Para ello, genera organizaciones subordinadas, cooptadas y a su servicio, que desempeñan funciones importantes para su negocio como proveer algún tipo de infraestructura que él no suministra y movilizar a los pobladores frente al Estado para demandar servicios (Jaramillo 2013).

Esto refuerza la simbiosis entre urbanizadores y pobladores y da lugar a una acumulación de capital político. Los pobladores ponen sus votos a cambio de inversiones públicas promovidas por los piratas. Dicho potencial electoral es negociado a mayor escala para formar sistemas clientelares, lo que ha convertido a la urbanización pirata en una base muy sólida de los esquemas de clientelismo político en las ciudades latinoamericanas (Jaramillo 2008, 41).

El agente informal, personificado en el dirigente barrial, desempeña un rol importante en las prácticas clientelares barriales, pues en la lógica de intercambios asimétricos de bienes y servicios que se generan en los barrios, son vitales los vínculos externos que le permiten mantener un flujo de recursos hacia la barriada, operando de enlace con las autoridades políticas y jurídicas (Tosoni 2007, 50).

El clientelismo designa una forma de intercambio dual entre actores con desigual poder y estatus; eminentemente utilitario y basado en la reciprocidad; paternalista, particularista y privado; inter-personal y vertical entre patrón y cliente. Se autoregula en el intercambio de bienes y servicios que las partes esperan entre sí y cesa en el momento en que el beneficio esperado no se materializa (Menéndez Carrión 1986, 94).

Auyero cuestiona en las prácticas clientelares, la relación casi mecánica que se otorga a las relaciones asimétricas y su vínculo con los agentes políticos y la política en general. Destaca que el principio generador de esas prácticas debe buscarse “en los esquemas mentales de percepción, apreciación, evaluación y acción de la realidad que constituye el *habitus*” (Auyero 2002, 46). Los esquemas del *habitus* tienen capacidad para generar prácticas,

pensamientos y expresiones, –lazos sociales, memorias, identidades– constituidos social e históricamente. Las relaciones clientelares no pueden ser vistas exclusivamente como una relación asimétrica de poder (Auyero 1998, 79).

Abramo reconoce a las relaciones de confianza y lealtad, como fundamentales para el funcionamiento de los mercados informales; vendedores y compradores depositan entre sí una confianza recíproca que permite que los terrenos se compren y vendan con base en la personalización de las relaciones contractuales.

A través de la amistad y/o el parentesco se garantiza la estabilidad y duración de las relaciones de confianza y lealtad, así como el reconocimiento de los contratos de compra y venta. Cuando ocurre alguna ruptura de forma unipersonal de la relación –lo cual se presenta como una amenaza para el funcionamiento del mercado informal–, esta se reconstruye, con la participación de una “autoridad”, la que garantiza en el tiempo y entre generaciones el reconocimiento de los contratos del mercado informal de suelo. Además garantiza el mantenimiento de un orden social local, pues su autoridad se encuentra legitimada y en eventos en que este orden social se violenta o desconozca, hace uso de formas coercitivas para su reposición. “Confianza y lealtad y coerción se presentan como el núcleo de las instituciones informales” (Abramo 2012, 44).

A partir de este marco teórico, se intenta recuperar el sentido de las prácticas en la producción de la ciudad, desde las dinámicas presentes en la producción y reproducción de la ciudad por diferentes actores, cuyas lógicas responden a los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos. Se aborda en el caso de la ciudad de Guayaquil, la naturaleza de las lógicas del Estado local y nacional en la producción de las políticas habitacionales, y cómo responden los agentes objeto de estas políticas enmarcadas en la lógica de la necesidad. Son los mercados informales de suelo las materialidades urbanas donde se expresan estas contradicciones.

Se analizan además los mercados informales de suelo como prácticas sociales absolutamente racionales que actúan como estrategias de reproducción social para satisfacer las necesidades de hábitat de quienes las desarrollan y cómo su funcionamiento reproduce dichas prácticas, que acaban siendo funcionales a los mecanismos que operan en su producción.

Capítulo II

Contexto de análisis: la ciudad de Guayaquil

La dinámica del proceso de urbanización en Ecuador ha cambiado radicalmente. Las altas tasas de crecimiento que registraban los centros urbanos en el marco de procesos agro-exportadores y de sustitución de importaciones, determinados históricamente y ligados al carácter dependiente de las relaciones centro-periferia, han sufrido modificaciones. Las transformaciones territoriales ocurridas en las ciudades, como producto de la aplicación del modelo neoliberal a partir de la década de 1990, en el marco de la mundialización capitalista, dan cuenta del carácter concentrador y excluyente del modelo, que se expresa en la creciente pobreza urbana. Analizar las expresiones territoriales de los cambios demográficos, el uso del suelo, la pobreza y la precariedad del hábitat en la ciudad de Guayaquil, son las intenciones en este capítulo.

Guayaquil: breve caracterización de su proceso de urbanización

Guayaquil, principal centro urbano del país localizado en la costa ecuatoriana, se funda en 1536, para cumplir su rol de vínculo entre la colonia y los centros internos de extracción colonial. Pero es a partir del siglo XVIII en que confluyen varios acontecimientos como el fin de la dominación española, el crecimiento de la producción y exportación cacaotera y la sustitución de Gran Bretaña como centro de intercambio comercial, que

Guayaquil se convierte en un polo de atracción. Para 1892, es la ciudad con mayor cantidad de población del país, superando a Quito.

Su dinámica urbana responde a las necesidades del comercio internacional, constituyéndose en el principal puerto de exportaciones e importaciones y soporte físico para el desarrollo del modelo primario exportador. En 1899, su población ascendía a 60 000 habitantes, y su extensión en hectáreas pasó de 224 en 1886 a 460 en 1903 (Valencia 1982, 84-91). Su crecimiento demográfico entre 1905 y 1942 es del 1,7%. El precio del cacao, luego de haber alcanzado los niveles más altos en 1920, cae a la quinta parte para 1921, afectando el modelo agroexportador regional, y a los trabajadores asalariados y no asalariados, comerciantes e importadores. Inicia así el fin del periodo cacaotero, creando las condiciones para un proceso de migración masiva a Guayaquil, que en términos espaciales se traduce en la formación del tugurio central¹ (Valencia 1982, 99-104).

En la década de 1940, Guayaquil experimenta un explosivo crecimiento demográfico, con tasas superiores al 5%. El periodo de mayor expansión se sitúa entre 1948 y 1954 y su declinación a partir de 1971. A diferencia del cacao, la economía bananera requirió más mano de obra rural y urbana, lo cual produjo un importante crecimiento de la población de Guayaquil, que entre 1950 y 1962 creció en un 97,4%, a una tasa del 7,3%, una de las más altas de América Latina.

El proceso de urbanización de carácter dependiente y excluyente se expresa espacialmente en la constitución de una ciudad formal, que ocupan los barrios de Urdesa, Miraflores, Paraíso y Los Ceibos, para las clases altas; barrios Orellana y ciudadela 9 de Octubre, para los sectores medios. En tanto, la ciudad informal que constituye el suburbio, que para 1950 tenía 30 000 habitantes y ocupaba un área de 200 ha; para 1962 tenía 164 000 habitantes, ocupando 820 hectáreas. Este segundo periodo corresponde al desencadenamiento de las “invasiones”² (Valencia 1982, 138-145).

1 Vivienda precaria con alto índice de ocupación, localizada en la primera corona de la ciudad.

2 “Invasiones” es el nombre por el que se conoce localmente a las ocupaciones informales de suelo urbano, tanto por la opinión pública en general, como por los medios de comunicación e incluso en sectores académicos. Solo desde años recientes una corriente de pensamiento los denomina asentamientos irregulares/informales.

A partir de los años 50 se genera un incipiente proceso de industrialización, convirtiendo a Guayaquil en el mayor centro industrial de Ecuador en la década de 1970 (Menéndez Carrión 1986, 49). Luego de mediados de los 80, pierde los incentivos de la política de sustitución de importaciones; sin embargo los recursos petroleros volvieron a dinamizar la economía urbana de Guayaquil con actividades como el comercio y la construcción, no solo desde la empresa privada, sino también con inversión pública (Valencia 1982, 152).

En 1973, la Municipalidad lanza el “plan de renovación” del área central, por lo cual a fines de los años 80 fueron demolidos del casco central 130 conventillos, para dar paso a nuevas construcciones. La población expulsada de esta zona y el proceso de saturación del suburbio originaron la formación de otra gran zona de asentamientos informales en Guayaquil: el Guasmo (Valencia 1982, 254-256).

En la década de los 80, los principales cambios producto de la globalización mundial de la economía están relacionados con mutaciones de procesos de inversión y acumulación del sector público al sector privado; y con la preeminencia del mercado externo sobre el mercado interno, dando paso a la privatización de las empresas y al abandono de las regulaciones estatales, en el marco de un “agresivo programa de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente” (De Mattos 2010, 196).

En el proceso de glocalización (globalización y localización), la gestión local cobra un rol preponderante (Carrión 2010, 19). El modelo de gestión urbano, que busca normar a la ciudad sobre la base del mercado, se caracteriza por ser un modelo de gestión *empresarial* regido por un esquema y una racionalidad económica en los que priman la eficiencia en la administración, la privatización de servicios públicos y la conformación de empresas privadas para la ejecución y administración de los grandes proyectos urbanos. Las demandas de la población local de bajos ingresos se asumen bajo relaciones clientelares (Sánchez 2012, 4).

Este modelo, que no es ajeno a la mayor parte de las ciudades de América Latina, agravó y consolidó el histórico fenómeno de segregación socio espacial, concentrador y excluyente, que al privilegiar la obra física por

sobre la inversión social y comunitaria, ha favorecido la acumulación de capital, generando procesos de fragmentación urbana y aumentando las disparidades sociales. Este es el marco para el surgimiento de los nuevos asentamientos informales localizados en el noroeste de la ciudad, en los ejes viales de la vía a Daule y la vía perimetral. También para el surgimiento de nuevas zonas de ciudad formal en la vía a Samborondón y la autopista Narcisca Martillo-Terminal Terrestre, para clases altas y medias.

Dinámica poblacional en el contexto urbano de Guayaquil a partir de 1990

Los datos de población indican que Guayaquil contaba ya con 1 513 437 habitantes en 1990, y para el año 2001, el número ascendía a 1 994 518, con una tasa de crecimiento intercensal del 2,51%. Los resultados del censo del año 2010, reportan 2 278 691 habitantes urbanos y una población rural de 12 467 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional anual en el periodo intercensal 2001-2010, de 1,54%. Concentra el 15,82% de la población nacional, por lo que se sigue considerando demográficamente la principal ciudad del país (Cuadro 1).

En la actualidad, Guayaquil no registra las altas tasas de crecimiento que mantuvo en los años 60,70 y 80; fenómeno que se refleja en el proceso de urbanización de la región, ocasionado por la reducción de las migraciones campo-ciudad, la disminución de la tasa de natalidad y el incremento de las migraciones internacionales. De esta forma, la tasa de crecimiento poblacional registrada en los tres últimos censos, ha ido paulatinamente decreciendo del 2,87% (1982-1990) al 2,51% (1990-2001) y finalmente al 1,54% (2001-2010). A estos motivos se suma, además, la cantonización de Durán en el año 1986, que antes era parroquia del Cantón Guayaquil; la emigración de estratos medios altos y altos hacia las urbanizaciones de la zona de la Puntilla, Samborondón y Daule; y la migración internacional a raíz de la quiebra del sistema financiero.³

3 Se estima que 150 000 guayaquileños han emigrado hacia el exterior, principalmente a España e Italia.

Cuadro 1.
Crecimiento histórico de Guayaquil,
porcentaje respecto a población nacional, área y densidad

Año / Censo	Población nacional	Población Guayaquil	% respecto a nacional	Tasa de crecimiento Guayaquil	período	tasa	Área en hectáreas	Densidad habitante / hectárea
1780		6000						
1830		12 000						
1840		13 000						
1857		25 000					160	144
1892		45 000		1957-1892	1,70%			
1903		73 515					460	161
1923		92 000		1892-1920	2,60%			
1930		116 047					593	194
1933		127 000						
1938		147 000		1920-1938	2,60%			
1942		154 000						
1944		200 000					851	235
1950	3 202 757	258 966	8,09	1938-1950	1,80%		1100	236
1962	4 556 585	510 804	11,21	1950-1962	5,67%		2200	236
1974	6 521 710	823 219	12,62	1962-1974	4,14%		4658	174
1982	8 138 974	1 199 344	14,74	1974-1982	4,44%		8481,50	137,84
1990	9 648 189	1 513 437	15,69	1982-1990	2,87%		10 327,45	
1993*							13 794,86	
2000*							17 284,41	
2001	12 156 608	1 994 518	16,41		2,51%			73,95
2005*		2 226 157					26 974,21	82,53
2010	14 483 499	2 291 158	15,82	2001-2010	1,54%		28 654,21**	

* Área urbana neta.

Fuente: 1780-1942: Valencia 198,73/ 1974, 1982, 1990, 2001, 2010: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

* 1993, 2000, 2005. Indicadores Urbanos de la ciudad de Guayaquil: 1993-2000. UNDP/UN-HABITAT y Municipalidad de Guayaquil.

** 2010. Estimado área con base en un crecimiento de 336 ha/año.

Elaboración propia.

Un dato que resalta en el Cuadro 1 es que Guayaquil, en los últimos 60 años creció nueve veces en población, mientras que en área ocupada creció 26 veces. ¿Cuál fue el comportamiento de ese crecimiento en relación con los asentamientos irregulares?

Para describir la dinámica poblacional de la ciudad, se utiliza el esquema de áreas de desarrollo social (ADS) definido por la Municipalidad de Guayaquil. Las ADS, son “unidades geográficas básicas” de menor escala que las parroquias urbanas, identificadas por la Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT) basándose en criterios de homogeneidad en tamaño y composición socioeconómica, cuya finalidad es la elaboración de los planes estratégicos participativos por la Dirección de Acción Social y Educación (DASE) y que de ninguna manera replazan la división política administrativa de la ciudad de Guayaquil (DASE, Municipalidad de Guayaquil).

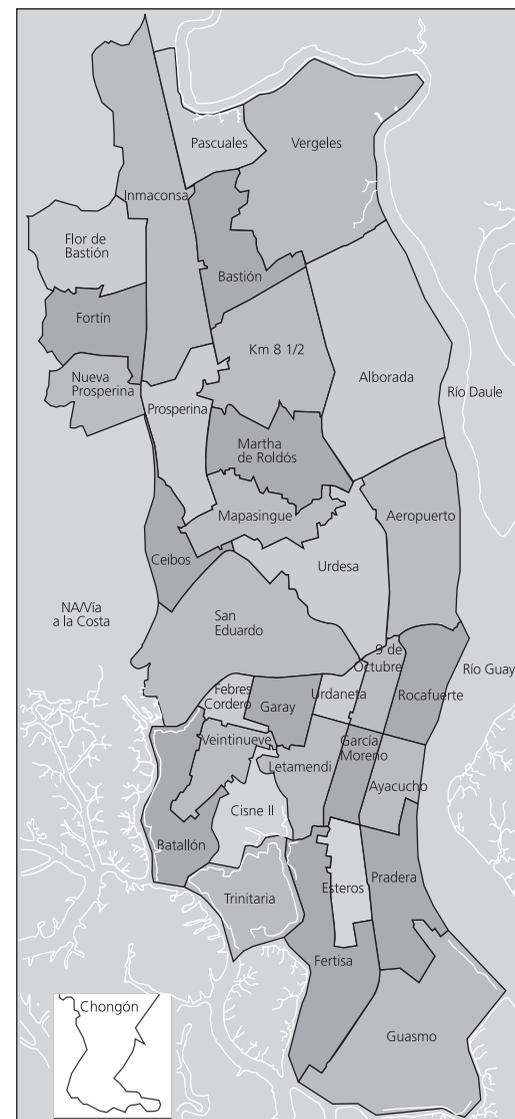
La DOIT ha identificado 32 áreas de desarrollo social y clasifica como áreas no consolidadas⁴ a 15 y como áreas consolidadas⁵ a 17 (Sistema de Información Social, Municipalidad de Guayaquil) (Ver Mapa 1). A partir de esta clasificación se propone el uso explícito de las categorías consolidadas y no consolidadas para agrupar áreas de desarrollo social homogéneas; uso que permita una aproximación espacial⁶ a la ciudad, con el objetivo de dimensionar el peso absoluto y relativo de los indicadores en cada una de las ADS y de las ADS consolidadas y no consolidadas de la ciudad.

4 Áreas de desarrollo social popular: territorio cuyo proceso de consolidación no responde a una planificación, carece de todos o de algún servicio básico. La población tiene un nivel socioeconómico bajo (Sistema de Información Social, Municipalidad de Guayaquil).

5 Áreas de desarrollo social consolidadas: territorio que cuenta con disponibilidad de obras de infraestructura vial, servicios básicos, equipamiento social y urbano. La población tiene un nivel socio económico medio alto (Sistema de Información Social, Municipalidad de Guayaquil).

6 La discusión sobre “espacio”, “territorio” y otros conceptos vinculados con los procesos urbanos rebasa las intenciones de la presente investigación, así como la metodología usada para la clasificación en áreas consolidadas y no consolidadas efectuada por la DOIT. Sin embargo, la aproximación empírica a cada una de estas áreas nos permite su aceptación.

Mapa 1. Áreas de desarrollo social definidas por la Municipalidad



Fuente y elaboración: Sistema de Información Social (SIS). Municipalidad de Guayaquil.

Así, en una primera lectura se pone a dialogar la zona considerada como consolidada, frente a la zona considerada como no consolidada. Los datos de población indican que mientras que la ciudad consolidada en el año 1990 agrupaba el 55,66 % de la población de la ciudad, para el año 2010 solo concentraba el 40,48 %. El fenómeno contrario sucedió con la ciudad no consolidada, que de concentrar el 44,34 % de la población en el año 1990, pasó a concentrar el 59,52% en el año 2010. En términos absolutos, esto representa un aumento de 129 954 habitantes en la ciudad consolidada, frente a 763 390 en la ciudad no consolidada, en un lapso de 20 años. Ello significa que la dinámica poblacional creciente está en los sectores no consolidados (Cuadro 2).

Cuadro 2.
Población: años 1990, 2001 y proyecciones 2005-2010,
según áreas de desarrollo social

	Área de desarrollo social	Población censada		Población proyectada	
		1990	2001	2005	2010
Consolidadas	9 de Octubre	35 545	28 662	27 685	27 023
	Aeropuerto	22 615	31 641	34 061	36 305
	Alborada	108 371	158 522	172 426	185 747
	Ayacucho	36 783	32 021	31 367	30 959
	Ceibos	8805	13 291	15 250	17 461
	Esteros	41 077	43 601	44 808	46 121
	Febres Cordero	33 595	32 004	31 791	31 619
	Garay	67 355	64 448	63 950	63 413
	García Moreno	62 483	57 618	56 900	56 333
	Letamendi	109 257	104 508	103 741	103 314
	Martha de Roldos	20 147	36 557	41 054	45 062
	Pradera	72 917	81 394	83 312	85 245
	Rocafuerte	65 791	53 022	51 557	50 963
	San Eduardo	12 677	26 478	31 111	35 447
	Urdaneta	31 104	26 915	26 312	25 901
	Urdesa	40 531	42 539	43 599	44 873
	Veintinueve	78 531	73 422	72 898	72 534
	Vía a la Costa	7734	15 604	19 041	26 952
	Suman	855 318	922 247	950 863	985 272
	Porcentaje	55,66	45,23	42,71	40,48

Cuadro 2 (continuación)

	Área de desarrollo social	Población censada		Población proyectada	
		1990	2001	2005	2010
No Consolidadas	Bastión	40 190	80 012	84 157	88 440
	Batallón	97 535	109 387	112 353	114 048
	Cisne II	63 571	71 296	73 229	74 334
	Fertisa	79 049	101 878	105 510	109 168
	Flor de Bastión	5443	63 359	85 951	105 219
	Fortín	4248	51 366	73 625	93 817
	Guasmo	186 943	203 584	210 023	217 265
	Inmanconsa	6463	15 164	18 286	22 680
	Km. 8 y medio	38 534	71 812	77 500	82 956
	Mapasingue	60 196	70 992	73 595	75 632
	Nueva Prosperina	0	36 396	50 168	63 864
	Pascuales	22 127	32 283	35 456	38 479
	Prosperina	51 618	78 791	84 734	90 500
	Trinitaria	18 566	76 905	83 282	91 028
	Vergeles	3725	34 023	47 106	83 116
	Áreas no establecidas				
	Vía a Daule	2810	4484	5017	5764
	Noroeste	400	13 718	24 306	35 798
	Asentamientos fuera límite urbano	0	1344	30 996	56 700
	Suman	681 418	1 116 794	1 275 294	1 448 808
Porcentaje	44,34	54,77	57,29	59,52	
Total	1 536 734	2 039 043	2 226 157	2 434 079	

Fuente: Sistema de Información Geográfico Municipal (SIGMU).
Elaboración propia.

En la zona consolidada de la ciudad, las áreas denominadas Alborada y Vía a la Costa son las que presentan mayores índices de crecimiento. En el caso del área Alborada, esto se explica por la construcción de una gran estructura vial hacia el norte con los ejes viales Av. Francisco de Orellana y autopista Terminal Terrestre-Pascuales;⁷ el desarrollo de proyectos

⁷ La autopista tiene 12 carriles y tres pasos peatonales; se construyó en tres años, a un costo de 33 762 382 dólares (*El Universo*. “La vía Terminal Terrestre-Pascuales, abierta al tránsito”. 21 de julio de 2006, sección Gran Guayaquil).

inmobiliarios públicos y privados para sectores de clase media como Mucho Lote 2, Metrópolis entre otros; y en el último año, la edificación del Parque Samanes, un componente del proyecto “Guayaquil Ecológico” (*El Universo*. “Mucho Lote 2 contará con catorce mil casas”. 15 de mayo de 2010, sección Noticias; *El Universo*. “Avanza parque ecológico”. 23 de febrero de 2012, sección Noticias).

En el caso de la Vía a la Costa, se explica por su incorporación como zona de expansión urbana, la ampliación del límite urbano y la flexibilización de las normas de construcción que la afectan. Las áreas denominadas 9 de Octubre, Ayacucho, Rocafuerte y Urdaneta –correspondientes al casco central– y García Moreno y Letamendi –localizadas en el siguiente anillo– presentan decrecimiento poblacional. Igual comportamiento tienen las áreas de Garay, Febres Cordero y Veintinueve, pertenecientes al tradicional suburbio.

En la zona no consolidada de la ciudad, todas las áreas presentan crecimiento, y entre las más significativas se cuentan las denominadas Fortín, Flor de Bastión, Nueva Prosperina, Inmaconsa, Noroeste, asentamientos fuera del límite urbano y Vergeles; todas ellas surgidas como asentamientos irregulares a fines de los años 90.

Desde el año 2008, junto al campus Prosperina de la Escuela Politécnica se desarrolla el Plan Habitacional Socio Vivienda, por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), para 15 000 familias. En los años 2008 y 2009, en la zona de expansión urbana al noroeste de la ciudad, fuera del límite urbano se desarrollan proyectos privados de vivienda social subsidiados como Ecocity, Ciudad Olmedo y Ciudad Victoria, para 8000 familias.

En el año 2010 se decreta zona de seguridad a 9 300 hectáreas, sobre las cuales se desarrollan los asentamientos informales producto de “venta de tierra ilegal” y se implementan medidas para el control de las “invasiones”; todos estos esfuerzos orientados a cambiar la lógica de la producción de la ciudad informal. En 2011 se impulsa el proyecto municipal Mi Lote, cercano a Ciudad Victoria.

La ocupación del suelo urbano

Para explicar la ocupación del suelo se mantiene el mismo criterio de áreas de desarrollo social, pero ahora a las áreas consolidadas se las considera como la “ciudad formal”, y a las áreas no consolidadas como la “ciudad informal”.⁸ Esto, con el fin de dimensionar el fenómeno de la informalidad urbana en la ciudad. Se caracteriza como ciudad formal a la que cumple con regularidad dominial y urbanística y en contraposición se considera ciudad informal a aquella que no las cumple, y que abarcaría los asentamientos irregulares.⁹

El área neta ocupada por la ciudad formal en el año 1990, comprende el 48,78% del total del suelo urbanizado a la fecha, porcentaje que baja hasta alcanzar el 46,63% en los años 2001 y vuelve a subir al 47,66% en 2005. Para el año 2010, el área neta ocupada por la ciudad formal corresponde al 46,92% del total del suelo urbanizado. La ciudad informal ocupa en el año 1990 el 51,22 % del área neta de la ciudad; el 53,37 % en el año 2001, el 52,34% en el año 2005 y el 53,08% en el año 2010 (Cuadro 3). Para el año 2010, el 59,52% de la población de Guayaquil ocupaba el 53,08% del área neta del suelo urbanizado de la ciudad considerada como ciudad informal.

Desde la década de 1950, la forma predominante y persistente de crecimiento de la ciudad se da por vías informales: ocupación paulatina del manglar que luego fue rellenado, como en el caso del suburbio; ocupación masiva y organizada del suelo como fue el caso del Guasmo. A partir de los años 90, la modalidad de ocupación más relevante se da a través de formas mercantilizadas de suelo ilegal e irregular (Cuadro 4 y Mapa 2).

Un estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UNDP/UN-Hábitat, titulado “Indicadores Urbanos de la ciudad de Guayaquil 1996-2000”, muestra que la superficie

8 En concordancia con la caracterización municipal sobre áreas consolidadas y no consolidadas, relacionada con la forma de producción del espacio.

9 La regularidad dominial, relativa al derecho civil, corresponde a suelo con títulos de propiedad inscritos legalmente en el registro de la propiedad. Y la regularidad urbanística, relativa al derecho urbanístico, corresponde a normas de desarrollo urbano y a la existencia de servicios básicos para garantizar estándares mínimos de calidad de vida.

urbana de la ciudad de Guayaquil es de 344,5 km² (34 450 ha), de los cuales 316,42 km², el 91,9%, corresponden a suelo firme, tierra urbana, y 28,08 km², el 8,1%, corresponden a cuerpos de agua, río Guayas, Daule y esteros dentro de su delta urbana (UNDP/UN-Hábitat 2002, 30).

Cuadro 3.
Área neta 2001, 2005, 2010, según áreas de desarrollo social

	Área de desarrollo social	Área en hectáreas			
		1990	2001	2005	2010
Ciudad formal	9 de Octubre	116,13	116,13	116,13	116,13
	Aeropuerto	649,05	649,05	649,05	649,05
	Alborada	495,39	714,73	714,73	714,73
	Ayacucho	174,40	174,40	174,40	174,40
	Ceibos	143,34	217,83	217,83	217,83
	Esteros	191,61	191,61	191,61	191,61
	Febres Cordero	92,06	92,06	92,06	92,06
	Garay	146,68	146,68	146,68	146,68
	García Moreno	132,36	132,36	132,36	132,36
	Letamendi	222,20	222,20	222,20	222,20
	Martha de Roldos	402,84	450,42	450,42	450,42
	Pradera	339,42	339,42	339,42	339,42
	Rocafuerte	230,80	230,80	230,80	230,80
	San Eduardo	909,19	909,19	909,19	909,19
	Urdaneta	74,29	74,29	74,29	74,29
	Urdesa	465,62	558,94	558,94	558,94
	Veintinueve	252,21	252,21	252,21	252,21
	Vía a la Costa		2.587	7 382,90	7 970,90
	Suman	5 037,59	8 059,32	12 855,22	13 443,22
	Porcentaje	48,78	46,63	47,66	46,92

Cuadro 3 (continuación)

	Área de desarrollo social	Área en hectáreas			
		1990	2001	2005	2010
Ciudad informal	Bastión		309	309	309
	Batallón	355,23	355,23	355,23	355,23
	Cisne II	224,99	224,99	224,99	224,99
	Fertisa	517,65	517,65	517,65	517,65
	Flor de Bastión			482,27	482,27
	Fortín			450,89	505,49
	Guasmo	838,21	838,21	838,21	838,21
	Inmanconsa	653,20	1 461,46	1 461,46	1 461,46
	Km. 8 y medio	1 126,91	1 126,91	1 126,91	1 126,91
	Mapasingue	360,77	360,77	360,77	360,77
	Nueva Prosperina			260,09	423,89
	Pascuales	249,60	369,60	369,60	369,60
	Prosperina	434,19	434,19	434,19	434,19
	Trinitaria	165,31	285,31	285,31	285,31
	Vergeles		919,92	1 319,92	1 319,92
	Áreas no establecidas				
	Vía a Daule	363,80	2 021,88	3 929,96	4 039,16
	Noroeste			434,92	871,72
	Asentamientos fuera límite urbano			957,62	1 285,22
	Suman	5 289,86	9 225,12	14 118,99	15 210,99
Porcentaje	51,22	53,37	52,34	53,08	
Total	10 327,45	17 284,41	26 974,21	28 654,21	

Fuente: Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT). Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGMU). Elaboración propia.

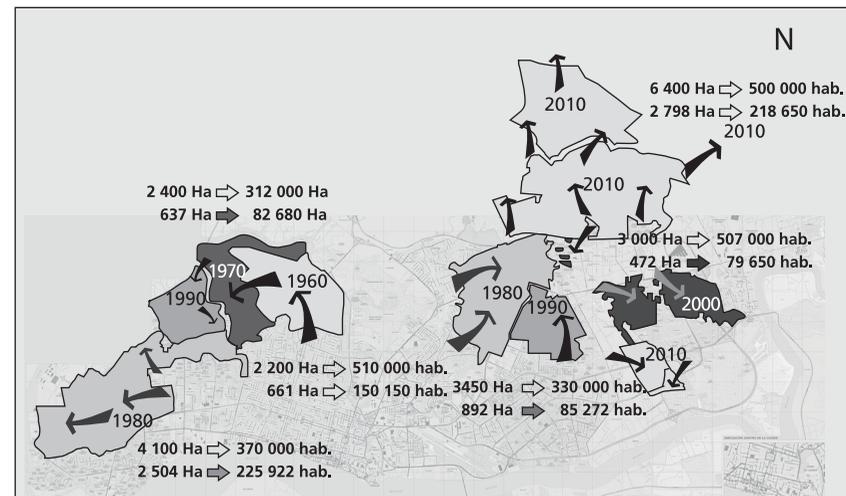
Cuadro 4.
Evolución de los asentamientos informales. Año 2010

Área de desarrollo social		Población	Suman	Hectáreas	Suman
Antes de los años 70	Batallón	114 048	283 414	355,23	818,96
	Cisne II	74 334		224,99	
	Febres Cordero	31 619		92,06	
	Garay	63 413		146,68	
Años 70	Mapasingue	75 632	249 088,00	360,77	1 921,87
	Prosperina	90 500		434,19	
	Km. 8 y medio	82 956		1 126,91	
Años 80	Guasmo	217 265	455 940,00	838,21	2 010,77
	Fertisa	109 168		517,65	
	Pascuales	38 479		369,60	
	Trinitaria	91 028		285,31	
Año 90	Bastión	88 440	443 126,00	309,00	2 868,89
	Veintinueve	72 534		252,21	
	Vergeles	83 116		1 319,92	
	Flor de Bastión	105 219		482,27	
Años 2000	Fortín	93 817	184 806	505,49	8081,45
	Inmanconsa	22 680		1 461,46	
	Nueva Prosperina	63 864		423,89	
	Vía a Daule	5764		4 039,16	
	Noroeste	35 798		871,72	
Asentamientos fuera límite urbano	56 700	1 285,22			
Suman	1 616 374	1 616 374	15 701,94	15 701,94	

Fuente: Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT) Sistema de Información Geográfico Municipal (SIGMU).
Elaboración propia

Nota: En el Cuadro 4 se incluyen las áreas de Garay, Febres Cordero y Veintinueve, que en la actualidad se consideran áreas consolidadas, pero de origen informal; con el fin de dimensionar la cantidad de población y la superficie involucradas en la producción de la ciudad informal.

Mapa 2.
Evolución de los asentamientos informales en Guayaquil



Fuente y elaboración: Municipio de Guayaquil. Presentación: Arq. José Núñez (2011).

El Plan Regulador de Desarrollo Urbano de Guayaquil clasifica el suelo urbano en: urbanizado, urbanizable y no urbanizable. Los dos primeros, 21 185,56 hectáreas, son suelos aptos que representan el 67% de la superficie urbana y comprenden el suelo residencial, ocupado para actividades económicas y sociales, recreacionales y deportivas, vías, áreas vacantes y otros usos. El suelo no urbanizable, 10 456,86 hectáreas, representa el 33% de la superficie de la tierra urbana cantonal (sin incluir fuentes de agua). Se trata de áreas declaradas bajo protección, en razón del riesgo y el alto grado de vulnerabilidad, tales como: instalaciones del poliducto, redes del interconectado del sistema eléctrico, canales de riego del trasvase y áreas extractivas como canteras, zonas agrícolas, piscícolas y de otros usos (UNDP/ UN-Hábitat 2002, 30) (Cuadro 5 y Mapa 3).

Cuadro 5.

Distribución del suelo urbano en urbanizable y no urbanizable. En hectáreas

Años	Suelo urbanizado	Suelo urbanizable	Total de suelo apto	Suelo no urbanizable	Total de suelo urbano
1993	13 794,86	7390,70	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1994	14 326,16	6859,40	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1995	14 877,40	6308,16	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1996	15 434,25	5751,31	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1997	15 855,39	5330,17	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1998	16 532,09	4653,47	21 185,56	10 456,86	31 642,42
1999	16 897,95	4287,61	21 185,56	10 456,86	31 642,42
2000	17 284,41	3901,15	21 185,56	10 456,86	31 642,42

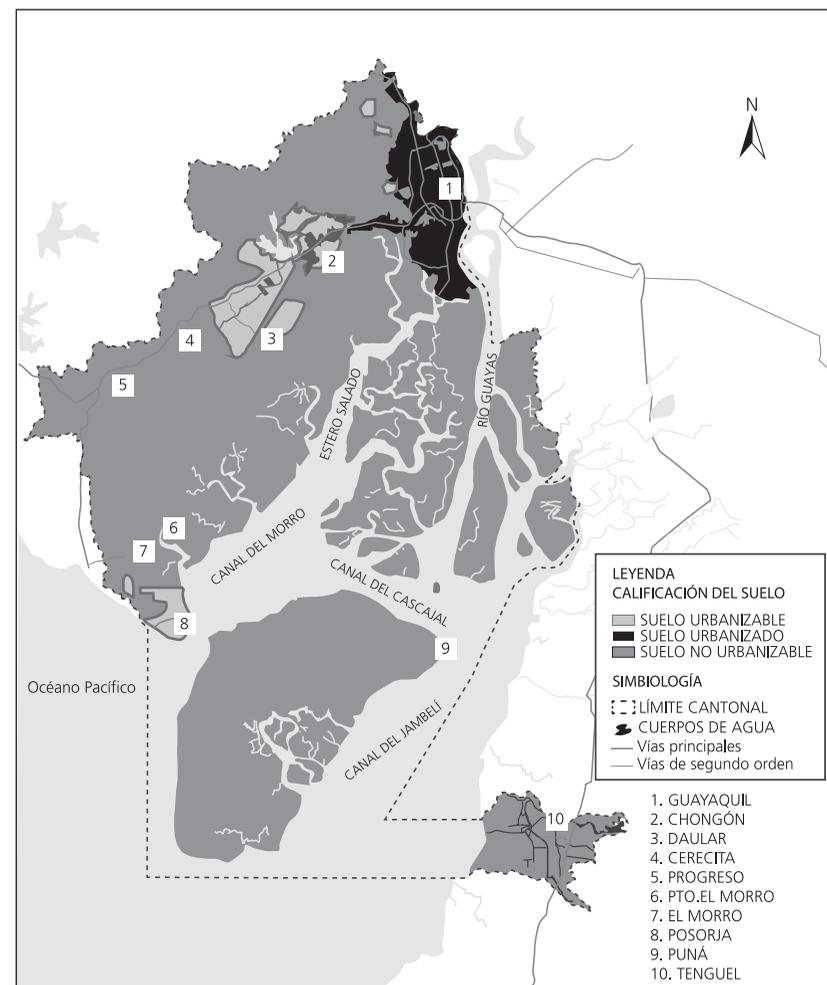
Fuente y elaboración: Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil: 1996-2000. UNDP/UN-Hábitat y Municipio de Guayaquil.

Durante el periodo 1993-2000, el uso del suelo residencial creció 2 351,70 hectáreas (27,71%), pasando de 6 136,12 hectáreas (29%), a 8487,82 hectáreas (40,1%), respecto al total de suelo apto de 21 185,56 hectáreas; y del 19,39% al 26,82% respecto al total del suelo urbano, de 31 642,42 hectáreas. Esto significa un crecimiento anual de 4,7%, es decir 336 hectáreas por año. El informe de Naciones Unidas atribuye el crecimiento principalmente al aumento de la ocupación del suelo tipo informal, con predominio para uso residencial (UNDP/UN-Hábitat 2002, 31).

Para el periodo 1993-2000, el suelo de uso informal creció 2098,05 hectáreas (36,57%), pasando de 3 638,72 hectáreas -59,30% respecto al suelo residencial de 6 136,12 hectáreas en 1993-, a 5 736,77 hectáreas, el 67,59% respecto al suelo residencial de 8 487,82 hectáreas en el año 2000. Sin embargo, en el periodo 1993-2000, el crecimiento del suelo de uso informal tiene un comportamiento diferente, si lo analizamos en dos periodos. Entre los años 1993 y 1996 crece 692,52 hectáreas, 16% respecto al suelo informal ocupado. Y entre los años 1997 y 2000 crece 1 405,53 hectáreas, 36,57% respecto al suelo informal del periodo. Las tasas de crecimiento son del 5,3% en el primer periodo y del 9,14% en el segundo. Esto significa un ritmo de crecimiento mucho más intenso en

el segundo periodo, a partir de 1997, cuyas razones serán expuestas más adelante (UNDP/UN-Hábitat 2002, 31).

Mapa 3. Calificación del suelo del cantón Guayaquil



Fuente y elaboración: Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil: 1996-2000. UNDP/UN-Hábitat, y Municipio de Guayaquil.

Mientras, para el mismo periodo 1993-2000, el suelo de uso residencial formal creció 253,65 hectáreas, al pasar de 2497,40 hectáreas en 1993 a 2751,05 en el año 2000. Esto es un 9,22% respecto al área formal, con una tasa anual de crecimiento del 1,32% (UNDP/UN-Hábitat 2002, 31) (Cuadro 6).

Cuadro 6.
Estimación del uso del suelo urbano residencial formal e informal.
En hectáreas y porcentajes

Años	Suelo urbanizado	Suelo residencial	% del suelo urbanizado	Suelo uso formal	% del suelo residencial	Suelo uso informal	% del suelo residencial
1993	13 794,86	6136,12	44,48	2497,40	40,70	3638,72	59,30
1994	14 326,16	6402,92	44,69	2544,52	39,74	3858,40	60,26
1995	14 877,40	6719,64	45,17	2616,56	38,94	4103,08	61,06
1996	15 434,25	7019,84	45,48	2688,60	38,30	4331,24	61,70
1997	15 855,39	7296,42	46,02	2703,39	37,05	4593,03	62,95
1998	16 532,09	7824,31	47,33	2729,94	34,89	5094,37	65,11
1999	16 897,95	8148,30	48,22	2739,56	33,62	5408,74	66,38
2000	17 284,41	8487,82	49,11	2751,05	32,41	5736,77	67,59

Nota: Comprende el suelo residencial neto, no incluye el área de las vías.

Fuente y elaboración: Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil: 1996-2000. UNDP/UN-Hábitat, y Municipio de Guayaquil.

Una gran conclusión que se desprende del Cuadro 6 es que, mientras el suelo informal pasa del 59,30 % en el año 1993 al 67,59 % en el 2000; el suelo formal pasa del 40,70 % al 32,41 %; lo cual significa que la informalidad va ganando terreno en la ciudad de Guayaquil.

Pobreza y precariedad del hábitat

Sin intentar contradecir los nuevos paradigmas cualitativos y participativos para entender la pobreza en general y la pobreza urbana en particular, que la definen como una condición compleja y multidimensional (Ramírez

2002, 9) se intenta proporcionar una idea general de la condiciones de pobreza en la ciudad.

La pobreza y la precariedad del hábitat son indicadores que generalmente se encuentran asociados; el primero alude a carencias –económicas, sociales, etc.– y el segundo se refiere a deficiencias de servicios básicos, tenencia del suelo, vivienda, inequidad, exclusión. Se utilizan dos indicadores: el indicador de la capacidad económica del hogar (CAPECO) y el indicador sintético de necesidades básicas insatisfechas (NBI) propuestos por Naciones Unidas en su estudio de Indicadores Urbanos para Guayaquil.

El indicador de capacidad económica del hogar (CAPECO) es un medidor de aproximación indirecta de la insuficiencia de ingresos de los hogares y por tanto, de la pobreza. Establece los siguientes rangos: por debajo de 2,95, corresponde a los sectores urbanos con capacidad económica baja y entre 2,95 y 4,34, con capacidad económica media baja. El resto de los sectores se califican como medios, medio altos y altos.

El indicador sintético necesidades básicas insatisfechas (NBI) mide el grado de satisfacción de las principales necesidades, en cuanto a infraestructura –disponibilidad de servicios de agua potable, eliminación de aguas servidas, energía eléctrica–; educación –años de escolaridad–; y salud –disponibilidad de médicos– de los habitantes urbanos, cuyo nivel de insatisfacción constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del país. El indicador expresa el promedio de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en una zona, que permite determinar los niveles de precariedad de la población (Sistema de Información Geográfica Municipal, 2002).

El Cuadro 7 presenta los indicadores NBI y CAPECO territorializados y agrupados por áreas de desarrollo social consideradas como consolidadas y no consolidadas. La ciudad de Guayaquil, en su conjunto, presenta un 25,15% de la población con necesidades básicas insatisfechas, pero cuando analizamos este porcentaje de población en áreas consolidadas y en áreas no consolidadas, el porcentaje baja a 9,99% en el primer caso y sube a 36,45% en el segundo. Esto significa que la población con NBI se concentra en las áreas no consolidadas. De la misma forma, el indicador de capacidad económica del hogar para la ciudad de Guayaquil es del 3,74,

pero cuando lo consideramos en relación con la zona consolidada, sube al 5,03 y, en relación con la zona no consolidada, baja al 2,85.

Cuadro 7.
Población promedio con NBI e indicador CAPECO,
según áreas de desarrollo social. Año 2005

	Área de desarrollo social	Población 2005	Indicador sintético población con NBI	Población promedio con NBI en %	Indicador de CAPECO
Ciudad formal (áreas consolidadas)	9 de Octubre	27 685	2737	9,89	5,32
	Aeropuerto	34 061	1890	5,55	6,18
	Alborada	172 426	10 533	6,11	5,64
	Ayacucho	31 367	1775	5,66	5,98
	Ceibos	15 250	685,00	4,49	7,01
	Esteros	44 808	2828	6,31	5,55
	Febres Cordero	31 791	4802	15,10	3,61
	Garay	63 950	7647	11,96	4,03
	García Moreno	56 900	5430	9,54	4,36
	Letamendi	103 741	16 718	16,12	3,72
	Martha de Roldós	41 054	3116	7,59	5,52
	Pradera	83 312	8396	10,08	4,78
	Rocafuerte	51 557	5067	9,83	5,34
	San Eduardo	31 111	5371	17,26	5,08
	Urdaneta	26 312	2723	10,35	4,58
	Urdesa	43 599	1917	4,40	7,05
	Veintinueve	72 898	12 187	16,72	3,47
	Vía a la Costa	19 041	1156	6,07	3,49
	Total	950 863	94 978	9,99	5,03

Cuadro 7 (continuación)

	Área de desarrollo social	Población 2005	Indicador sintético población con NBI	Población promedio con NBI en %	Indicador de CAPECO
Ciudad informal (áreas no consolidadas)	Bastión	84 157	29 398	34,93	2,53
	Batallón	112 353	29 803	26,53	2,95
	Cisne II	73 229	20 853	28,48	2,95
	Fertisa	105 510	30 257	28,68	3,10
	Flor de Bastión	85 951	46 606	54,22	2,40
	Fortín	73 625	38 769	52,66	2,58
	Guasmo	210 023	63 607	30,29	2,86
	Inmaconsa	18 286	5929	32,42	3,06
	Km 8 y medio	77 500	24 920	32,15	3,38
	Mapasingue	73 595	18 900	25,68	3,65
	Nueva Prosperina	50 168	26 028	51,88	2,89
	Pascuales	35 456	11 351	32,01	2,60
	Prosperina	84 734	23 664	27,93	3,22
	Trinitaria	83 282	40 996	49,23	2,73
	Vergeles	47 106	12 477	26,49	4,27
	Áreas no establecidas				
	Vía a Daule	5017	1895	37,78	2,13
	Noroeste	24 306	20 450	84,14	2,08
	Asentamientos fuera límite urbano	30 996	18 935	61,09	2,02
	Total	1 275 294	464 838	36,45	2,85
	Gran total	2 226 157	559 816	25,15	3,74

Fuente y elaboración: Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT). Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGMU)

En el área consolidada, el porcentaje promedio de población con NBI varía desde el 4,40% que corresponde al área de Urdesa, hasta el mayor porcentaje de población con NBI de 16,72%, correspondiente al área denominada Veintinueve (zona de la calle 29 del Suburbio Oeste), área de origen informal, pero que en la actualidad se encuentra consolidada.

En esta misma área consolidada de la ciudad, el indicador de capacidad económica CAPECO se establece entre los rangos de 3,47, el menor, que corresponde al área de la Veintinueve, hasta 7,05, el mayor, que corresponde a Urdesa. Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y capacidad económica guardan correspondencia para el caso de las áreas Urdesa y Veintinueve. Debe notarse además que mientras más alto es el porcentaje de personas con NBI, menor es el índice de capacidad económica.

Siguiendo el análisis en la misma zona consolidada, destaca que ninguna de las áreas presenta un índice CAPECO por debajo de 2,95, con el que se califica a los sectores urbanos con capacidad económica baja. Otro punto a resaltar es que dentro de esta zona que se ha denominado consolidada o ciudad formal, hay un grupo de áreas que tienen los menores indicadores de capacidad económica. Son las áreas denominadas Letamendi, Garay, Febres Cordero, Veintinueve y Vía a la Costa.

Letamendi y Garay corresponden a dos antiguas zonas de la ciudad generadas en los años 40, que originalmente albergaron a los pobres urbanos que alquilaban tierra municipal. Febres Cordero y Veintinueve corresponden a lo que se conoce con el nombre de suburbio, que a partir de los años 50 se convirtió en el principal receptor de la migración rural e intraurbana, la más grande área de asentamiento irregular de la ciudad, hoy ya consolidada. Por su parte, Vía a la Costa pasó de ser considerada un área rural a urbana en el año 1991. El índice CAPECO de estas zonas varía entre 3,47, el menor, y 4,03, el mayor; rango que las califica con capacidad económica media baja.

La capacidad económica del resto de áreas, según el índice CAPECO, se considera media, media alta y alta, pero en este grupo se encuentra cierta heterogeneidad. Tres áreas, las denominadas 9 de Octubre, Ayacucho y Rocafuerte, corresponden al casco central y gozan de la centralidad urbana y sus beneficios asociados, como una buena dotación de servicios

básicos, concentración de actividades económicas y financieras, mayor y mejor movilidad y rentas del suelo más elevadas. Aquí el índice CAPECO está entre 5,32 y 5,98.

Dos áreas, las llamadas García Moreno y Urdaneta, se encuentran en el anillo contiguo al casco central y su índice CAPECO oscila entre 4,36 y 4,58. En un tercer grupo en el que figuran las áreas denominadas Aeropuerto, Alborada, Esteros, Martha Roldós y Pradera se localizan en mayor medida los programas habitacionales públicos ejecutados por el Seguro Social y por la Junta Nacional de la Vivienda en la ciudad desde los años 50, de los cuales los más antiguos son la Ciudadela Atarazana y 9 de Octubre y los más recientes, Los Sauces. Este grupo integra a todos aquellos programas de vivienda social promovidos por la empresa privada como Alborada y el índice CAPECO varía entre 4,78 y 6,18. Finalmente, el último grupo de este rango de áreas consolidadas corresponde a Los Ceibos, Urdesa y San Eduardo, residencia de las clases medias altas y altas, cuyo índice CAPECO se encuentra entre 5,08 y 7,05.

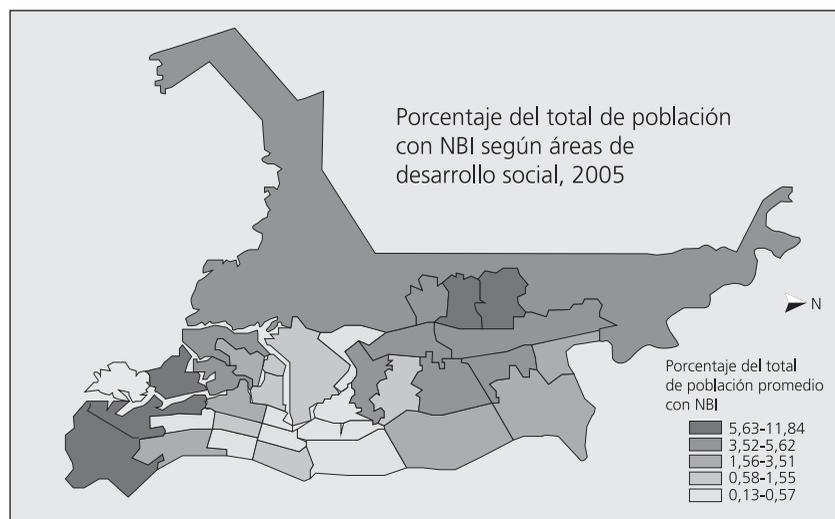
En la zona no consolidada, el porcentaje de población con NBI varía entre el 25,68 %, el más bajo, que corresponde a la zona de Mapasingue y el 84,14%, que corresponde a la zona denominada Noreste. En el primer caso, se trata de un área de ocupación informal de la década de 1970, que en la actualidad cuenta con servicios básicos. Sin embargo, es aún muy deficiente la accesibilidad, por las condiciones topográficas del sector. En el segundo caso, se trata de las más recientes zonas de ocupaciones informales que se manifestaron con mayor fuerza a partir de los años 2004 y 2005.

En esta zona el comportamiento del indicador de Capacidad Económica (CAPECO) está entre el rango de 2,02, el más bajo, y 4,27, el más alto, que corresponde a las áreas de asentamientos fuera del límite urbano y Vergeles, respectivamente. La primera abarca poblaciones con menos vinculación con las economías urbanas y la segunda es un área de ocupación informal, localizada en la actual zona de expansión urbana formal, con muy buena accesibilidad, lo que le ha permitido captar las rentas urbanas generadas por ese proceso.

A diferencia de la zona consolidada –donde no se presentaban áreas con índice CAPECO inferior a 2,95, rango por debajo del cual se en-

cuentran los sectores con capacidad económica baja— aquí existen 12 de las 18 áreas agrupadas en esta denominación. Son las áreas denominadas: asentamientos fuera del límite urbano, Noreste, Vía a Daule, Flor de Bastión, Bastión, Fortín, Pascuales, Trinitaria, Guasmo, Nueva Prosperina, Cisne II y Batallón. Se trata de asentamientos informales de reciente formación y de las periferias de las áreas de asentamientos irregulares antiguos y consolidados.

Mapa 4. Zona por necesidades básicas insatisfechas según áreas de desarrollo social



Fuente y elaboración: Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT). Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGMU)

Un segundo grupo de áreas corresponde a las denominadas zonas de Fertisa, al sur de la ciudad y de Mapasingue, Prosperina, Km 8 y medio, Inmaconsa y Vergeles, al norte de la ciudad. Estas áreas tienen la particularidad común de estar ubicadas en zonas industriales y con una buena accesibilidad en sus periferias. Los rangos CAPECO varían entre 3,10 y 4,27 y corresponderían a los sectores urbanos con capacidad económica media baja.

A pesar de las importantes inversiones efectuadas en los últimos años, en ampliación de los servicios de educación, salud y agua potable para las zonas del noroeste de la ciudad que carecían del suministro por red,¹⁰ las condiciones de pobreza siguen siendo altas. El censo de 2010 indica que del total de hogares (591 852) registrado para la ciudad de Guayaquil (urbano), el 58,28% (344 913), son hogares sin necesidades básicas insatisfechas, mientras que el 41,72% (246 939), son hogares con necesidades básicas insatisfechas.

¹⁰ La Empresa Municipal de Agua Potable de Guayaquil (Emapag) indica que la cobertura de agua potable en Guayaquil es del 96,5% de la población total, desmintiendo la cifra del 85,43% proporcionada por el INEC; y que para mediados de 2012, Guayaquil tendría el 100% de cobertura de agua potable (*El Universo*. 12 de septiembre de 2011).

Capítulo III

Política pública habitacional y de legalización de suelo en Guayaquil

Entre las causas que están en la base de la informalidad urbana se encuentra la ausencia o la insuficiente oferta de suelo y vivienda social para sectores de bajos ingresos que no pueden acceder a este por la vía del mercado. La oferta de vivienda social centrada en el Estado ha producido vivienda cara, cuyos beneficiarios finales han sido las clases medias. La oferta de vivienda social privada encuentra un gran obstáculo en el acceso a suelo urbanizado cuyos altos costos encarecen el producto final, volviéndolo inaccesible para grupos sociales de bajos ingresos y poco atractivo para el sector de la construcción. La oferta de vivienda social subsidiada para población de bajos ingresos no responde a los requerimientos económicos y culturales de este grupo.

Una normativa rígida en la producción de suelo urbanizado actúa como barrera a la hora de producir vivienda popular, dado el carácter elitista y tecnócrata de la planificación urbana, que no refleja las condiciones socioeconómicas de producción de la ciudad, excluyendo por esta vía a gran parte de la población y fortaleciendo la segregación urbana.

La ciudad informal resultante de las condiciones antes anotadas es atendida con una política de legalización de tierras que, por su carácter curativo, actúa no sobre las causas de la informalidad, sino sobre sus consecuencias, alentando su reproducción.

Inventario habitacional en Guayaquil: cualitativo y cuantitativo

Para realizar el inventario de la vivienda en la ciudad de Guayaquil y estimar la demanda se utiliza información censal del INEC correspondiente a la zona urbana del cantón Guayaquil únicamente. Para el año 2010, el Guayaquil urbano cuenta con 585 522 unidades habitacionales, a un promedio de 3,9 personas por vivienda. El Cuadro 8 indica la evolución de vivienda y población desde el año 1974, de acuerdo con la información censal. Nótese el decrecimiento en la relación persona/vivienda.

Cuadro 8.
Evolución de la población y vivienda ocupada en Guayaquil. Años 1974-2010

Años	1974	1982	1990	2001	2010
Vivienda	142 100	235 500	324 795	470 552	585 522
Población	823 219	1 199 344	1 513 437	1 994 518	2 291 158
Persona/vivienda	5,8	5,1	4,7	4,2	3,9

Fuente: Censo de población y vivienda. INEC. Años: 1974, 1982, 1990, 2001, 2010. Elaboración propia.

El estado de la vivienda en relación con el acceso a los servicios de infraestructura de agua potable y servicio sanitario, se muestra en el Cuadro 9. Según este, para el año 2010, 82 425 viviendas, el 14,08%, tendrían déficit en el acceso a agua potable por red; y el déficit de viviendas en acceso a la red sanitaria sería de 224 453 viviendas, correspondiente al 38,33%.

Cuadro 9.
Evolución de la vivienda ocupada en Guayaquil, según servicio básico. Años 1990-2010

Servicio básico		1990	%	2001	%	2010	%
Acceso a agua	Red pública	207 423	63,86	380 616	80,89	503 097	85,92
	Carro repartidor	115 220	35,47	76 546	16,27	73 393	12,53
	Otro	2152	0,66	13 390	2,85	9032	1,54
	Déficit	117 372	36,14	89 936	19,11	82 425	14,08

Cuadro 9 (continuación)

Servicio básico		1990	%	2001	%	2010	%
Servicio higiénico	Red pública	176 843	54,45	242 811	51,60	361 069	61,67
	Pozo ciego, séptico, letrina	131 703	40,55	204 551	43,47	212 254	36,25
	No tiene	16 249	5	23 190	4,93	12 199	2,08
	Déficit	147 952	45,55	227 741	48,40	224 453	38,33
Total de viviendas		324 795	100,00	470 552	100	585 522	100

Fuente: Censo de población y vivienda. INEC. Años: 1990, 2001, 2010. Elaboración propia.

El estado de la vivienda en relación con la calidad se muestra en el Cuadro 10. Los tipos casa/villa y departamento se consideran aceptables y las categorías cuarto, mediagua, rancho, covacha, choza y otra, con déficit cualitativo. De acuerdo con la información presentada, para el año 2010, habría 90 187 viviendas no aceptables que requerían reposición, lo cual corresponde al 13,82% del *stock* habitacional de la ciudad.

Cuadro 10.
Evolución de la vivienda particular ocupada en Guayaquil según tipo (incluye ocupada, desocupada, en construcción). Años 1990-2010

Tipo de vivienda	1990	%	2001	%	2010	%
Casa/villa	209 524	60,08	380 813	74,95	478 564	73,35
Departamento en casa o edificio	45 552	13,06	63 126	12,42	83 696	12,83
Subtotal aceptable	255 076	73,14	443 939	87,37	562 260	86,18
Cuarto en casa de inquilinato	20 014	5,74	27 600	5,43	29 171	4,47
Mediagua	63 758	18,28	13 144	2,59	18 567	2,85
Rancho	9358	2,68	9703	1,91	33 483	5,13
Covacha	365	0	9329	0,02	5618	0,01
Choza	5	0	7	0,00	532	0,08
Otra vivienda particular	155	0,04	4364	0,86	2816	0,43
Subtotal déficit cualitativo	93 655	26,86	64 147	12,63	90 187	13,82
Total de viviendas	348 731	100	508 086	100	652 447	100

Fuente: Censo de población y vivienda. INEC. Años: 1990, 2001, 2010. Elaboración propia.

Para el cálculo de la demanda de vivienda por crecimiento vegetativo se tomaron los datos censales de población de los años 2001 y 2010. El incremento poblacional del periodo fue de 296 640 habitantes, que en número de hogares significa 78 064. Tomando el índice del INEC de 3,8 personas por hogar para el año 2010, esto es 8674 nuevos hogares por cada año, considerando nueve años del periodo intercensal.

La Encuesta de Estratificación del Nivel Socioeconómico NSE 2011 (INEC 2011) aplicada a cinco ciudades entre las que se encuentra Guayaquil, determinó que el 49,3% de la población pertenece al estrato medio bajo y 14,9% al bajo; ello en su conjunto corresponde al 64,20% de la población. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos y rurales 2011-2012 (INEC 2013) determinó que estos niveles poblacionales perciben ingresos inferiores a los 500 dólares mensuales.

De los 8674 nuevos hogares que se forman por cada año en Guayaquil, 5569 son hogares de menores ingresos, la demanda insolvente de vivienda. La necesidad de vivienda en Guayaquil para los sectores de más bajos ingresos sería:

Nuevas unidades habitacionales por año:	5569
Déficit acumulado de viviendas de mala calidad:	90 187

La oferta habitacional pública del Gobierno nacional

La oferta habitacional en Guayaquil, por parte del sector público, se inicia con el Seguro Social¹ en el año 1942. Hasta 1987, en que se entregó el último programa habitacional Valdivia 4, esta institución había generado 6033 unidades habitacionales, lo que significa un promedio de 159 viviendas por año en los 38 años en que deja de producir directamente vivienda (Villavicencio *et al.* 1989, 128), (Cuadro 11).

¹ Cabe aclarar que para acceder a una vivienda del Seguro Social, necesariamente hay que estar afiliado a la institución, lo cual es posible a través de un empleo formal, bajo relación de dependencia. Por ende, este tipo de programas estuvo dirigido a un sector de clase media: obreros, empleados, maestros, entre otros.

Cuadro 11.
Producción de vivienda en Guayaquil por el Seguro Social (1942-1987)

Programa	42	48	50	52	62	66	67	71	74	75	79	80	Total
Varios (42-45)	90												90
Barrio Orellana		308											308
Casas Colectivas			380										380
Barrio del Seguro				641									641
Varios (52/54/56)				93									93
Cdla 9 de Octubre					952								952
Cdla Bolivariana						148							148
Cdla Morán Valverde						100							100
Bloques Av. Quito (67-75)							288						288
Cdla Huancavilca (67-78)							1490						1490
Villas del IESS								36					36
Bloques Calle Chile									115				115
Villamil										222			222
Guangala (79-84)											274		274
Valdivia 4 (80-87)												896	896
Suman													6033

Fuente: Villavicencio *et al.* 1989.
Elaboración propia.

Por su parte, la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) inicia su actividad en Guayaquil en el año 1964 con el programa habitacional La Atarazana. Hasta que desaparece en 1992, había construido 35 766 unidades habitacionales, si se consideran solo los programas que incluyen suelo y vivienda;

y 41 936 soluciones habitacionales, si se incluye el programa de crédito para mejoramiento y construcción de vivienda nueva, destinado a los núcleos familiares de hasta dos salarios mínimos que poseen un terreno. En el caso de la ciudad de Guayaquil, se trata de familias que acceden al suelo a través de la informalidad: en invasiones y/o comprándolo a través de los traficantes de tierra. Los 26 años de existencia de la JNV trazan un promedio de 1375 viviendas por año, en el primer caso; y de 1612 soluciones habitacionales por año, en el segundo caso (cuadros 12A y 12B).

En este periodo (1964-1992), la producción de vivienda era responsabilidad del Estado. Si bien se pasó de la ejecución directa por parte de la JNV a la producción de vivienda con participación de la empresa constructora vía licitación y/o contratación, el Estado mantenía claramente su rol establecido como *ejecutor de la política pública*, siendo sus facultades el diseño, la financiación, la construcción y/o supervisión así como la evaluación. Es decir, se encargaba de todo el proceso de producción de la vivienda (Acosta 2009, 45).

Aunque no existe una evaluación que permita conocer el impacto de esta política pública, salvo su contribución en términos cuantitativos, su orientación fue a los sectores de clase media y media baja. La forma de acceso a este tipo de programa siempre exige una valoración económica del postulante, por el componente de crédito, con una cuota de alrededor del 30% del salario destinado para el pago de vivienda. Esto no es posible en una población de muy bajos ingresos, que carece del ingreso suficiente o no puede probarlo en las instituciones financieras, por la informalidad de su empleo.

Las evidencias indican los cambios significativos que sufrió la mayor cantidad de viviendas de este tipo de planes, al poco tiempo de haber sido recibidas. Ello demuestra que el sector social destinatario tenía ingresos extras para financiar una remodelación, ampliación y en no pocos casos, la construcción de una nueva vivienda, pues era el suelo urbanizado y no tanto la vivienda lo que interesaba a estas familias.

Para la atención a los asentamientos informales, en 1981 se crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con un crédito proveniente del BID y del Banco Mundial, orientando el otorgamiento de préstamos para mejoramiento habitacional por autoconstrucción (Acosta 2009, 45). A pesar de

que la política de vivienda ecuatoriana privilegiaba el modelo convencional de vivienda terminada, 6170 soluciones habitacionales se favorecieron con el crédito para el mejoramiento y/o producción de vivienda nueva, que corresponde al 14,71% de viviendas producidas en el periodo analizado, en solo dos años de aplicación de este crédito (Cuadro 12B).

Cuadro 12A.
Producción de Vivienda en Guayaquil, Junta Nacional de Vivienda 1966 a 1979

Programa	66	70	72	73	74	75	76	77	78	79	Total
Atarazana	1594	321									1915
Mapasingue I			250								250
Mapasingue II									120		120
Renovacion				22							22
Fae Gquil							54				54
Amazonas									174		174
Esteros I								152	336	316	804
									128	96	224
Acacias I					580	696					1276
					326	326					652
Acacias II						148	160				308
Pradera I						795	44				839
						152	256				408
Pradera II								692	388		1080
								88	108		196
Pradera III										155	155
Saiba I					380						380
Saiba II						102	66				168
							236				236
Sauces I									304	468	772
Total	1594	321	250	22	1286	2219	816	932	1558	1035	10 033
Crédito Mejora de Vivienda											0
Crédito Vivienda Nueva											0
Total											10 033

Fuente: de 1996 a 1985, Villavicencio *et al.* 1989.
Elaboración propia.

Cuadro 12B.
Producción de Vivienda en Guayaquil, Junta Nacional de Vivienda 1980 a 1989

Periodo Presidencial	Roldós-Aguilera					Febres Cordero				Borja	Total
Programa	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	
Fae Gquil	54										54
Esteros I	136	92	126	112		252					718
Esteros II						529					529
Esteros III						293					293
Acacias III	64	44									108
Pradera II					20						20
Pradera III	302										302
Floresta I	558		1672								2230
Floresta I Licitación			510								510
Floresta II				974		252	618				1844
Floresta III							353				353
Floresta Anexo						74					74
Martha de Roldos			2468								2468
Sauces I	244										244
Sauces II	854	494	308	96							1752
Sauces III			2408								2408
Sauces IV						238	1022				1260
						300		1170			1470
Sauces V			1616								1616
Sauces VI							1562	1500			3062
							285				285
Sauces VII						518		200			718
								45			45
Sauces VIII									2163		2163
Sauces IX										1207	1207
TOTAL	2212	630	9108	1182	20	2456	3840	2915	2163	1207	25 733
Crédito Mejora de Vivienda						425	1566	2868	911		5770
Crédito Vivienda Nueva						47	134	182	37		400
TOTAL											31 903

Fuente: de 1996 a 1985, Villavicencio *et al.* 1989/ de 1984 a 1988, informes JNV-BEV/ de 1989 a 2013, MIDUVI
Elaboración propia.

Los programas de vivienda denominados Sauces fueron los últimos programas de ejecución directa por parte de la Junta de Vivienda. A nivel regional (América Latina) ya se estaba configurando lo que sería la nueva política de vivienda de mercado sin ejecución directa del Estado, que en Ecuador comenzó a partir de los años 90. El periodo 90-92 corresponde al cambio institucional requerido para la nueva política de vivienda.

En el año 1992, el gobierno de Sixto Durán Ballén impulsó la modernización y el cambio en el sistema de acceso a la vivienda, como parte de las políticas neoliberales, el aliento de las reformas del Estado y el desmantelamiento de su aparato. En el mismo año se emite la Ley de Instituciones Financieras, por medio de la cual el Banco de la Vivienda pasa a convertirse en banca de segundo piso. Buscando concentrar bajo una sola dirección todos los esfuerzos para el desarrollo urbano y la vivienda y con el fin de optimizar la coordinación y los recursos, desaparece la Junta Nacional de la Vivienda, que pasa a ser remplazada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, del que forma parte el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, sin perder su autonomía el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias y la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros.

En el año 1994 se formula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, que constituye el marco conceptual de la acción del Estado. Orienta la actuación de los gobiernos seccionales y del sector privado, dando sustento y coherencia a las estrategias, acciones, programas y proyectos del sector, *en el que resalta el cambio del rol del Estado de ejecutor a facilitador de la actividad privada* (Acosta 2009, 53).

Bajo el gobierno de Abdalá Bucaram en el año 1996 –cuando ya estaba diseñada la nueva política sectorial de vivienda, y contrariando los imperativos de los organismos multilaterales–, se construye el último programa masivo de vivienda social por parte del Estado: “Un solo Toque”, en Durán. Contemplaba la construcción de 11 000 unidades habitacionales, de las cuales solo se pudo concluir el 20%, por la compleja situación política que el país vivía en la época. A la salida de Bucaram de la presidencia, el programa que se encontraba en construcción fue “invadido” y su regularización duró aproximadamente 10 años.

A partir de 1998 es cuando el nuevo rol del Estado se concreta. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), se convierte en facilitador de la política pública, en cuya ejecución participa el sector privado de la construcción y, como financista, el sector privado financiero. Para ello, se crea el Programa de Apoyo al Sector Vivienda, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el monto de 68,6 millones de dólares (Acosta 2009, 55; MIDUVI 2012). El MIDUVI implementa el Sistema de Incentivos de la Vivienda (SIV), con la creación de un subsidio habitacional focalizado, dirigido a la demanda como mecanismo para estimular la producción de vivienda por parte del sector privado, conocido como bono de la vivienda.

Bajo la fórmula A+B+C –A: ahorro de la familia beneficiaria por el valor del 10% del valor de la vivienda; B: Bono entregado por el Estado; C: crédito otorgado por una institución financiera privada–, la familia accede a una vivienda social que le ofrecen constructores y/o promotores inmobiliarios a precios de mercado, teniendo a su favor parte del costo ya amortizado con el subsidio (Jarrín y Consultores URBANA 2012). De esta forma, queda claramente definido el rol de ofertante de vivienda de la empresa privada y el rol de subsidiariedad del Estado al beneficiario en el sector vivienda. Se refuerza esta política, en 1999, con la definición de la política del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, en el contexto de la formulación del Programa de Agua y Saneamiento PRAGUAS, MIDUVI-BIRF.

Reconociendo que: 1) un importante sector de la población de bajos recursos ha resuelto sus problemas habitacionales mediante sus propias iniciativas, carente de todo tipo de apoyo y que por estas mismas circunstancias habita viviendas donde se concentra el déficit cualitativo –en el caso de Guayaquil, viviendas situadas en asentamientos informales²– y 2) muchas de estas viviendas se encuentran inconclusas, necesitan mejoramiento y/o ampliaciones; se incorpora el “mejoramiento, ampliación y terminación de

2 En la actualidad, los asentamientos informales han alcanzado pleno reconocimiento y, por concentrar altas cifras de pobreza y déficit en servicios básicos, son objeto de políticas públicas alentadas por el International Institute of Environment and Development; el “Informe de Desarrollo Humano en 1997” publicado por el PNUD; “Hábitat II: Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos” celebrada en Estambul en 1996 y el “Informe Global 2001” de Naciones Unidas, entre otros.

la vivienda” en posesión legal, como un área susceptible de ser beneficiada con el subsidio habitacional y el crédito.

El Programa Urbano³ canalizaba el subsidio a las familias a través de convocatoria a postular, bajo un procedimiento público y transparente de asignación de los recursos. El monto del subsidio luego de la dolarización del país en el año 2000 se estableció en 1800 y 750 dólares, para el programa de vivienda nueva y de mejoramiento de la vivienda, respectivamente. En los dos programas el ahorro obligatorio correspondía al 10% del valor final de la vivienda; el crédito lo otorgaron las instituciones financieras y el ejecutor fue la empresa privada (constructores, ONG, profesionales independientes). Durante el periodo 1998-2006, cuando se agotó el primer crédito con el BID, en Guayaquil se entregaron 11 817 bonos para vivienda nueva y 10 429 bonos para mejoramiento, a un promedio de 1313 unidades habitacionales de vivienda nueva y de 1158 unidades habitacionales mejoradas por año.

Cabe precisar que no es posible diferenciar cuántas viviendas se construyeron en terreno propio y cuántas en programas habitacionales que incluyen vivienda y terreno.⁴ Las evidencias empíricas indican que para el caso de Guayaquil, la mayor parte de viviendas se construyeron en terreno propio, o sea, terreno de origen informal del que para la fecha ya estaba regularizada su propiedad, pues esta es una de las exigencias del reglamento de postulación al subsidio habitacional (Cuadro 13).

El Contrato Social por la Vivienda (CSV) evalúa al SIV como un “programa exitoso a pesar del entorno político y macroeconómico inestable y desfavorable para la economía” y resalta las potencialidades que tiene como mecanismo estabilizador de programas habitacionales de mercado y fomento al microcrédito habitacional dirigido a sectores de bajos ingresos, siempre que se garanticen los recursos para su continuidad. Entre los aspectos con mejor valoración se encuentran: haber generado hasta el año 2002 un ahorro de 28 millones proveniente del ahorro del postulante al programa; la

3 El Programa Urbano corresponde al subsidio que se entrega para la construcción de vivienda nueva y mejoramiento de la vivienda, dentro del límite urbano establecido como tal por cada municipalidad. El Programa Rural se aplica en las áreas rurales fuera de los límites urbanos cantonales.

4 El archivo del MIDUVI solo presenta datos estadísticos desde el año 2007; los datos de los años anteriores desaparecieron, luego de la conflictiva sustitución del personal técnico de la institución, debido a la compra obligatoria de renuncias dispuesta en el año 2011.

incorporación de 32 instituciones financieras y la calificación de 300 entidades técnicas, profesionales encargados de dar soporte técnico a las familias solicitantes del bono; y un mecanismo de asignación transparente del subsidio, llegando a los quintiles 1, 2 y 3 preferentemente (CSV 2006, 13).

Entre los obstáculos que el SIV presenta es que se sustenta en unos reglamentos que en ocasiones resultan una verdadera traba en su aplicación, cuando se trata de enfrentar la informalidad. Se preveía que una vez agotado el crédito del BID, se incorporaría una partida fija dentro del presupuesto del Estado que asegurara su continuidad, lo cual no se ha cumplido.

El Programa Urbano Marginal de ejecución directa del MIDUVI se financió con recursos fiscales y consistió en la entrega de materiales de construcción por el equivalente a un subsidio habitacional de 1000 y 400 dólares, para vivienda nueva y mejoramiento, respectivamente, contemplando el aporte de la mano de obra del beneficiario en la construcción y/o mejoramiento de la vivienda. Debido a su forma de implementación, con certeza se aplicó en terreno propio. Los datos que se han podido recabar indican la entrega de 3965 bonos de vivienda nueva y 441 de mejoramiento durante los años 2000, 2001 y 2002. De mantenerse la tendencia para el periodo analizado, entre 1998 y 2006 se habrían entregado cerca de 12 000 bonos para vivienda nueva y 1000 bonos para mejoramiento de vivienda, a un promedio de 1400 unidades de vivienda nueva y de 150 unidades de vivienda mejorada por año (Cuadro 13).

Cuadro 13.
Subsidio habitacional (bono) entregado por el MIDUVI en Guayaquil, según programa. Años 1998-2006

Periodo presidencial	Mahuad		Noboa		Gutiérrez		Palacios		Total
Programa	1998	1999	2000-2002	2003	2004	2005	2006		
Bono solidario	s/d	s/d	19 060	s/d	s/d	0	0	19 060	
Urbano	Nueva	780	2895	5230	852	967	699	394	11 817
	Mejora	0	517	5720	1345	1676	732	439	10 429
Urbano marginal	Nueva	s/d	s/d	3965	s/d	s/d	s/d	s/d	3965
	Mejora	s/d	s/d	441	s/d	s/d	s/d	s/d	441
Total	780	3412	34 416	2197	2643	1431	833	45 712	

Fuentes: Años 1998, 1999, 2003, 2004, 2005 y 2006: Contrato Social por la Vivienda. Años 2000, 2001, 2002: Informe de gestión del MIDUVI. Elaboración propia.

El Programa Bono Solidario surgió mediante un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) con la Fundación Hogar de Cristo, para la entrega de 35 018 subsidios de viviendas a familias de escasos recursos que habitan en las zonas urbano marginales de Guayaquil. El costo de la vivienda final era de 400 dólares,⁵ el subsidio habitacional de 144 dólares por vivienda y el saldo se cancelaba como crédito con dos años de plazo, financiado por Hogar de Cristo. El requisito era poseer un terreno legalizado (*El Universo*. “Miduvi dará subsidio a la vivienda”. 24 de diciembre de 2003, sección El Gran Guayaquil). De acuerdo con los datos existentes, bajo esta modalidad se entregaron 19 060 subsidios entre los años 2000 y 2003 (Cuadro 13).

Vale resaltar el valor del subsidio habitacional en estos tres programas; dado que el objetivo de la política es promover la participación de la empresa constructora en la oferta de vivienda social. El subsidio más alto, valorado en 1800 dólares, corresponde al Programa Urbano, que es operado por empresas y/o profesionales del sector de la construcción. El subsidio para vivienda nueva del Programa Urbano Marginal, cuyo valor es de 1000 dólares, se entrega en materiales de construcción y representa el 55% del valor del Bono Urbano. El bono solidario operado por Hogar de Cristo representa el 8% del Bono Urbano. Así, un mayor subsidio se destina a familias que se encuentran en mejor posición económica.

Comparando los tres programas, resalta el valor del subsidio. Mientras que el Bono Urbano –operado por la empresa constructora– tiene un valor de 1800 dólares, el Bono Urbano Marginal –para vivienda nueva y mejoramiento de la vivienda– y el Bono Solidario tuvieron un valor que representaba el 55%, 22% y 8%, respectivamente, en relación con el Bono Urbano, cuya operatoria estuvo en manos de los beneficiarios y de Hogar de Cristo. Esto responde a los objetivos de la política de promover la participación de la empresa constructora en la oferta de vivienda social.

Durante el primer periodo de aplicación del subsidio habitacional, entre 1998 y 2006, en la ciudad de Guayaquil se entregaron 45 712 subsi-

5 Vivienda de estructura y piso de madera, cubierta de zinc y paredes de caña guadua, prefabricada, que se arma en un día y sin mayores conocimientos técnicos. Su durabilidad es de aproximadamente cinco años, en condiciones normales.

dios habitacionales. Según el tipo de programa, el 34,52% corresponde a subsidios entregados para vivienda nueva en el Programa Urbano y Urbano Marginal; el 23,78% para mejoramiento de la vivienda ya existente en el Programa Urbano y Urbano Marginal y el 41,70% de subsidios fueron entregados para vivienda a través de Hogar de Cristo. En términos de inversión, el 48,66% de los subsidios entregados en forma de bono urbano, operado por agentes constructores, corresponde al 80,85% de la inversión total del periodo; en tanto que el restante 51,34% corresponde a subsidios entregados en forma de materiales de construcción y viviendas por Hogar de Cristo, con una inversión del 19,15%.

En este periodo, la producción de vivienda promedia las 5079 unidades habitacionales por año. Sin embargo, no representó producción de vivienda nueva, sino –siendo muy optimistas– el mejoramiento relativo de las condiciones habitacionales existentes, con la reposición de la vivienda de caña por una de hormigón de 36 m², cuando se trata de vivienda nueva, o el mejoramiento de la existente.⁶ Es necesario recalcar que la entrega de este número de subsidios fue posible por el hecho de que las familias poseían un terreno que, como se dijo antes, es suelo al que se accedió informalmente y luego ha sido regularizado a través de la política municipal de legalización.

Pero no solo la imposibilidad del acceso a suelo barato⁷ fue uno de los obstáculos para la poca participación en la oferta de vivienda social por parte de la empresa constructora, sino también la desvalorización del bono por efecto de la inflación. En efecto, desde el año 2000 en que se fijó su valor en 1800 dólares (vivienda nueva) y 750 (mejoramiento), este no fue revisado hasta el año 2007. Cada vez resultó menor su aporte al precio final

6 La calidad de dicha inversión no es objetivo de este estudio. Las evidencias empíricas, sin embargo, dan cuenta de los insuficientes montos para atender las necesidades de este tipo de familias y la falta de asistencia técnica en la aplicación del programa. Esta es una línea de investigación que se sugiere para posteriores estudios.

7 Todo el suelo “barato” para alojar a las familias de bajos recursos, desde los años 90, se encuentra bajo control de los traficantes de tierra, para quienes es más rentable vender a las familias pobres a precios que incluyen la expectativa de la dotación de servicios públicos municipales, antes que a la empresa constructora, quien va a pugnar por precios bajos de suelo para hacer más atractivo su producto. Esto, como se verá más adelante, en acuerdo con los propietarios de suelo, ya que de esa forma eludían las ordenanzas municipales de la obligatoriedad de la venta de suelo urbanizado.

de la vivienda, lo cual fue compensado con estándares de calidad menores o disminuyendo el área construida.

A pesar de las limitaciones del programa, este tuvo exitosas posibilidades de ejecución en el marco de metodologías de participación social de familias y comunidades, como las experiencias de Paso a Paso⁸ en Quito y de la Fundación Vida Urbana en Guayaquil. Sin embargo, su impacto resultó muy limitado.

En un segundo periodo que inicia en el año 2007, con el Gobierno del presidente Rafael Correa, se mantiene la política de subsidios habitacionales, popularizándose en la campaña electoral bajo la denominación de “bono de la vivienda”. Como cumplimiento a la misma, se duplicó el valor del bono urbano.⁹ Este anuncio movilizó una gran demanda concentrada en los sectores de bajos ingresos, mas no la oferta de programas habitacionales por parte de la empresa constructora e inmobiliaria, que “aún mantiene su oferta hacia las familias concentrada en el cuarto y media superior del tercer quintil únicamente” (CSV 2006, 14). Si bien se mantiene la esencia de la política de subsidio habitacional, la forma de aplicación cambia.

El *Programa Urbano*, que se creó bajo la denominación de Sistema de Incentivos de la Vivienda (SIV) se mantiene, así como la postulación y asignación del subsidio y la base legal de reglamentos que lo sustenta. Agotado el primer crédito BID, el financiamiento proviene del FEIRET¹⁰ en forma de recursos fiscales, hasta el año 2010, en que un nuevo crédito del BID lo financia bajo la denominación SAV-BID, Sistema de Apoyo a la Vivienda. Entre el año 2007 y junio de 2013 se entregaron 3947 bonos

8 Un proyecto exitoso en la aplicación del subsidio habitacional para población de bajos recursos es el proyecto “Paso a Paso”, promovido por el Centro de Investigaciones Ciudad. Su éxito responde a la concepción de este proyecto en la lógica de experiencias conocidas como la de Producción Social del Hábitat.

9 En febrero de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo 110, se duplica el valor del bono para vivienda nueva de 1800 a 3600 dólares y el de mejoramiento de la vivienda, 750 a 1500, unificando los valores para el bono urbano marginal y rural tanto de vivienda nueva como de mejoramiento al bono de vivienda urbana. Además, mientras que el bono urbano era financiado con fondos del crédito BID, el bono rural tenía como fuente de financiamiento al presupuesto del Estado.

10 Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, que se nutre con los ingresos de la venta del petróleo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

para construcción de vivienda nueva en terreno propio y 6945 bonos para mejoramiento de la vivienda (Cuadro 14).

Los cambios significativos se dan en el Programa Urbano-Marginal y el Programa Rural. Estos dos programas son fortalecidos al equipararse el subsidio (bono), al mismo nivel que el bono del Programa Urbano, con lo cual todos los programas recibieron un subsidio del mismo valor y se orientaron a atender la demanda de sectores de bajos ingresos que poseían terrenos, localizados en asentamientos informales y zonas rurales. Se flexibilizan los requisitos para el acceso al bono, como las exigencias de tener regularizada la propiedad con un título de dominio, poseer el registro municipal de construcción y un mínimo estándar en los servicios básicos.¹¹

La organización de la demanda estuvo en manos de las comunidades, conformándose comités de vivienda de hasta 50 familias. Por el lado de la oferta, se incentivó la presentación de prototipos con un techo máximo de valor de la vivienda de 4000 dólares. Los prototipos de vivienda¹² eran presentados por la empresa constructora, aceptados por los comités y contratados por el MIDUVI. El contratista recibía el 100% del valor del contrato para su ejecución.

Estos cambios permitieron una masiva y rápida construcción de viviendas que concentró la oferta durante los años 2008, 2009 y parte de 2010; y fueron esas mismas condiciones las que jugaron en contra de una eficaz aplicación del programa.

Aunque no existe una evaluación de dicho periodo del programa que permita conocer el impacto de esta gran inversión, hubo muchos cuestionamientos¹³ respecto a la calidad de la vivienda que se estaba construyendo: su acelerado deterioro y el uso que las familias le daban; los sistemas constructivos aplicados, la deficiencia de las estructuras y la concentra-

11 Por ejemplo, la provisión de agua con tanquero y el pozo ciego se consideraron como servicios básicos suficientes para la aplicación de este subsidio.

12 Se valoraban aquellas propuestas de menor valor, mayor área de vivienda y sistema constructivo prefabricado, que implica menor tiempo de construcción.

13 La prensa local y nacional daba cuenta de múltiples quejas de los usuarios en la construcción de las viviendas.

ción de la contratación,¹⁴ También a una sobre oferta desligada de una real demanda,¹⁵ la edificación de las viviendas en zonas de riesgo, lechos de ríos, vía pública, y zonas sin servicios básicos.¹⁶ A partir del año 2010, a los escasos recursos fiscales que financiaban el programa se suma un nuevo crédito SAV-BID.¹⁷ El Cuadro 14 indica que para el Programa Urbano Marginal, en el periodo analizado, se entregaron en la ciudad de Guayaquil 2792 bonos para construcción de vivienda nueva y 1111 para mejoramiento.

La viabilidad de los Programas Urbano y Urbano Marginal¹⁸ se debe al hecho de que las familias postularon al subsidio habitacional (bono) con “terreno propio”. Tradicionalmente, las familias de bajos ingresos han accedido al suelo urbano por medio de un asentamiento informal, que luego se regulariza a través de una sostenida política de legalización del suelo municipal. Esta otorga escritura individualizada a sus posesionarios, convirtiendo el suelo ilegal en legal y haciendo factible de esta forma acceder al subsidio habitacional.

Justo esos asentamientos que experimentan un largo proceso de consolidación son los que concentran el déficit cualitativo de vivienda y servicios. Bajo la categoría de viviendas ejecutadas en terreno propio, la producción de vivienda entre al año 2007 y junio de 2013¹⁹ llega a 15 213 unidades

14 De los 65 millones de dólares que se invirtieron en el Programa de Vivienda Rural en la provincia del Guayas, en el año 2008, el 31% lo absorbió una sola empresa con la construcción de 4800 unidades habitacionales. Muchas de las viviendas en el sector rural se ocuparon como bodegas para almacenar las cosechas de arroz y maíz, y para los animales domésticos. En el área urbana muchas viviendas de este tipo se destinaron al alquiler.

15 La oferta de los proyectos obedecía a una demanda incentivada por las constructoras, antes que a las necesidades reales de la comunidad en materia de vivienda.

16 Según testimonio de un técnico del MIDUVI, aproximadamente un 50% de las viviendas construidas en este periodo tiene un uso diferente al original: casas sin uso, alquiladas, empleadas como iglesias, bodegas o chiqueros. Otras tienen fallas estructurales de construcción (técnico del MIDUVI, en conversación con la autora, 18 de junio de 2013).

17 Para cumplir con requerimiento del crédito BID, se introduce el Acuerdo 177, del 25 de abril de 2013, con el cual se regula el acceso al subsidio habitacional solo para postulantes que presenten legalizada la propiedad, se construye solo un prototipo de vivienda diseñado por el MIDUVI conocido como “tradicional” y se hace acompañamiento social para controlar el uso de la vivienda, una vez entregada.

18 También el Programa Rural, pero este no es objetivo de análisis en esta tesis.

19 Incluye los programas Manuela Espejo, para personas con capacidades especiales, Vivienda de Emergencia, Urbano y Urbano Marginal, tanto de vivienda nueva como de mejoramiento.

habitacionales, 6949 construcciones de viviendas nuevas y 8264 viviendas mejoradas, lo cual corresponde al 72,67% de la totalidad de bonos entregados en el periodo (Cuadro 14).

Cuadro 14.
Subsidio habitacional (bono) entregado por el MIDUVI en Guayaquil, según programa. Años 2007-2013

Periodo presidencial		Correa							Total
Programa		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 **	
Urbano	Nueva	1240	1068	1153	145	341			3947
	Mejora	3448	2520	436	65	476			6945
Urbano Marginal	Nueva	307	418	999	753	104	26	185	2792
	Mejora	347	447	279	23	8	2	5	1111
Emergencia	Nueva						42		42
	Mejora		53	44	77		14		188
Manuela Espejo	Nueva						168		168
	Mejora						20		20
Total	Nueva	1547	1486	2152	898	445	236	185	6949
Total	Mejora	3795	3020	759	165	484	36	5	8264
Total (terreno Propio)		5342	4506	2911	1063	929	272	190	15 213
Socio Vivienda	Vivienda			204	849	1158			2211
	Dep.						64		64
Mi primera vivienda *					1422	297	48	1000	2767
Ciudad Victoria							680		680
Total (vivienda más terreno)				204	2271	1455	792	1000	5722
Gran total		5342	4506	3115	3334	2384	1064	1190	20 935

* Los 1000 bonos correspondientes al año 2013 son pago anticipado de bonos a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

** Hasta junio de 2013.

Fuente: MIDUVI 2007 a 2013; MIDUVI 2013c, 2013d, 2013e, 2013f, 2013g.

Elaboración propia.

Frente a la falta de oferta privada para atender a la demanda de la población de bajos recursos que no posee terreno, se diseña el programa Socio Vivienda, bajo el principio de “construir comunidades”, antes que la entrega de bonos

individuales. El MIDUVI adquiere un macro lote de 240 hectáreas en polémica compra al ISSFA,²⁰ sobre el que se desarrollará un plan habitacional de 15 000 viviendas, incluida infraestructura social y educativa. Siguiendo la fórmula A+B+C, convirtió al Banco Ecuatoriano de la Vivienda en banca de primer piso para receptor el ahorro de los postulantes como requisito previo a su calificación, por un monto de 650 dólares, correspondiente al valor del terreno.²¹ El bono entregado por el MIDUVI tenía un valor de 5000 dólares; sin recurrir al componente crédito, pues el valor final de la vivienda fue de 5650 dólares. Ello fue posible dados los altos subsidios que tiene el programa en la habilitación del suelo y la dotación de infraestructura social.

Para la construcción de las obras de infraestructura y de las viviendas se contrató a constructoras seleccionadas a través del portal de compras públicas. La construcción inicia en el año 2009 y hasta el año 2012, en que concluye la etapa I, entregó 2211 viviendas y 64 departamentos²² (Cuadro 14).

El proyecto ha enfrentado algunos problemas como la falta de vías de ingreso, las que fueron contratadas por un monto de 12 154 415,63 dólares en el año 2012, previendo su terminación en el año 2013 (*El Universo*. “Plan Socio Vivienda tendrá una vía de acceso en el 2013”. 15 de octubre de 2012, sección Comunidad). También la inundación de varias viviendas por la ocupación de cauces de agua y la falta de un adecuado sistema de canalización de aguas lluvias, en el invierno de 2013.²³ Han existido dificultades para compatibilizar vivienda y trabajo, pues ni las viviendas ni los departamentos están provistos de áreas de trabajo, y no es permitido por las autoridades del MIDUVI el uso de las calles para tales fines.

Sin embargo, hay una gran aceptación del programa, pues salvo el ahorro inicial, la familia no contrae una deuda permanente, como en el

20 El diario *Expreso* de Guayaquil con fecha 20 de marzo de 2011, publica el reportaje titulado “Tierras del plan Socio Vivienda, en disputa legal”. Un fallo judicial y uno constitucional respaldan el reclamo de la Cooperativa Francisco Jácome sobre el dominio de 204,25 ha que el MIDUVI compró al Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).

21 La página web del MIDUVI indica que “la acogida que obtuvo el programa habitacional Socio Vivienda Guayaquil Etapa 1 demandó la apertura de 30 000 cuentas de ahorros en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda”.

22 Las cifras corresponden a Socio Vivienda, etapa I.

23 La prensa local reporta inundaciones generalizadas en la ciudad de Guayaquil.

caso del Programa Ciudad Victoria, que tiene un carácter eminentemente privado.²⁴

La etapa II de Socio Vivienda inicia su construcción a comienzos de 2013, y prevé la construcción de 5000 unidades destinadas para la reubicación de las familias desalojadas de las riberas del estero salado por efectos del Proyecto Guayaquil Ecológico (MAE 2010). Hasta fines del año 2013, se había reubicado a 400 familias. No es objetivo de este estudio ahondar en ese proceso, más bien alertar respecto a las implicancias que para las familias y la ciudad tiene este proyecto en términos de política habitacional, urbana y social. La expresión física y social de Socio Vivienda II remite a lo que Wacquant ha identificado como “guetos urbanos”²⁵ (Wacquant 2007).

En octubre de 2009 se anuncia un nuevo plan habitacional, cuyo objetivo es reactivar la economía y generar 600 mil plazas de empleo, dinamizando el sector de la construcción. Los recursos provendrían de la nacionalización de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), por un monto de 600 millones de dólares, del cual 200 millones se canalizan a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, para financiar los proyectos inmobiliarios que presenten los constructores. Estos recibirían entre el 50 y el 70% del costo del proyecto, con una tasa de interés del 4 al 5,5 %.

Un total de 200 millones se canalizarían en forma de crédito para financiar la demanda, a través del Seguro Social y el Banco del Pacífico, a una tasa del 5% y con 12 años de plazo; y otros 200 millones se entregarían a la demanda, en forma de subsidio habitacional (bono) por un valor de 5000 dólares. La oferta de vivienda de este programa está valorada entre los 45 000 y 60 000 dólares, para lo cual se cambió el reglamento del tope máximo del valor de la vivienda susceptible de subsidio habitacional, que estaba en 20 000 dólares. La demanda partiría de familias con 2,5 salarios básicos unificados, que totalizan el valor de 652 dólares mensuales (*Hoy*. “Bono de 5000 es para casas precalificadas”. 29 de junio de 2011, sección Noticias).

24 Marco Córdova (2012) discute cómo las políticas de vivienda que nacen de las lógicas del mercado encuentran restricciones en sociedades marcadas por inequidades sociales y económicas, de carácter estructural.

25 Para una profundización del tema, revisar a Loïc Wacquant: *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, de 2007.

El plan tomó el nombre de Mi Primera Vivienda, y entre los proyectos calificados y que recibieron el subsidio habitacional están: Castilla, Cataluña, Bosque de la Herradura, Inmobiliaria San Antonio, Urbanización Río Paz, Brisas del Norte, Urbanización San Gabriel, Ciudad Valencia y Sambo City, del grupo Romero; gran parte localizados en la zona de Samborondón, autopista La Aurora-Pascuales.

El bono endosado al constructor representa el 60% de la entrada para la vivienda de una familia de clase media (*Hoy*. “Bono de 5000 es para casas precalificadas”. 29 de junio de 2011, sección Noticias. *El Ciudadano*. 30 de abril de 2010). En los años 2010 y 2011 se hizo el pago anticipado de 1767 bonos a seis proyectos de este tipo, a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y se calificaron otros 29 proyectos. En el año 2013 se cobraron 1000 bonos más. El programa ha entregado 2767 bonos (Cuadro 14). En la actualidad el valor tope de la vivienda susceptible de subsidio habitacional bajó, fijándose en 30 000 dólares.

A partir de diciembre de 2010, con la expedición del Decreto Presidencial N.º 607, que declara área de reserva de seguridad a 9300 hectáreas, se planifica el Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) para la zona donde se desarrollan los actuales asentamientos informales, conocida como Monte Sinaí. Con financiamiento del BID por un monto de 75 millones dólares, su ejecución se planea en cinco años, a través del MIDUVI.²⁶ Este proyecto trata de concretar la propuesta de revolución urbana²⁷ a partir de la generación de una centralidad urbana, que incluya todos los servicios públicos y privados necesarios para el distrito y evite la movilidad urbana. Ello facilitará la coordinación interinstitucional de la zona 8, según la planificación del Senplades.

Los objetivos del proyecto son: 1) reasentar a las familias que ocupan ilegalmente tierras consideradas de protección ambiental y mejorar las condiciones de vivienda de familias pobres en el área de intervención del

26 El contrato se firmó el 12 de mayo de 2012. La existencia de este proyecto solo es conocida a nivel público a partir de los sucesos de desalojos masivos que se dan en la zona de Monte Sinaí en mayo de 2013. Estos se relatan en el siguiente capítulo.

27 Concepto político que enfrenta al “exitoso modelo de desarrollo urbano” ejecutado por la administración local del Partido Social Cristiano.

programa; 2) mejorar el acceso de la población local a servicios públicos, equipamientos sociales y áreas verdes; y, 3) proteger las áreas que serán desocupadas y rehabilitarlas ambientalmente.

Para cumplir el primer objetivo del reasentamiento de familias de las zonas de invasión de Monte Sinaí, se entregará un subsidio variable entre 6000 y 13 500 dólares, según la situación económica y de vulnerabilidad de la familia, para su reubicación en el proyecto Ciudad Victoria²⁸ y otros ofertados por la empresa privada que se construyeran en la zona. El subsidio habitacional será completado con un crédito hipotecario concedido por el sistema financiero local. Se prevé un acompañamiento social en el proceso de reasentamiento de las familias.

La vivienda más económica que ofrece el proyecto Ciudad Victoria tiene un costo de 12 500 dólares, con un subsidio habitacional entregado por el Estado de entre 6000 y 12 500 dólares. Se exige para su adjudicación un ahorro de 1200 y un crédito aprobado por instituciones financieras (bancos, mutualistas, cooperativas) de 5800, a pagarse entre 10 y 12 años, en cuotas de 80 dólares mensuales en promedio. Desde julio de 2012, se comienza con la reubicación de las familias en Ciudad Victoria y hasta abril de 2013 había 480 familias reubicadas,²⁹ a pesar de que el constructor entregó 800 viviendas. La mayor parte de las familias reasentadas ha recibido la vivienda totalmente subsidiada y muchas de las elegidas para la reubicación se negaron y regresaron a vivir en hacinamiento en casa de sus familiares.

A pesar de la fuerte inversión estatal que ha exigido Ciudad Victoria para convertirla en un proyecto habitable en términos urbanísticos, –subsidio del 80% del costo de las viviendas, oferta de la construcción de centros comerciales, fiscalía, canchas deportivas, hospital, colegios, escuelas, guarderías, centros culturales, guardianía 24 horas, etc.³⁰– la respuesta de las familias

28 Este proyecto de carácter privado se venía construyendo en el sector desde el año 2010 con un crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y fue incorporado a la política de reasentamiento de sectores informales desalojados producto de la aplicación del Decreto 607, de diciembre de 2010.

29 Su ocupación real solo se puede evidenciar los fines de semana, ya que el resto de los días viven en sus antiguos barrios, cerca de sus familias, servicios en funcionamiento y trabajo.

30 Dada la falta de información oficial del fideicomiso Ciudad Victoria, se estima por la información de prensa que el proyecto, con toda la inversión en infraestructura de agua y alcantarillado, eléctrica, vial, educativa, salud y deportiva, alcanza el costo de 300 millones de dólares.

sorprende a las autoridades. De “las 3622 familias favorecidas con la reubicación, solo 421, han presentado sus solicitudes; de esas, solo 202 han completado los requisitos y 56 han sido aprobadas” indica el Ingeniero Illescas, coordinador de la regional 5 del MIDUVI (*Hoy*. “Poca acogida de plan de reubicación en invasiones”. 9 de octubre de 2011, sección Noticias).

Las familias desalojadas se rehúsan a ser reubicadas.³¹ ¿Cuáles son las razones? Desde la lógica de la necesidad (ver Capítulo IV), reproductora de la informalidad urbana, el Proyecto Ciudad Victoria –concebido desde la lógica privada–³² enfrenta contradicciones fundamentalmente en tres aspectos :

- a) Lo económico: las familias no cuentan con el ahorro obligatorio; no califican al crédito formal por no poder probar sus ingresos; temen una deuda a largo plazo (15 años) por la inestabilidad de ingresos en la que viven.³³ El precio final de la vivienda les parece excesivamente alto cuando terminen de pagarla; y sobre todo, no se resignan a perder la inversión efectuada en la compra del terreno al traficante de tierra y la construcción de la vivienda que tienen que dejar cuando aceptan la reubicación, poniéndolas en suma cero para iniciar nuevamente sus proyectos de vida en el tema habitacional.
- b) Lo social: la reducida área de la vivienda de 40 m² no es compatible con el número de miembros de la familia ya sea esta nuclear o ampliada. Por otro lado, la nueva localización que implica su reubicación en Ciudad Victoria rompe las redes familiares y barriales que la familia ha establecido y que le permiten acceder al trabajo, a crédito de emergencia y también permanente, al cuidado infantil, al cuidado en épocas de enfermedad o apoyos en alimentación cuando escasea el trabajo. Son estas redes –en ausencia del Estado– las que permiten a la familia su repro-

31 La negativa a la reubicación por parte de las familias se recogió en el trabajo de campo a través de cuatro entrevistas realizadas entre el 2 de septiembre de 2012 y el 8 de marzo de 2013, a dos familias residentes de Ciudad Victoria y dos familias que estaban en proceso de reubicación en el programa, residentes en la Cooperativa Ciudad de Dios.

32 El tema se discute más ampliamente en el ensayo de autoría propia “Mercado de suelo informal, entre la lógica del mercado y la lógica de la necesidad: el caso de Ciudad Victoria”. Programa de Estudios Urbanos. FLACSO, mayo de 2013.

33 Se retoman las contradicciones planteadas por Marco Córdova en las restricciones que presenta el modelo de cuasimercados aplicado a políticas de vivienda para sectores de muy bajos ingresos.

ducción. La nueva localización quiebra sus estrategias de reproducción social y aumenta las distancias que deben recorrer, con una repercusión en costos monetarios y en tiempo de movilidad.

- c) Lo cultural: la vivienda ofrecida en Ciudad Victoria es un producto terminado, que no admite variación ni crecimiento de la unidad, conocida como “llave en mano”.³⁴ En ese tipo de proyectos, los derechos de construcción los tiene la empresa constructora, destinándose a la familia el derecho de uso. Esta forma de producción de la vivienda formal está en total contradicción con la lógica de producción de la vivienda informal, la cual se va desarrollando en concordancia con las posibilidades económicas y necesidades del ciclo de vida familiar. Incorpora además áreas para el alojamiento temporal o definitivo de los hijos u otros miembros familiares y permite el autoempleo, cuando se destina parte de la vivienda a tiendas o talleres (Sánchez 2013).

El control sobre la libertad para construir posibilita usar el recurso más abundante que tiene este tipo de familia, que es su mano de obra, lo cual significa una reversión para su economía de aproximadamente el 30% del costo de la vivienda, que corresponde al valor de la mano de obra promedio de la industria de la construcción. El desconocimiento y descalificación de esa mano de obra –por los bajos estándares técnicos para la producción de la vivienda– actúan negativamente, favoreciendo las propuestas estandarizadas de vivienda social que ofrece la empresa constructora.³⁵

Desde la fecha de promulgación del Decreto 607, el 28 de diciembre de 2010, la zona de Monte Sinaí, donde se desarrollan el Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Habitacional Ciudad Victoria presenta una gran conflictividad, producto de los desalojos permanentes ejecutados para controlar las invasiones.³⁶ Las familias se protegen buscando la zona considerada “consolidada” a la fecha de promulgación del Decreto 607,

34 Se conoce así a las viviendas terminadas, ofrecidas en el mercado inmobiliario.

35 Existe una amplia literatura que, desde el enfoque de Producción Social de la Vivienda, está discutiendo este tema.

36 Un relato más detallado de los hechos ocurridos por efecto de la aplicación del Decreto 607 se hace en el capítulo siguiente, referido a la regularización de la informalidad en el contexto de la política de “cero tolerancia a las invasiones”.

en la que habría garantía de que no van a ser desalojadas, provocando un permanente cambio en la zona que mantiene a las autoridades en alerta para controlar que las invasiones no crezcan.

El 10 de mayo de 2013, bajo la coordinación del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (cuya creación se analiza en el siguiente capítulo) se realiza un desalojo a cerca de 500 familias, en cooperativas consolidadas desde hace 10 años en el sector de Monte Sinaí, cuyos terrenos el Ministerio de la Vivienda declara de su propiedad. La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares indica que se trata de 188 hectáreas de propiedad del Ministerio de Salud y del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, sobre las que la Contraloría ha impedido al Municipio de Guayaquil la aplicación de la Ley Expropiatoria 88,³⁷ por tratarse de terrenos de propiedad estatal (Barona, Jorge. 2013. “Julio Quiñonez: El Gobierno quiere que Monte Sinaí crezca organizadamente y con servicios”. *Andes*, 20 de mayo).

Los masivos y violentos desalojos sobre áreas consolidadas, el impedimento para la legalización de los terrenos a favor de sus ocupantes y la oferta del Gobierno de que las familias desalojadas serían reubicadas en planes habitacionales, remiten al Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano, descrito anteriormente. El Informe para Relatoría Especial del Derecho a la Vivienda, Naciones Unidas, elaborado por la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI, indica entre sus objetivos “mejorar las condiciones habitacionales y socioeconómicas de las familias de bajos ingresos asentadas de manera irregular, promoviendo su acceso a servicios básicos y vivienda adecuada” (MIDUVI 2013b, 10).

Entre sus principales líneas de acción se encuentra el desarrollo de

intervenciones urbanas integrales en la zona noroeste de Guayaquil a través del reasentamiento de familias que ocupan ilegalmente tierras consideradas de protección ambiental, que permitan la provisión de servicios básicos, equipamientos sociales, servicios públicos y áreas verdes, así como la rehabilitación ambiental y protección de las áreas desocupadas. Asimismo, el fortalecimiento del desarrollo institucional del Ministerio Coordinador de

37 En el subtítulo siguiente, destinado al análisis de la política de legalización de suelo en Guayaquil, se explica el contenido de las leyes de expropiación en Guayaquil, dentro de las que está la Ley 88.

Desarrollo Social y del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para garantizar la adecuada gestión y coordinación de las actividades a ejecutarse en el área de intervención y de tal modo, asegurar la sostenibilidad del proyecto (MIDUVI 2013h, 10).

En efecto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con carácter de proyecto piloto, está planificado para intervenir dentro de las 1300 hectáreas que comprende el sector de asentamientos informales de Monte Sinaí, sobre la avenida Casuarina, afectando a cerca de 16 000 familias. Julio César Quiñónez, Secretario Técnico del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares declara: “Dieciséis mil familias van a ser regularizadas. Estamos levantando información con los ministerios encargados del tema para ver qué tipo de proyectos de desarrollo se implementarían y poder nosotros tener una mirada integral de lo que sería Monte Sinaí” (Avilés, Mario. 2013. “Otra urbe dentro de Guayaquil”. *Expreso*, 26 de agosto, sección Actualidad).

Sobre este proyecto, poco conoce la población involucrada. Como medida de resistencia, han solicitado a la Municipalidad su legalización con la aplicación de la Ley 88, medida que también ha adoptado el Gobierno con las reformas a la Ley 88, para que sea el Ministerio de la Vivienda y no la Municipalidad quien legalice el sector. Entre tanto, la vida cotidiana de las familias se desenvuelve en una gran incertidumbre.

Lo que va a pasar aquí es que van a legalizar a unos cuantos, y los que están en un área donde van a hacer planes de vivienda serán reubicados. Dicen que van a hacer lotes con servicios, pero por qué no lo hicieron antes de sacar a la gente, indica Jefferson Ante, coordinador de la Red de Organizaciones Comunitarias y Sociales de Monte Sinaí (Avilés, Mario. 2013. “Otra urbe dentro de Guayaquil”. *Expreso*, 26 de agosto, sección Actualidad).

El Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano,³⁸ requiere suelo para la construcción de su centralidad; suelo ocupado por las familias invasoras. La

38 El 24 de diciembre de 2013 se resuelve la contratación de una consultoría para la realización del proyecto arquitectónico paisajístico que contenga los estudios técnicos definitivos para el parque protector lineal, a lo largo del canal de trasvase Santa Elena, uno de los componentes de este programa (sitio web de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, visitada el 10 de Febrero de 2014).

Cooperativa Agrícola Monte Sinaí posee un título otorgado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) desde hace diez años. Los agricultores fraccionaron y vendieron los terrenos a sus actuales poseedores; ahora exigen un valor que el MIDUVI considera excesivo por las tierras que el proyecto requiere. La falta de suelo urbano para desarrollar políticas de vivienda social es uno de los cuellos de botella que ha enfrentado el MIDUVI. Sin embargo, aún no existe ninguna política para intervenir sobre el suelo como soporte a los programas de vivienda de interés social.³⁹

Los dos proyectos habitacionales promovidos por el Estado, Socio Vivienda y el Programa de Nacional de Desarrollo Urbano, han intervenido sobre suelo de propiedad comunitaria⁴⁰ y suelo ocupado por asentamientos irregulares respectivamente.⁴¹ Ello, con el fin de obtener suelo barato para la oferta habitacional, a través de la empresa constructora y consolidar la política de subsidios habitacionales, como única forma de acceso a la vivienda. Así, el Estado a través de múltiples mecanismos está poniendo los recursos, los constructores están captando las ganancias y las familias beneficiarias se encuentran en una posición pasiva ante una modernización que las excluye.⁴²

Una lectura global del Cuadro 14 indica que en los siete últimos años de política habitacional en la ciudad de Guayaquil, se han entregado 20 935

39 La Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI tiene por misión elaborar y difundir políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y promoción de normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano. El proyecto de Ley Orgánica de Gestión del Hábitat, Suelo y Vivienda, promovido por la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, tiene como objetivo dotar a los municipios de las herramientas necesarias para planificar su ordenamiento territorial y hacer efectivo su desarrollo local. Según el informe de gestión de la dirección de Hábitat y Asentamientos Humanos, esta Ley tiene un avance del 50% en diciembre de 2013 (MIDUVI 2013a).

40 El programa Socio Vivienda se encuentra implantado sobre un área de propiedad de la Cooperativa Francisco Jácome, cuyos terrenos fueron vendidos por el ISSFA al MIDUVI (Ver nota 49). En el estudio de caso se amplía el caso de la Cooperativa Francisco Jácome en relación con la propiedad del Lote Alegría.

41 El sector de Monte Sinaí tiene origen en los años 2000-2001. En el siguiente capítulo se amplía el tema.

42 Rebase los objetivos de este estudio un análisis del Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Se plantea la necesidad de su estudio por ser diseñado como “piloto” para el desarrollo urbano del país, teniendo por eje político a la “revolución urbana”, como paradigma contra las ocupaciones informales de la ciudad de Guayaquil; y por la conflictividad social, cultural y política en la que se ejecuta.

subsidios habitacionales. De estos, 15 213 subsidios, el 72,67%, corresponden a subsidios para construcciones nuevas y mejoramiento de viviendas en terreno propio, en barrios consolidados o no, que han recibido o están recibiendo infraestructura. La inversión en este tipo de programa llega al 62% de total del periodo.

El saldo, 5 722 subsidios, el 27,33%, corresponde a subsidios para la construcción de nuevas viviendas que se suman al *stock* existente. Se destinaron 2767 subsidios a estratos medios y medios altos, concentrando una inversión del 18,5%. Los restantes 2955 se destinaron a la construcción de nuevas unidades habitacionales para el estrato bajo, que concentró una inversión del 19,55 del total de la inversión en el periodo.

El promedio de producción de vivienda por año, incluyendo todos los programas (en terreno propio y nuevas unidades habitacionales), es de 2990 unidades habitacionales.

La oferta habitacional pública del Gobierno local

Frente al avance de la ciudad informal, el gobierno local interviene en el sector vivienda como una forma de adelantarse a las invasiones.⁴³ La Municipalidad de Guayaquil en el año 2002 presenta el proyecto habitacional Mucho Lote 1 (Municipio de Guayaquil, Ordenanza Lotes con servicios), localizado en la Avenida Francisco de Orellana. Se ofertaron 14 191 lotes, (5000 solo terreno y 9191 con vivienda incluida). Con el objetivo de “competir” con las “invasiones”, se localizó contiguo a Bastión Popular, un sector informal originado en 1992, constituyendo una barrera para el avance de las mismas hacia la zona de futuro desarrollo formal, donde hay una importante infraestructura física desarrollada.

Para la ejecución del proyecto, el Municipio de Guayaquil recibió del Banco del Estado 10 646 582 dólares. El costo del proyecto es 24 125 005 dólares, de los cuales el Banco financia el 44,13% y el Cabildo el 55,87%. Los lotes tienen un área de 72 y 84 metros cuadrados. El precio fue 1800

⁴³ La Municipalidad no tiene la competencia del sector vivienda, pero ha incursionado en programas habitacionales bajo pretexto de que es la única forma de enfrentar la informalidad.

cada uno.⁴⁴ El pago mensual equivaldría al 10% del ingreso familiar por 42 meses (*Hoy*. “Inmobiliarias apoyan El plan mucho lote”. 21 de marzo de 2006, sección Noticias).

Para la oferta de lotes con vivienda, la Municipalidad invitó a empresas inmobiliarias y a la banca privada para el financiamiento. Se ofertaron viviendas –sin acabados, para hacerlas más accesibles– entre 6000 y 22 000 dólares, incluido el valor del terreno. Los beneficiarios de este programa, en lotes y vivienda, pudieron además postular al subsidio habitacional del MIDUVI, que coincidió con el repunte del SIV entre los años 2008 y 2009. En la actualidad, se encuentra totalmente habitado.

En julio de 2010 se inicia la construcción del Programa Mucho Lote 2, localizado en la Avenida Terminal Terrestre-Pascuales, zona de desarrollo de proyectos inmobiliarios para clase media. Para este fin, la Municipalidad procedió a expropiar el suelo,⁴⁵ que luego fue subastado a la empresa constructora. Los costos de urbanización, sin terreno, se fijaron en 25 dólares el metro cuadrado. El financiamiento de la vivienda lo provee la banca privada. El costo de la unidad básica es de 31 000 (sin acabados) y 39 000 dólares con acabados. Por el costo, este programa está dirigido a la clase media. Las primeras viviendas se entregaron desde marzo de 2013 y se prevé su culminación en el año 2016 (Cuadro 15).

La Municipalidad inicia un nuevo proyecto Mi Lote en el año 2011, consistente en 11 000 lotes con servicios. Está localizado en el km 16 y medio de la vía a Daule, aledaño al Programa Ciudad Victoria promovido por el MIDUVI, en la zona crítica donde se desarrollaban las “invasiones”, controladas por el Decreto 607. El valor del terreno es de 2250 dólares, pero se adjudica al beneficiario la mitad de su costo real, pues involucra un subsidio del 50%, asumido por la Municipalidad. El valor de la entrada fue de 75 dólares y el saldo se financia en cuotas de 25 dólares mensuales.

⁴⁴ El valor del terreno tiene un subsidio municipal correspondiente al 50% del valor real.

⁴⁵ La expropiación incluyó un conflictivo proceso judicial, cuyo “fallo obligaba a pagar 20 dólares por cada metro cuadrado, 12 veces más el valor comercial”. Fallo impugnado por la Municipalidad, caso contrario el precio del suelo impediría la ejecución del proyecto de carácter social (*El Universo*. “Nebot denuncia un sobreprecio en el fallo expropiatorio”. 5 de enero de 2011, sección el Gran Guayaquil).

Este programa pretende ser una alternativa a “la invasión”, por eso “prevé una mayor flexibilidad en el crédito” (Técnico del Departamento de Terrenos de la Municipalidad de Guayaquil, en conversación con la autora, 19 de junio de 2013). En apenas un mes de lanzamiento del proyecto se presentaron 30 000 postulantes para la primera entrega de 6000 lotes, prevista para diciembre de 2013. Su finalización está programada para junio de 2015.

La Municipalidad de Guayaquil no cuenta con una unidad específica de desarrollo del suelo y la vivienda, ni tampoco posee una reserva de tierra de su propiedad. Para emprender estos programas masivos de vivienda de interés social, ha expropiado tierras privadas y expedido normativa básica de aplicación como la “Ordenanza que regula los desarrollos urbanísticos tipo lote con servicios básicos”, del 10 de marzo de 2001 (Gaceta Municipal 05, 24 de enero de 2011).

La oferta habitacional municipal se sustenta en la participación de la empresa privada constructora y financiera para el desarrollo de los proyectos y de esta forma no compromete recursos de su presupuesto institucional. La Municipalidad presenta a subasta pública macrolotes con precio base por el suelo y por la infraestructura física, modalidad a la que pueden acceder solo grandes empresas constructoras por el volumen de inversión involucrada.

Una variante que presenta el Plan de Vivienda Municipal es la incorporación de la oferta de lotes urbanizados, como lo hizo Mucho Lote 1, del año 2002 y Mi Lote, del año 2010.⁴⁶ Así, baja el precio del producto ofertado y se facilita el acceso de familias de más bajos recursos, frente a la oferta de vivienda terminada.

Estos son los únicos programas habitacionales en Guayaquil que ofertan un porcentaje de suelo urbanizado directamente al usuario. En las dos modalidades, la calificación social (nivel de ingresos, años de residencia en Guayaquil, no poseer otro bien en la ciudad, etc.), la realiza la Municipalidad y la calificación económica la realiza la banca privada, quien ofrece el crédito, excluyendo a familias de economías informales. Bajo esta modalidad, entre los años 2002 y 2016 (15 años si se mantiene la programación), se habrían entregado 34 599 unidades habitacionales, a un promedio de 2306 unidades por año (Cuadro 16).

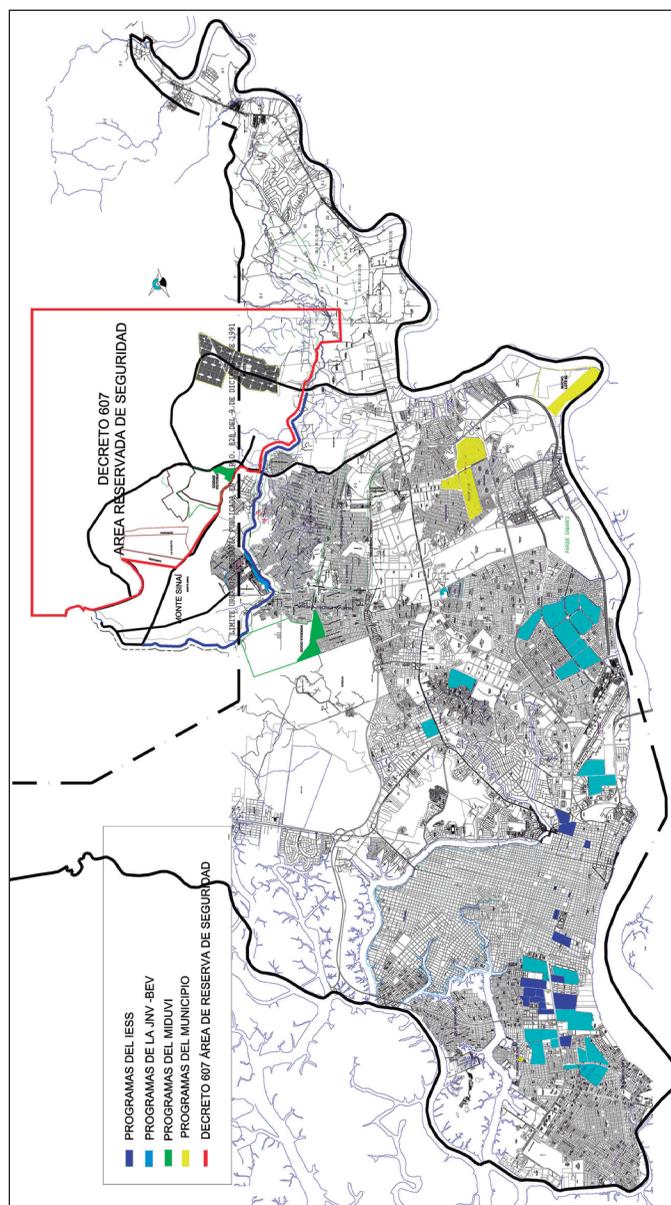
46 Este proyecto se lanzó en medio del conflicto que enfrentó a la Municipalidad con el Gobierno por el tema de las invasiones en Guayaquil.

Cuadro 15. Programas habitacionales municipales. Años 2002-2015

Año	Inicio término	Área (ha)	Programa	Unidades	Suelo	Vivienda	Área Lote	Medidas	Precios		Ingresos	Formas de pago terreno	Forma de pago vivienda
									Suelo	Vivienda			
2002-2005		190	Mucho Lote 1	14 191	5000	9191	72 m ² 84 m ²	6 X 12	\$1926	\$ 6000 a \$ 22 000	Min 400 Max 600	\$192,60 entrada, 48 cuotas de \$47,90	\$900 entrada, 60 cuotas de \$ 93
2010-2016		142,63	Mucho Lote 2	9408	0	7964 Resid. 1444 Resid + comer	78 m ² 91 m ²	6 X 13 7 X 13	0	\$ 17 000 a \$35 000	Hasta \$2100		30% entrada, saldo 12-15 años plazo
2011-2015		223	Mi Lote	11 000	6000 (1) 2357 (2)	0	96 m ² 108 m ²	8 X 12 9 X 12	\$1125			\$75 entrada, \$25 mensual	
							97 m ² 108 m ²	9 X 12 9 X 12	\$1725			\$75 entrada \$25 mensual	

(1) Se prevé adjudicar los primeros 6000 lotes en diciembre de 2013.
 (2) Se prevé la entrega del segundo grupo para junio de 2015.
 Fuente: Departamento de Terrenos, Municipio de Guayaquil. Años 2002 a 2015.
 Elaboración propia.

Mapa 5. Programas habitacionales públicos en Guayaquil



Fuente: Plano Municipio de Guayaquil.
Elaboración propia.

Cuadro 16.

Oferta de suelo y vivienda de la Municipalidad de Guayaquil. Años 2002-2016

Programa		2002-2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Mucho Lote 1	Suelo	5000								5000
Mucho Lote 1	Vivienda	9191								9191
Mucho Lote 2	Vivienda					2000	3000	3000	1408	9408
Mi Lote	Suelo					6000	2357	2643		11 000
Total		14 191				8000	5357	5643	1408	34 599

Fuente: Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Municipio de Guayaquil. Años 2002 a 2016
Elaboración propia

Síntesis de la oferta habitacional pública (1943-2013)

Seguro social	6033 unidades
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	35 766
Crédito (vivienda nueva y mejoramiento)	6170
MIDUVI (1998-2006)	45 712
MIDUVI (2007-2013)	20 935
Municipio (construido)	23 000
(Lotes en ejecución)	11 000
Suman	148 616 unidades

Política de legalización de suelo en Guayaquil

Entre 1950 y 1962, Guayaquil creció en un 97,4%, a una tasa del 7,3%, una de las más altas de América Latina. La demanda no solvente de vivienda se ubicó en lo que hoy se conoce como Suburbio Oeste, en terrenos –manglares–, de propiedad municipal. Para 1967, el suburbio tenía ocupadas alrededor de 1200 hectáreas, y contaba con una población de 250 000 habitantes (Valencia 1982, 145).

En 1962, llega a la alcaldía de Guayaquil Assad Bucaram, contando con la base electoral del suburbio; en 1963, una Junta Militar lo destituye.

Sin embargo, Bucaram mantiene intactos sus enlaces barriales que permiten que en 1967 se convierta en diputado de la Asamblea Constituyente (Menéndez Carrión 1986, 318), desde donde impulsa la promulgación del Decreto 151, del 2 de mayo de 1967.

El Decreto 151 tuvo por objeto reconocer como municipales 13 hectáreas de la Isla San José (suburbio) y entregarlas en venta, a cinco sucres el metro cuadrado a sus ocupantes, en virtud de que los terrenos “han sido ocupados por numerosas familias del suburbio guayaquileño, quienes han cooperado con el Municipio y otras Instituciones en sus obras de urbanización, tales como el relleno del pantano, y aun dándose el caso de que muchos han rellenado y ocupado las playas del Estero Salado”. El decreto se aplicaría para las familias que demostraren tener no menos de un año de posesión sobre un área no mayor a 300 metros cuadrados y que no poseyeran otra propiedad en Guayaquil (Registro Oficial N.º 170, del 14 de julio de 1967).

Sin duda, este decreto refuerza la capacidad de reclutamiento electoral de Bucaram, quien fue elegido alcalde por segunda vez en junio de 1967 y se mantuvo en el cargo hasta 1970, en que es depuesto por Velasco Ibarra (Menéndez Carrión 1986, 319).

La aplicación de este decreto enfrentó un sinnúmero de problemas ocasionados por la forma anárquica de ocupación del territorio,⁴⁷ que pudo haber sido salvado con la existencia de un instrumental técnico adecuado. La ausencia de este, sumada a la debilidad institucional para enfrentar un problema de tal magnitud, condujo a su inaplicabilidad.

Durante el primer periodo dictatorial que se inició el 15 de febrero de 1972 y culminó el 11 de enero de 1976, se promulgaron dos decretos que intentaron corregir la mala aplicación del Decreto 151. Se trata del Decreto 1457 del 15 de diciembre de 1972 (Registro Oficial N.º 210, del 22 de diciembre de 1972) cuyo objeto fue la revocatoria de indiscriminadas donaciones, lo cual devino otro problema sobre revocatorias efectuadas a donaciones cuyos títulos debidamente otorgados no se hubieran inscrito. Este dio paso al segundo Decreto, el 735-A del 26 de julio de 1974 (Re-

⁴⁷ Cabe recordar que el suburbio en el momento de su ocupación se erigía sobre el agua, por tratarse de manglares

gistro Oficial N.º 612, del 8 de agosto de 1974) cuyo objeto fue traspasar a la justicia ordinaria los casos que podrían tener salvedad por la indebida aplicación del decreto anterior. Tales situaciones quedaron establecidas en la Ordenanza de Donación del 20 de septiembre de 1974.

En el segundo periodo de la dictadura, 11 de enero de 1976 al 10 de agosto de 1979, presidido por Poveda Burbano, el Estado tuvo una contradictoria relación con las “invasiones”. En febrero de 1976, siendo alcalde Eduardo Moncayo Mármol, se desaloja a 260 familias asentadas desde 1973 en el Guasmo Norte (Allan 2009, 7). Sin embargo, el 20 de octubre de 1976 por presión de sus moradores, se dicta un nuevo Decreto Ejecutivo, el 834 (Registro Oficial N.º 204, del 1 de noviembre de 1976) cuyo objeto fue la expropiación a 10 sucres el metro cuadrado de los terrenos de Mapasingue de propiedad de propiedad de Cecilia Gómez Iturralde de Pareja y de la Junta Nacional de la Vivienda, en beneficio de sus moradores.

A fines de los años 70, la demanda creciente por habitación popular se agudiza en el marco de una contracción de la economía urbana con un alto componente de subempleo en la estructura ocupacional, y de la disminución del crédito en todas las actividades productivas. A esto se une una política municipal de *renovación urbana* del casco central que implicó la demolición de 120 tugurios y la postergación del anunciado proyecto de Lotes con Servicio.

La suma de todos estos factores llevó a la multiplicación de tomas de tierras, seguidas por sendos desalojos. En el año 1976 se anuncia el retorno a la democracia; en 1978 comienza el resurgimiento de los partidos políticos y el 16 de julio del mismo año se realiza la primera vuelta electoral en la que salió triunfante el candidato de la llamada Concentración de Fuerzas Populares. Al día siguiente de las elecciones, se produce una gran toma de tierras en la zona del Guasmo, frente a lo cual la política dictatorial de desalojos fue remplazada por la política de legalización de la tierra, con la emisión de un nuevo Decreto de Legalización, el 2740 del 25 de julio de 1978 (Registro Oficial N.º 646, del 9 de agosto de 1978).

El documento recogió la autorización a la Municipalidad de Guayaquil para la venta directa de solares ubicados en las zonas marginales del Cantón

a 10 sucres el metro cuadrado,⁴⁸ a favor de quienes demostraran cinco años de ocupación. Políticamente, la emisión del decreto responde a la intención de neutralizar el ascenso de la candidatura de Roldós, patrocinado por Bucaram, autor del Decreto 151. A partir de esa fecha, la ocupación de tierras en el Guasmo fue masiva, estimándose que para 1980 su población se acercaba a los 227 578 habitantes (Valencia 1982, 262).

La amplitud y falta de precisión del Decreto 2740 generaron problemas a la hora de su aplicación, lo que origina la emisión de tres sucesivos decretos, rectificando y ampliando sus disposiciones. Es el caso del Decreto Innumerado del 20 de septiembre de 1979 (Registro Oficial N.º 67, del 16 de noviembre de 1979) cuyo objeto fue precisar que las facultades del Municipio establecidas en el Decreto 2740 solo corresponden a terrenos de su propiedad, y la expropiación de Mapasingue y Prosperina, a favor de sus propietarios.

También del Decreto Legislativo 144, del 8 de septiembre de 1983 (Registro Oficial N.º 591, del 3 octubre de 1983), cuyo objeto es la expropiación de tierras de carácter privado que no constan en el Decreto 2740; y del Decreto Ley 27, del 14 de Agosto de 1986 (Registro Oficial N.º 502, del 18 de agosto de 1986) cuyo objeto es la ampliación de zonas no contempladas en el 2740. Tales normativas fueron emitidas durante las presidencias de Jaime Roldós, Oswaldo Hurtado y León Febres Cordero, respectivamente.

El avance de las invasiones en el norte de la ciudad –en la zona de Bastión Popular en los años 1986-1987 y en la Isla Trinitaria con la apertura de la vía perimetral en los años 1987-1988– dio paso a dos decretos más. El Decreto Legislativo 05, del 25 de febrero de 1992 (Registro Oficial N.º 899, del 23 de marzo de 1992), tiene como objeto la expropiación de Bastión Popular a favor de sus poseedores y su venta por valor de 100 sucres el metro cuadrado; y el Decreto Legislativo 12, del 30 de julio de 1992 (Registro Oficial N.º 996, del 10 de agosto de 1992) establece la venta directa de terrenos municipales de la Isla Trinitaria a sus ocupantes al valor de 500 sucres el metro cuadrado.⁴⁹ Los dos decretos se emitieron en la presidencia de Rodrigo Borja.

48 A la fecha, el cambio estaba a 26 sucres por dólar.

49 A la fecha, el cambio estaba a 1440 sucres por dólar.

La estructura municipal nunca estuvo preparada para enfrentar la magnitud y complejidad de la legalización de suelo en la ciudad, al punto de llegar a considerársela como una más de las actividades del Departamento de Desarrollo de la Comunidad. Al respecto, se indica que debido la proliferación de decretos y leyes, el proceso de legalización de suelo se hizo lento, puntual y corrupto; en un periodo de alrededor de 20 años apenas se legalizó el 40% de los lotes de las áreas populares (Villavicencio *et al.* 1989, 217).

Valencia visualiza en los decretos de legalización del suelo la capacidad de ser “instrumentos políticos para la reproducción de las invasiones”, y distingue una racionalidad de objetivos entre pobladores que necesitan el reconocimiento legal de su posesión y partidos electoreros en busca de votos (Valencia 1982, 277).

Otros estudios destacan el carácter legitimador de “actos ilegítimamente realizados” pero que le permiten al sistema beneficiarse con la valorización de tierras, al incorporar al mercado formal tierras antes ilegales (Villavicencio *et al.* 1989, 215). También se resalta el carácter clientelar que la legalización de suelo en Guayaquil ha tenido desde su inicio en el año 1967, con la promulgación del Decreto 151, “merced a las presiones ejercidas por Bucaram (...) reforzando su capacidad de reclutamiento electoral” (Menéndez Carrión 1986, 318) para las elecciones a la alcaldía en el año 1967 en que fue electo por segunda ocasión.

Entre 1979 y 1992 se sucedieron en Guayaquil siete alcaldes, en una coyuntura política de disputa por el control de la principal ciudad de Ecuador, que la sumió en una de las más graves crisis políticas, administrativas y económicas. Ese fue el marco para que la nueva administración de León Febres Cordero iniciada en el año 1992, declare una reforma municipal integral con carácter empresarial, acorde con su ideología, orientada a mejorar los niveles de eficiencia administrativa.

A esto se suman las reformas del Estado promovidas por políticas neoliberales, centrando el protagonismo en los gobiernos locales; la privatización de los servicios públicos y el saneamiento de sus cuentas como requisito para el financiamiento de obras de saneamiento urbano –agua y alcantarillado– a través de organismos multilaterales como el Banco Mun-

dial, el BID y el BIRF, que exigían registros actualizados y legalizados con el fin de garantizar las inversiones vía pago de servicios. Además, la influencia a nivel latinoamericano de las tesis de Hernando De Soto (2001) respecto a la eliminación de los niveles de pobreza mediante la incorporación al mercado formal de los pasivos inmobiliarios que las familias pobres poseen, a través de la legalización de sus propiedades, las cuales podrían servir de hipoteca para créditos productivos (Calderón 2011,49). Así, una de las áreas susceptibles de tales reformas fue el Catastro Urbano que presentaba mayor deficiencia por su desactualización.

La Municipalidad de Guayaquil presenta al Congreso la Ley Expropiatoria que se denominó Ley 37, aprobada con fecha 11 de noviembre de 1997 (Registro oficial N.º 195, del 17 de noviembre de 1997). Esta fue aprobada por el Congreso de entonces con mayoría Social Cristiana, beneficiando mayoritariamente los asentamientos informales de todas las etapas de Flor de Bastión, promovidos por Carlos Castro, dirigente y político de las filas socialcristianas, durante la presidencia del interino Fabián Alarcón.

A diferencia de los anteriores decretos, esta ley estuvo orientada a dar viabilidad a una masiva legalización de suelo, para lo que consideró:

- i) Afectar con el decreto a toda el área de ocupaciones informales que hasta el momento existía en la ciudad y que no había sido definida en los anteriores decretos;
- ii) Incluir en el decreto propiedad pública y privada que estando ocupada por informalidad, se expropie a favor de la Municipalidad de Guayaquil, para su titulación a los actuales ocupantes;
- iii) Crear una institucionalidad exclusiva para la legalización de suelo con el nombre de Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales de la Corporación Municipal;
- iv) Operacionalizar la política a través de la Ordenanza que reglamenta la Enajenación de Terrenos en los sectores urbanos marginales de la ciudad de Guayaquil, amparados por decretos leyes;
- v) Definir precios diferenciados del suelo entre residencial y otros usos, para que el uso no residencial pague un valor por metro cuadrado del 35% del salario mínimo vital;

- vi) El precio de venta a los poseedores residenciales será determinado por la Ordenanza de Avalúos Municipales, vigente a la fecha de la adjudicación;
- vii) Cuando sobre suelo objeto de la Ley 37 se hubieran construido edificaciones que superen los 50 millones de sucres⁵⁰ de acuerdo con el valor catastral, el poseedor estará obligado a cancelar como precio de venta a la Municipalidad un valor mínimo equivalente al 10 % del total del avalúo, sin exoneración de los impuestos;
- viii) Retener del pago por expropiación a sus propietarios el valor del 40% a favor de la Municipalidad de Guayaquil;
- ix) Articular la legalización del suelo con la provisión de servicios básicos;
- x) Anular todas las escrituras entregadas con anterioridad a la aplicación de la presente Ley que no hayan sido protocolizadas en el Registro de la Propiedad, para que se acojan a la presente Ley;
- xi) Solo se legalizarán terrenos cuyo frente tengan como mínimo 4,5 metros;
- xii) No se adjudicarán solares ocupados en la franja de 1000 metros a cada lado del Tránsito a Santa Elena.

Para el año 2004, la Municipalidad había adjudicado títulos de propiedad a 130 000 solares, que corresponden al 65% del total de lotes irregulares existentes en la ciudad. Se programa la adjudicación de 70 000 más para los próximos cuatro años, “acabando con las ocupaciones informales”.

Indica el informe de la Municipalidad de Guayaquil presentado en Dubai en 2004 que de los 424 000 registros catastrales existentes, 200 000 corresponden a lotes que entraron por la vía informal; esto es, un 47%. Como resultado, destaca haber provisto “seguridad jurídica” a las familias a través de la legalización de un terreno cuya área promedia los 100 metros cuadrados, a un costo promedio de un dólar cada metro cuadrado –en el mercado tiene un valor de 5 dólares–; legalización que les permitiría acceder a crédito formal y diversos programas de vivienda. El proceso contempla un informe catastral, levantamiento del solar y del barrio, previo a

⁵⁰ Valor del cambio a la fecha: 4400 sucres por dólar.

la adjudicación. La interconexión informática entre catastro municipal y registro de la propiedad garantiza transparencia (Municipalidad de Guayaquil 2004, Cuadro 17).

En el año 2007, en condiciones similares a la aprobación de la Ley 37, promovida por la Municipalidad de Guayaquil y con una mayoría en el Congreso que apoyaría esta propuesta, es expedida la Ley Expropiatoria conocida como Ley 88, con fecha 5 de septiembre de 2007 (Registro Oficial N.º 183, del 3 de octubre de 2007). Esta ley mantiene la esencia expropiatoria de la Ley 33, a favor de los ocupantes informales de suelo en Guayaquil, ampliando la afectación a las zonas de informalidad urbana que existieran a la fecha, incluido el sector de Monte Sinaí.

Incorpora entre sus considerandos la expedición de los Bonos de Titulación por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuyo objeto es financiar la formalización y perfeccionamiento de las escrituras de traspaso de dominio de los beneficiarios del bono, y modifica el porcentaje de retención del pago a los propietarios por expropiación por el valor del 20% a favor de la Municipalidad de Guayaquil. Esta Ley se aprueba en medio de la campaña por la Asamblea Constituyente de 2007, a efectuarse el 30 de septiembre del mismo año, siendo candidato a Asambleísta por Alianza País Balerio Estacio, dirigente barrial y político que promovió gran parte de los asentamientos del noroeste de la ciudad beneficiarios de la presente Ley; y actuando como Presidente encargado Lenin Moreno.

Villavicencio advierte una continuidad en el fenómeno de las invasiones en tanto que:

- i) Las invasiones nunca han afectado los haberes de los propietarios territoriales, pues siempre fue reconocida su propiedad y pagada por el Estado;
- ii) entre los años 1959 y 2010, ninguna política de vivienda ha sido eficaz y eficiente, ni ha disminuido el déficit habitacional de Guayaquil; iii) existe una lógica superviviente que junta y funcionaliza a traficantes de tierra, invasores, caudillo y poderes políticos en apogeo en el momento (Villavicencio 2011, 113).

El autor reconoce la política de legalización de suelos de la Municipalidad de Guayaquil, como “uno de los programas más exitosos”, favorecido por

la continuidad en las dos administraciones socialcristianas, que ha permitido el incremento significativo de ingresos propios por el catastro; pero que no “ha podido controlar ni reducir las ocupaciones ilegales, a pesar de los programas habitacionales municipales, ya que no se entra a regular los mercados oligopólicos del suelo, ni a diversificar la oferta inmobiliaria para la demanda no solvente” (Villavicencio 2011, 3).

La aplicación de la Ley 88 ocasionó problemas para los casos cuyos predios se encontraban en litigio respecto a la propiedad, por lo que se dicta una reformatoria con fecha 9 de diciembre de 2010 (Registro Oficial 359, del 10 de enero de 2011). Su objeto principal fue darle continuidad a los procesos de expropiación, a pesar de la existencia de demandas judiciales, salvo que no existiera posesión continua por un mínimo de tres años. Con esta reforma se pudo legalizar a un sector de Vergeles.

Con la aprobación del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el 11 de agosto de 2010 (Registro Oficial 303, del 19 de octubre de 2010), se faculta a los gobiernos descentralizados, a “regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares (...) declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básico (...) y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes” (COOTAD, Artículo 596). Así, la política de legalización de suelos, que antes se circunscribía al Cantón Guayaquil a través de la aprobación de decretos y leyes, en la actualidad cubre el territorio nacional.

Cuadro 17.
Títulos de propiedad entregados por la Municipalidad de Guayaquil.
Años 1993-2003

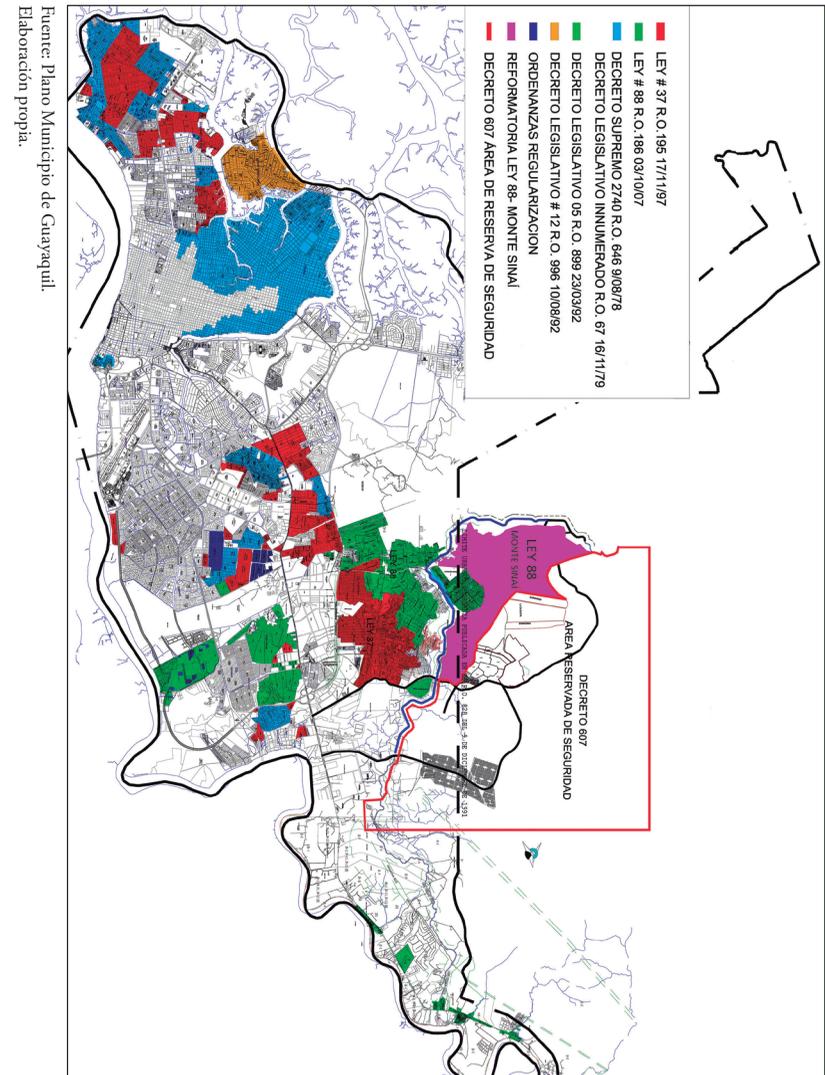
Año	Número de título
1993	138
1994	224
1995	2252
1996	4322
1997	7301
1998	10 292
1999	12 348
2000	9721
2001	8522
2002	9771
2003	11 397
2004	11 561
2005	14 301
2006	10 340
2007	3979
2008	3019
2009	8924
2010	17 316
2011	4608
2012	4727
2013	242
Total	155 305

Fuente y elaboración: Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Municipio de Guayaquil. Años: 1993 a 2013.

Síntesis de la política de legalización (1993-2013)

Títulos entregados	155 305
Terrenos informales	350 000 aproximadamente
Total de viviendas en Guayaquil	585 522 (censo de 2010)

Mapa 6. Sectores amparados por la ley y los decretos de legalización de suelo informal en Guayaquil



Desde los años 70, en que la política de desalojos por parte de los gobiernos dictatoriales era constante frente a los asentamientos informales, en Guayaquil no se habían producido desalojos que movilizan a los pobladores, reivindicando la legalización del suelo. Al contrario, la tradicional forma de su reconocimiento e incorporación a la ciudad por la antigua y constante promulgación de leyes para legalizar las ocupaciones informales, se vio fortalecida a partir de la promulgación de la Ley 37 de 1997, reforzándola con la promulgación de la Ley 88 en el año 2007. Es a partir de la promulgación del Decreto 607 de 2010, y de la política de “cero tolerancia a las invasiones” promovida por el gobierno de Correa que los desalojos se reeditan, no solo en Guayaquil, sino en todas las ciudades del país. Incluso se crea una institucionalidad especial: el Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares.

En este contexto y frente a los desalojos sucedidos en mayo de 2013, sobre comunidades asentadas en la zona de Monte Sinaí, es que la Ley 88 vuelve a tener vigencia. Las comunidades desalojadas organizadas en una Red de Organizaciones de Monte Sinaí reivindican frente a la Municipalidad su legalización, amparadas en la Ley 88 de 2007 y la reforma de la Ley 88 de 2011. Dichas leyes incluyen al sector de Monte Sinaí para su legalización, aunque la Municipalidad no había actuado por figurar el área fuera del límite urbano⁵¹ y por la conflictiva situación frente a la propiedad del suelo que enfrenta al MIDUVI con la Cooperativa Agrícola Monte Sinaí, que aparece como la donataria de esas tierras por parte del INDA.

La movilización popular enfrenta a los poderes local y nacional, dando origen a una pugna entre la autoridad local (Municipio de Guayaquil) y la autoridad nacional (MIDUVI-Procuraduría-Gobernación) sobre la competencia y responsabilidad de la legalización del suelo, que se inscribe en un manejo claramente clientelar por el control de la población “marginal” del sector de Monte Sinaí y de las sensibilidades removidas por los desalojos.⁵²

51 La inclusión dentro del límite urbano implica dotación de servicios básicos, lo cual compromete la gestión municipal en esas áreas.

52 Para febrero de 2014 se anuncian elecciones seccionales en todo el país. Guayaquil, un cantón con gobierno Social Cristiano desde el año 1992, con Febres Cordero, y desde el año 2000, con Jaime Nebot, se convierte en el escenario de lucha política y la oferta de obras se vuelve punta de lanza de una campaña eminentemente clientelar.

Al recibir a la Red de Organizaciones de Monte Sinaí, la Municipalidad manifiesta la imposibilidad de actuar sobre la zona en respuesta al pedido de los pobladores por tener bloqueada su competencia puesto que el Procurador del Estado ha emitido un pronunciamiento⁵³ en el sentido de que “se trata de tierras de propiedad estatal, donde le está prohibido a la Municipalidad intervenir con legalización, y con obras” (*Sala de prensa*. 12 de junio de 2013. <http://Guayaquil.gob.ec/content/alcalde-nebot-ratific%C3%B3-el-mi%A9rcoles-12-de-junio-moradores-de-monte-sina%C3%AD-que-municipio-de>).

La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares indica que se está delimitando el área que le pertenece al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y al Ministerio de Salud, que corresponde a 188 hectáreas, del total de 1 300, y el resto, quedaría bajo responsabilidad del Municipio.

La movilización y resistencia de los pobladores desalojados crece en su demanda por legalización, lo que obliga al gobierno a plantear, a través de la Asamblea Nacional, una reforma a la Ley 88 de Tenencia de la Tierra. La actualización se centra en el Artículo 2, restando facultades a la Municipalidad de Guayaquil y fortaleciendo el rol del MIDUVI en el proceso de la aplicación de la Ley 88 y por ende en la legalización del suelo.

Específicamente las reformas se refieren a: otorgar la definición del precio de terrenos de propiedad pública en manos del MIDUVI a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastro; reconocer la enajenación solo a favor de las familias que hayan tenido posesión ininterrumpida hasta antes del 28 de diciembre del año 2010, fecha de promulgación del Decreto 607; y determinar la incorporación de los predios individualizados al catastro municipal, de acuerdo con los planes habitacionales establecidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano (Aguinaga, Marcela. “Ponencia sobre reforma a la Ley 88”. Asamblea Nacional, 7 de agosto de 2013. http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/blogs/marcela_aguinaga/files/2013/08/9458041463_abae87463f_c1_0.jpg)

53 El pronunciamiento oficial de la Procuraduría del Estado se puede encontrar en: <http://www.pge.gob.ec/index.php/boletines/archivo-2013/mayo-2013/1964-aclaracion-institucional-sobre-predios-de-monte-sina-i>

La reforma a la Ley 88 al parecer unificó las posiciones contrarias entre la autoridad local y la autoridad nacional respecto a la legalización del suelo a favor de sus poseedores. “Con la reforma el Municipio de Guayaquil tiene las herramientas legales que le permitan servir a esos sectores (...) apoyamos y respaldamos el proyecto de ley”, afirmó Cristina Reyes, Asambleísta de Madera de Guerrero en un oficio dirigido al presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional.

“Quien va a legalizar no va a ser el Municipio de Guayaquil, (...) sino el Gobierno Central a través del Ministerio de Vivienda (MIDUVI), ellos les van a dar sus títulos (...) El Municipio será el encargado de levantar el catastro de cada terreno para que los habitantes no tengan inconvenientes posteriores”, declaró la Asambleísta Marcela Aguiñaga, de PAIS (*El Universo*. “Asambleísta Marcela Aguiñaga socializó reformas a la Ley 88 en Monte Sinaí”. 5 de agosto de 2013).

La reforma a la Ley 88 planeada por el bloque de Alianza País en la Asamblea Nacional, legalizará “a las 14 600 familias que viven ahí, haciendo una diferencia radical con las otras 11 legalizaciones anteriores desde 1964, incluyendo tres realizadas durante la administración socialcristiana de la alcaldía: es el plan integral de atención a las necesidades básicas de esos sectores” (Aguiñaga, Marcela. 2013. “Ponencia sobre reforma a la Ley 88”. Asamblea Nacional, 7 de agosto. http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/blogs/marcela_aguinaga/files/2013/08/9458041463_abae87463f_c1_0.jpg)

Aunque no se conoce el alcance del Plan Integral de atención al sector de Monte Sinaí, todo hace suponer que se trataría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, reseñado anteriormente, que dio lugar a los últimos y masivos desalojos de mayo de 2013. Según la opinión de actores locales, se sucederán en lo posterior nuevos desalojos, cuando se aplique la Ley 88 reformada por la Asamblea Nacional. “Esa Ley va a permitir al Gobierno desalojar amplios sectores de la zona consolidada”, afirma Luis Távara, director de Hogar de Cristo (Avilés, Mario. 2013. “Otra urbe dentro de Guayaquil”. *Expreso*, 26 de agosto, sección Actualidad).

De acuerdo con las declaraciones de la Asambleísta Aguiñaga, las reformas planteadas a la Ley 88 estarían enfocadas a la atención de los sectores

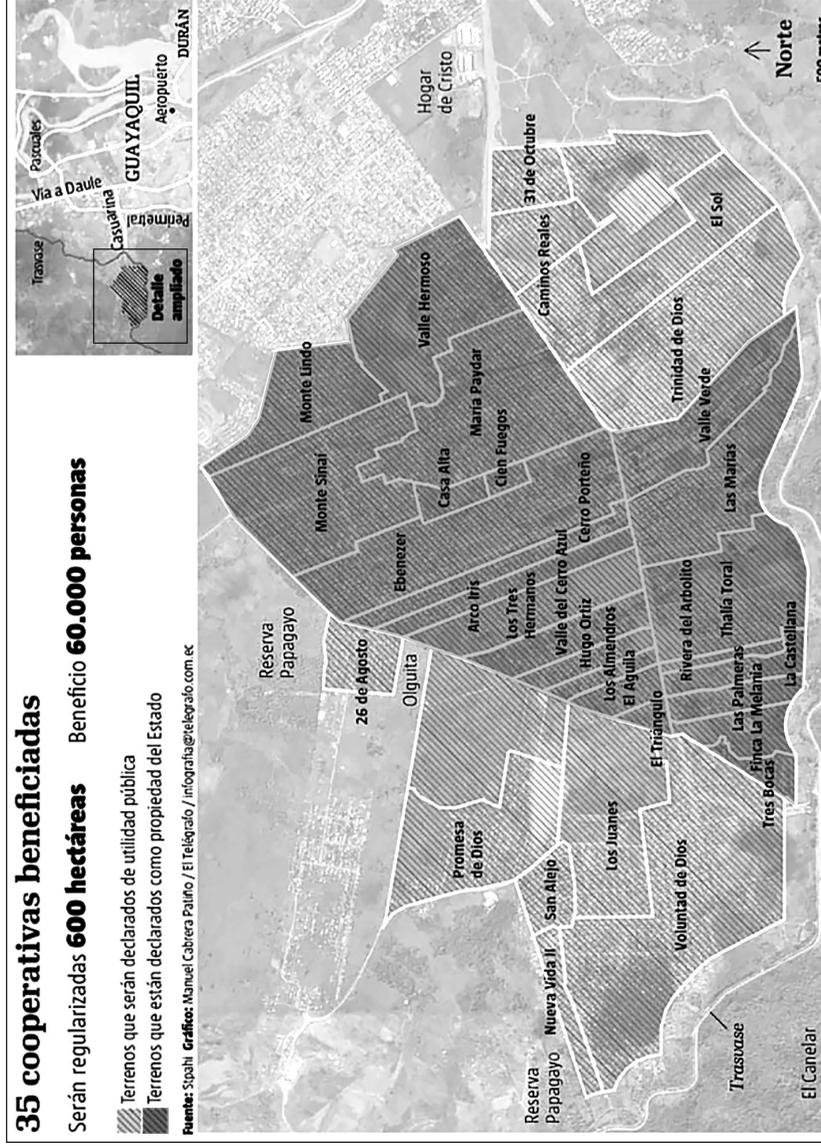
urbanos marginales de una forma integral, con lo cual el modelo de la política de legalización de suelo en Guayaquil –cuyo origen es el Decreto 151 de 1967, y que fue refuncionalizado y potenciado con una modernización de la gestión pública local, con el Decreto Ley 37 del año 1997–, tendría un significativo avance frente a los resultados anteriores.

El proceso de crecimiento y consolidación urbana de la ciudad de Guayaquil ha sido una historia de exclusión socio espacial, con un diferencial acceso al suelo urbano, vivienda e infraestructura y otras materialidades urbanas, en función de la estructura de clase de la población, que ha producido una ciudad segregada e inequitativa. En realidades como las de la ciudad de Guayaquil, con condiciones de pobreza estructurales, donde ni las políticas habitacionales tradicionales centradas en el Estado ni las actuales centradas en el mercado han posibilitado el acceso a la población de más bajos recursos, la política de legalización del suelo ha llegado a tal institucionalización, que se ha convertido en una forma de política de vivienda popular.

El reconocimiento legal de los asentamientos informales ha actuado dando cierto margen de seguridad a las familias en la tenencia de la tierra. La tenencia de títulos de propiedad ha promovido la consolidación barrial a través del mejoramiento de las viviendas. Ha permitido –aunque con muchas deficiencias– la introducción de servicios básicos y equipamiento público; pero las limitaciones que presentan las políticas de legalización centradas en la titulación, superan sus bondades.

De hecho, la legalización llega al barrio cuando este ha comenzado su proceso de consolidación, lo cual supone entre 10 y 15 años. Rara vez se trata de políticas integrales que abarquen otras dimensiones del desarrollo urbano como dotación de servicios públicos y sociales, mejoramiento de la vivienda, atención al empleo, recreación, etc. Y por su carácter “curativo” lo que hacen es servir como un instrumento de reproducción de la informalidad y con esto de toda la desigualdad, segregación y exclusión que la caracteriza. Una política preventiva de la informalidad, necesariamente debe estar orientada a favorecer el acceso a suelo y vivienda de las familias con más bajos recursos y la ausencia de esa política favorece la informalidad.

Mapa 7. Zona de Monte Sinaí de aplicación de las reformas a la Ley 88



Fuente y Elaboración: *El Telégrafo*. "35 cooperativas beneficiadas". 7 de agosto de 2013. Sección Especial Guayaquil.

Frente a las políticas tradicionales de vivienda, nuevos paradigmas de intervención en hábitat urbanos con altos grados de pobreza parten de entender a esta última “como una condición multidimensional, sujeta a influencias culturales, sociales y locales, entendida de maneras distintas por los que viven esta situación de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades”. Este paradigma lleva a proponer cuatro atributos a las políticas que siguen su lógica: multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, e integración (Ramírez 2002, 7). Ese sería un marco adecuado para evaluar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, pues los inicios de desalojos masivos para su implementación dejan muchos interrogantes.

Capítulo IV

Dinámica del mercado informal de suelo

Los mercados informales de suelo se han convertido en la forma generalizada de acceso a la vivienda de la población con bajos recursos en gran parte de las ciudades del tercer mundo. La ocupación irregular de tierras urbanas es una práctica de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda –pública y privada– en respuesta a la satisfacción de sus necesidades básicas. En la actualidad, la ocupación de suelo informal implica relaciones mercantiles en la adquisición de tierra para la urbanización informal.

Los mercados informales de suelo se explican articulados a una serie de relaciones y dinámicas sociales que se expresan en estrategias de reproducción de vida para familias excluidas de los mercados formales. La presencia de redes sociales posibilita la movilización de capital social, así como la capacidad de agencia que tienen estos grupos y sus miembros.

La producción y la reproducción de los mercados informales de esta forma se explican por causas exógenas, pero también por una dinámica endógena basada en la institucionalización histórica, social y cultural de mecanismos informales, cuyos elementos más importantes se intentan explicar en este capítulo.

De las ocupaciones de suelo a los mercados informales de suelo

A fines de los años 80 la forma de acceso al suelo informal en Guayaquil va adquiriendo un perfil que la definiría en los siguientes años: asentamientos

planificados y de carácter masivo sobre tierra de propiedad privada (ante el agotamiento de la tierra de propiedad pública); una férrea estructura organizativa piramidal con un líder en la cúspide que articula a otros dependiendo de la magnitud del asentamiento; y relaciones mercantiles en el acceso a la tierra,¹ a los servicios básicos y otros servicios barriales, dando paso a los mercados informales de suelo.

La apertura de la vía perimetral en el año 1987 incorporó a la ciudad alrededor de 5000 hectáreas de suelo del noroeste de la ciudad, definido en el Plan Ordenador de Guayaquil como “zona de expansión”. Agotado el sur de la ciudad, fue hacia el noroeste adonde se dirigieron los asentamientos informales.

El noroeste de la ciudad, que cobija a los sectores informales, concentra alrededor del 20% de la población urbana de la ciudad, con niveles de hasta el 80% de población pobre. Esta población que no accede a la ciudad por la vía del mercado ni a través de oferta de vivienda pública, encuentra en los asentamientos irregulares la única forma de resolver su problema habitacional.

En el año 1990 hay un quiebre en la forma de ocupación del suelo. En la coyuntura, Carlos Castro, quien había dirigido las ocupaciones de Bastión Popular y Flor de Bastión desde 1986, muere asesinado por un poblador de la comunidad Bastión Popular,² que él había fundado. Es cuando la dirigencia que “se formó” a su sombra –entre ellos Balerio Estacio– asume su vacío en torno a la reivindicación de la legalización de la tierra. Al respecto, Estacio indica: “después de la muerte de Carlos Castro, yo vivía en Flor de Bastión. Tras su muerte la gente quedó en la ilegalidad. Entonces lideré el reclamo de todos, en pos de que se les reconociera la propiedad sobre sus predios” (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011). “Esos sectores se quedaron en el aire. Entonces organizamos una base coordinadora para luchar por la legalización

1 Esto no significa que antes de esta fecha no existía venta de tierra, más bien lo que se expresa es que esta modalidad se generaliza y se vuelve una nueva “convención urbana” (Abramo 2011).

2 Dirigente barrial vinculado con el Partido Social Cristiano, elegido consejero provincial en el periodo 1988-1992. La prensa relata que la muerte de Castro reveló una forma de gobierno autócrata como mecanismo de control de la población perteneciente a Bastión Popular.

y ahí es donde voy saliendo al frente de ese pueblo” (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

La disputa por la hegemonía sobre las “invasiones” lo enfrentó a Zenaida Castro, heredera “natural” del control que su padre Carlos Castro tenía sobre estas. En una entrevista, Balerio Estacio afirma:

Yo no era simpatizante de la tendencia socialcristiana. Me comenzaron a perseguir diciendo que yo les estaba alzando la gente de Zenaida Castro. Me sacaron una boleta y me metieron preso. Me acusaban de invasión de tierras cuando yo lo que hice fue organizar a la gente. Y luego me acusaban de incendio de casas. Siempre buscaban algo para tenerme encerrado (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

Balerio Estacio se consolida como dirigente formando en 1993 las cooperativas Guerreros del Fortín y Tiwintza de la Flor. Estacio relata que esta última se asentó en la entonces hacienda Los Ciruelos, de propiedad de Damián Choca, con quien negoció la compra de nueve hectáreas, mientras que Guerreros del Fortín se asentó en tierras de la Mutualista Guayaquil. En ambos casos, el proceso de compraventa quedó estancado por causas como la quiebra de la institución financiera (Cabrera, Luis. 2008. “Baleriolandia”. *El Universo*, 20 de abril, sección Gran Guayaquil). El mismo dirigente indica que desde el año 1994 entra a la “lucha social”, creando los huertos familiares (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

Posteriormente, forma parte de los Comités de Desarrollo Comunal, promovidos desde la Municipalidad y es cuando cede a la presión del Partido Social Cristiano. Su encuentro con Dios fue decisivo: “Era el propósito de Dios. Una noche Dios me visitó en la celda y tuve una experiencia extraordinaria” (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

En el año 1996, forma la Cooperativa Balerio Estacio, para lo cual negocia con los propietarios de las tierras, la familia Sorrosa, con quienes llegó a un convenio de administración para que los proteja de los invasores.

Como pago, le cedieron una cantidad de tierra y “fuimos desarrollando lotes de 10 por 20 para que la gente siembre y viva” (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

Según el Registro de la Propiedad de Guayaquil, en 1997 Estacio y Sergio Toral Erazo (otro promotor de asentamientos informales) obtienen derechos de un macrolote de 525 097 metros cuadrados, que hoy son parte de la Cooperativa Balerio Estacio. Con la venta de solares cubrieron la deuda de 89 266 490 sucres que contrajeron ante los antiguos dueños, los hermanos Murillo Bermeo. “La transacción fue legal”, indica el abogado Nicolás Parducci, quien representó a los vendedores (Cabrera, Luis. 2008. “Baleriolandia”. *El Universo*, 20 de abril, sección Gran Guayaquil). En 1997, los terrenos de la Cooperativa Francisco Jácome (predio Alegría), que tenía una privilegiada localización al pie de la vía perimetral, son invadidos.³ De esta época son las cooperativas Paracaidistas, Enner Parrales, Horizontes del Guerrero, Colinas de la Florida, Lomas de la Florida y las 10 etapas de la Nueva Prosperina.

Terminado su periodo presidencial, León Febres Cordero es elegido Alcalde de Guayaquil para el periodo 1992-1996 y reelecto para el periodo 1996-2000 por el Partido Social Cristiano. Entre 1996 y 1998, Balerio Estacio ejerce como Consejero Provincial alterno por el mismo partido político y entre 1998 y 2002, ejerce como Diputado. Entre 2002 y 2004, regresa como Consejero Provincial alterno. Zenaida Castro es Consejera Provincial del año 2003 a 2007 por el mismo partido político. En 1997, el Congreso Nacional con mayoría Social Cristiana dicta la Ley 37 de legalización de los asentamientos irregulares en Guayaquil.

Por el año 2000, las ocupaciones llegan por la vía Casuarina (entrada de la línea 8) hasta la zona del canal que trasvasa las aguas a la presa Daule Peripa. Hacia el este del canal se localizan las cooperativas Janet Toral (etapas 1, 2, 3) y hacia el oeste del canal las cooperativas Sergio Toral (etapas 1, 2, 3, 4,5). Sobre esos terrenos, en el Municipio de Guayaquil constan como propietarios nombres como Sergio Toral Erazo, Sergio Toral Benalcázar, Jennifer

³ Una versión ampliada de este proceso se detalla en el estudio de caso. En esta invasión participó Balerio Estacio.

Toral Benalcázar y Sergio Toral Íñiguez, propietarios que cancelan predios (*El Universo*. “La política mueve a los salvadores”. 2 de enero de 2011). En el Registrador de la Propiedad, Sergio Toral posee 120 mil metros cuadrados a su nombre (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

Al oeste del canal y fuera del límite urbano está Monte Sinaí, cuyo origen se remonta a 1991, cuando 65 familias forman la Asociación de Trabajadores Agrícolas Monte Sinaí e invaden la hacienda Las Marías, propiedad de Otilino Goppión. Luego fueron entregadas a su favor por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA) 1 300 hectáreas, sentencia que fue apelada.

De estas, 800 hectáreas corresponden a la reserva Cerro Blanco y 388 hectáreas fueron expropiadas a favor de la cooperativa de agricultores (Olmos, José. 2005. “‘Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio). En el año 2005, Marcos Solís (promotor de asentamientos informales) crea la Cooperativa de Viviendas Monte Sinaí que agrupa a 3000 socios. A su nombre en el Registrador de la Propiedad constan 1,2 millones de metros cuadrados (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

A partir de esa fecha, los asentamientos irregulares se aceleran con la formación de las cooperativas Trinidad de Dios, Promesa de Dios, Voluntad de Dios, Valle Verde, Las Marías, Thalía Toral, Ebernezer, Valle Hermoso, María Paydar, Los Juanes, entre otras. Las tres primeras cooperativas fueron promovidas por Balerio Estacio, que explica su accionar: “estableciendo convenios con los propietarios, quienes asustados de las invasiones que se iban extendiendo, acudieron a mí para pedirme ayuda. Lo que me han ofrecido lo he repartido a la gente pobre” (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

Desde el año 2002, las ocupaciones informales continúan en la misma zona noroeste, pero esta vez ingresando a la altura del km 16 de la vía Daule, por la Avenida de las Iguanas (zona del relleno sanitario), en el sector conocido como “la ladrillera”. Esta zona acoge a asentamientos que combinan nombres bíblicos –como Ciudad de Dios, Divino Niño,

Ciudad de Israel, Tierra de Canaán, Tierra Prometida–, y a otros que llevan los nombres de sus promotores: Sergio Toral III, Cooperativa Marcos Moroni, Reinaldo Quiñónez II, La Fortaleza, Elvira Leonor y Los Socales. La Municipalidad de Guayaquil calcula que “se trata de alrededor de 2700 hectáreas de tierras privadas donde se venden solares o terrenos parcelados con la idea de que son áreas legalizadas” (Zúñiga, Cecilia. 2011. “Con engaños se venden los solares ilegales en el noroeste de la ciudad”. *El Universo*, 3 de enero).

Los dirigentes de estos nuevos asentamientos informales aseguran tener “títulos registrados y catastrados”, como es el caso de la Compañía Playcorsi, representada por Publio Ortiz Loor, promotor de las cooperativas 31 de Octubre y Reynaldo Quiñónez II, quien tiene algunos movimientos de compraventa en el registro de la propiedad (Zúñiga, Cecilia. 2011. “Con engaños se venden los solares ilegales en el noroeste de la ciudad”. *El Universo*, 3 de enero).

La compleja situación de la propiedad de la tierra en el sector⁴ y la escasa información oficial disponible no permiten esclarecer la legalidad o ilegalidad de esta, en relación con la tenencia. La información de prensa indica para el caso de Balerio Estacio, por ejemplo, que en el Registro de la Propiedad figura con 16 movimientos legales y compraventa de tierras rústicas privadas.

Los documentos relatan la existencia de una demanda de prescripción adquisitiva de dominio que presentó contra él y otras seis personas el grupo Agroindustrial Valango S.A (dedicado a la recolección de basura en la urbe), que reclamaba lotes de tierra en la Cooperativa Balerio Estacio, que colinda con el campamento de operaciones de Puerto Limpio (antes Vacchagnon). Sin embargo, la acción no continuó porque el inmueble que reclama Valango S.A estaba a nombre de la Cooperativa de Pasajeros Estrella del Sur, representada por otras personas.

Esta cooperativa, según los habitantes, “está representada por dirigentes barriales que han trabajado con él (Estacio)” (*El Universo*. “La política

4 En la ciudad de Guayaquil, solo desde hace 20 años aproximadamente se comenzó a establecer un Registrador de la Propiedad y Catastro técnicamente diseñado, por lo que la “real propiedad de la tierra” ha generado eternos conflictos judiciales.

mueve a los salvadores”. 2 de enero de 2011). Otro movimiento indica la existencia de la hipoteca de una promesa de compra-venta a la concesionaria del aseo de Guayaquil Vacchagnon, hoy Puerto Limpio, por el que el municipio le canceló 53 000 dólares por los terrenos en la actualidad ocupados por el botadero de basura Las Iguanas (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

Estacio manifiesta tener bajo su propiedad “de 90 a 100 hectáreas, pero que maneja una bolsa de 300 hectáreas de tierra”. En el Registro de la Propiedad de Guayaquil, consta la inscripción de 431 050 m² a nombre de Balerio Estacio (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero). En el año 2005 “proyectaba la denominada Ciudad de Dios, un proyecto ecológico y de vivienda, con apoyo de la municipalidad y de organizaciones no gubernamentales” (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio).

Los promotores de los nuevos asentamientos aseguran no ser invasores: “No se trata de invasiones, puesto que solo una fuerza extranjera puede invadir, mi tarea como dirigente es promover asentamientos en tierras enteramente abandonadas para dar un techo a los necesitados, mi labor es organizar para que la gente se sienta digna, no me he enriquecido vendiendo tierra, lo que más hago es obsequiar, ya que no existe planes de vivienda estatales que frenen los asentamientos informales”. Entrevista a Zenaida Castro (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio).

Otra de los dirigentes de la zona sur indica:

Para que en un área de terreno vacía se den muertes, violaciones y otros delitos, es mejor que esté habitada por gente que lo necesita (...) El pobre puede vivir y tener una casa solo por medio de invasiones. Los ricos van a las lotizaciones (...) ciudadelas, mi objetivo es darles un pedazo de tierra a aquellas personas que más necesitan Entrevista a Maritza Loor (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio).

De hecho, Balerio Estacio se atribuye el cambio en la lógica de las invasiones, al indicar que fue él quien puso freno a las invasiones (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio) a las que considera tomas de hecho, remplazándolas por tomas de derecho, que implican una negociación con el dueño de la tierra. Bajo este discurso compró haciendas completas del oeste de la perimetral y organizó casi una decena de cooperativas.

En sociedad con otros líderes fundó Valle de la Flor y Flor de Bastión. Siguió con Guerreros del Fortín, Horizontes del Guerrero, Tiwintza de la Flor, Balerio Estacio, Voluntad de Dios, Realidad de Dios, Promesa de Dios, entre otras. Sin embargo, se afirma que Estacio incitó a decenas de familias para que se apropien de terrenos particulares para luego ir a negociar la venta forzada con los dueños. Un expropietario señala que lo que se hace es chantaje: “el planteamiento es: o me vendes, o te invado. Los precios que se pagan son irrisorios, no obedecen a la realidad” (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio).

“Los que no negocian, lo pierden”, indica una propietaria que perdió 95 de las 100 hectáreas de tierra que poseía en una de sus cooperativas (Olmos, José. 2005. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. *El Universo*, 10 de julio). Los macrolotes de tierra que alguna vez pertenecieron a hacendados eran divididos en solares. Solís sostiene que los promotores de tierras efectivamente negocian la compra de propiedades con sus dueños, pero estos acceden no necesariamente por presión, sino porque ven una salida ante la imposibilidad de mantener los terrenos productivos por falta de recursos. El pago que realizan las familias por derechos de posesión de tierras ha permitido cubrir el costo de macrolotes adquiridos a los dueños y continuar comprando más terrenos (Cabrera, Luis. 2008. “Baleriolandia”. *El Universo*, 20 de abril, sección Gran Guayaquil).

En el año 2006, Balerio Estacio se vincula con el movimiento Alianza País. “Me llamó el hoy presidente Rafael Correa, para que colaborara con él. Me impresionó su programa social” (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

En el año 2007, el Congreso promulga la Ley 88, sobre legalización de asentamientos irregulares en Guayaquil, que amplía la zona de cobertura

de aplicación de la Ley 37, afectando a casi la totalidad de asentamientos irregulares formados en años anteriores y ya consolidados a la fecha. En el año 2008, Balerio Estacio es elegido Asambleísta Constituyente, representando al movimiento Alianza País. También se presenta como candidato para la Asamblea Nacional por el mismo partido, pero no resultó electo (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

Una vez consolidada la venta de tierra —lógica mercantil en el acceso al suelo por parte de los pobres urbanos— el paso siguiente de las ocupaciones de derecho era la urbanización y la vivienda. Esto se desprende de las declaraciones de Estacio:

Ahora tengo organizaciones e inversionistas, me voy a dedicar a urbanizar con la ayuda de varios grupos económicos, que no lo podía hacer antes porque no contaba con el dinero. Estamos trabajando con el grupo Wong, con Falconí Montes de Oca y una compañía coreana. Con esta última tenemos un proyecto habitacional que arrancará su construcción en tres o cuatro meses (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

Tengo firmado un pre convenio con una organización donde unos coreanos van a invertir en 3 000 villas que se van a construir en mis propiedades, en la parte de Trinidad y Voluntad de Dios (Artieda, Lenin. 2011. “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Vistazo*, 20 de enero).

Esta lógica mercantil es reforzada por la lógica del Estado,⁵ con la inversión efectuada por este en un anillo vial de 16 km para Monte Sinaí, que facilitaría la movilidad de 30 000 moradores. Esta vía no recibió el permiso correspondiente de la Municipalidad por cuanto lo “único que ocasionaría es incentivar las invasiones” (*El Comercio*. “En medio de disputas y esperanzas se construye una vía en Monte Sinaí”. 17 diciembre de

5 A través de regulaciones y políticas, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitan el acceso y usufructo del suelo urbano, proveyendo de variadas maneras el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Abramo 2008, 59).

2010, sección Guayaquil). Sin embargo, recibió una doble contratación del gobierno central. La primera, efectuada por Coorpecuador a fines del año 2009, sufrió un acelerado deterioro a las pocas semanas de su construcción. En noviembre de 2010 la Secretaría de Riesgos construye la segunda (*El Comercio*. “En medio de disputas y esperanzas se construye una vía en Monte Sinaí”. 17 de diciembre de 2010, sección Guayaquil).

Los mercados informales de suelo toman cuerpo bajo una racionalidad que abandona la ilegalidad,⁶ dando paso a la legitimidad⁷ en el acceso al suelo urbano y desplazando el problema a un tema de informalidad urbanística o de mera violación a las ordenanzas municipales en lo relacionado con la venta de suelo sin servicios públicos. En Guayaquil, existe desde el año 1969 la Ordenanza de Parcelaciones y Urbanizaciones, que norma la venta de parcelas y solares. Sin embargo, “la incongruencia y contradicciones contenidas en la misma han permitido solo una relativa aplicación práctica” (Calle y Chang 1976, 120).

La más reciente normativa sobre el tema es la Ordenanza de Ordenamiento Territorial del Cantón Guayaquil, expedida en enero de 2012, que define normas para el ordenamiento territorial y la gestión del desarrollo urbano, así como una normativa específica para el fraccionamiento de terrenos en el cantón Guayaquil. Junto con esta opera la Ordenanza que regula los Desarrollos Urbanísticos tipo lotes con servicios básicos, expedida el 10 de marzo de 2001 y reformada el 2 de noviembre de 2005.

El sector de la construcción permanentemente manifiesta su malestar por el engorroso, caro y largo proceso que implica la aprobación de un proyecto urbanístico y/o inmobiliario, lo cual desalienta la oferta en proyectos de vivienda social, por los altos costos administrativos. Existen, sin embargo, otros motivos que se presentan como decisivos para eludir la obligatoriedad en el cumplimiento de esta normativa y tienen que ver con la especulación sobre el suelo. Ante la falta de mecanismos de regulación y control del suelo urbano y la laxa aplicación de los existentes, sus propietarios lo retienen, provocando escasez ficticia, con lo cual el precio del suelo

6 Entendida como la violación a la propiedad privada que significa la invasión de suelo.

7 Puesto que se vendía suelo con la aprobación de los propietarios, sean estos los promotores de las ocupaciones o terratenientes que actúan en la venta indirectamente a través de los primeros.

se incrementa. Esta escasez se ve reforzada con la falta de oferta pública de suelo urbanizado a precios accesibles a los pobres urbanos.

Si además, a los precios de la venta del suelo se incorporan anticipadamente la valorización futura procedente de la intervención pública en obras de urbanización, la implantación de equipamientos y servicios y la regularización de la tenencia de la tierra, resulta mucho más ventajoso para el propietarios del suelo vender tierra sin urbanizar a precio de urbanizada. Esto, sin que él haya efectuado ninguna inversión sobre el suelo que incremente su valor, sino solo por el hecho de ser su propietario.

Tal posibilidad se potencia “cuando existen fuertes indicios de que estos beneficios llegarán en un plazo relativamente corto en función de la vigencia de políticas y programas públicos enfocados para el reconocimiento y la regularización de los asentamientos” (Verísimo 2012, 53). “Cuanto más probable sea esta posibilidad, más alto será el precio de transacción de los lotes ofertados” (Smolka 2007 citado por Verísimo 2012, 51).⁸ Condiciones más que dadas por la larga política de legalización de suelo en Guayaquil y la articulación de los loteadores informales a las estructuras políticas locales y nacionales.⁹

De los mercados informales de suelo a su regularización

El avance de las ocupaciones informales en la zona del noroeste de Guayaquil es interrumpido abruptamente el 28 de diciembre de 2010 con la expedición del Decreto Presidencial número 607, por el cual se declara área de reserva de seguridad a 9300 hectáreas en la zona donde se desarrollan los actuales asentamientos informales. Se calcula que 444 hectáreas ya estaban ocupadas por estos.

Por la zona cruza el acueducto que conduce las aguas del embalse Empalme al de Chongón, que reparte agua para el consumo humano a la zona

8 La lógica en la formación de precios de los mercados informales está íntimamente relacionada con los mercados de suelo formal, cuyo resultado termina favoreciendo a este último, tal como lo analiza Abramo en su amplia bibliografía. No es el objetivo de este estudio enfocar esa dimensión, pero en lo pertinente para el presente caso, se retoma más adelante.

9 La articulación política y las implicancias clientelares de la misma son analizadas más adelante.

de la Península. La intervención tiene un doble propósito: salvaguardar el plan hidráulico y controlar las “invasiones”. Aquel día, el presidente Correa, luego de hacer un sobrevuelo, desciende y habla con los moradores, indicándoles que “constató invasiones consolidadas, pero también otras de reciente formación, donde no hay densificación y la gente está muy dispersa. ‘Vamos a hacer un programa gigantesco de reubicación de cerca de 5000 familias dándoles buenas casas, y en las zonas consolidadas, ayudándoles con el bono de la vivienda’” (*Hoy*. “Los invasores serán reubicados”. 29 de diciembre de 2010, sección Noticias).

El Presidente comunica la inversión de 60 millones de dólares en la reubicación de 5000 familias que habitan en el sector, de brigadas de abogados para receptor las denuncias contra los “traficantes de tierra” y de brigadas del gobierno para explicar cómo, dónde y cuándo será la reubicación (*El Universo*. “\$60 millones costará reubicar a invasores”. 2 de enero de 2011, sección Política).

El solo anuncio moviliza a cientos de familias a la zona para tomar posesión de los terrenos que habían comprado años atrás, e inician la construcción de viviendas precarias, con el fin de ser incorporados en los planes habitacionales del Estado. Para contener la avalancha de familias y evitar la construcción de nuevas viviendas, la zona es militarizada y se clausuran todos los almacenes de materiales de construcción del sector de Monte Sinaí. El presidente aclara en su cadena radial sabatina que:

Después de su anuncio en el que prometió reubicar a las familias que viven en tierras invadidas, en Guayaquil, muchas personas enseguida levantaron más casas en el sector. “Esa gente no será reubicada, será desalojada. Nosotros somos buenos, no tontos” y agregó que tiene fotos satelitales para saber quiénes estaban en el sector al momento del anuncio. “Ahí se acabó, no vamos a permitir más invasiones (). La política al respecto de las invasiones es clara. Invasiones consolidadas de 10 a 12 años, pero con terrenos aún ilegales, serán legalizadas y tendrán mejoras en los servicios básicos en trabajo conjunto con los gobiernos locales. En las invasiones no consolidadas, como Ciudad de Dios, serán reubicadas las familias y, por último, nuevas invasiones, serán desalojadas (*Expreso*. “Protestas y detenciones por desalojos en el Monte Sinaí”. 8 de enero de 2011).

Se comienza una limpieza del área, con desalojos diarios y permanentes en las zonas no densificadas sobre las cooperativas Ciudad de Dios, Voluntad de Dios, Tierra de Dios, Cañaverl, Sergio Toral 2 y 3, Elvira Leonor y otras. Los desalojos tocan a todos, a los recién llegados y a los que se encontraban en el sector desde hace cuatro o más años. Los pobladores se resisten a salir, aseguran que no dejarán la zona porque no tienen dónde ir a vivir. Sin embargo, las frágiles viviendas se derrumban ante los ojos de sus propietarios.

Quienes no tienen a dónde ir, buscan terrenos vacíos en las cooperativas aledañas, y nuevamente son víctimas de extorsión por parte de los traficantes de tierra.¹⁰ Las autoridades solicitan a las familias denunciarlos, a cambio de la reubicación. Varios son detenidos y se les inician procesos judiciales por el delito de invasión de tierras. Uno de ellos, el exasambleísta de Alianza País Balerio Estacio es detenido y acusado de estafa y apropiación ilícita de terrenos mediante la fuerza. Se le declara culpable y lo sentencian a 20 meses de prisión, que son sustituidos posteriormente por medidas cautelares.

El agente fiscal a cargo de la causa indica que “es una sentencia irrisoria y salomónica, pues yo solicité el máximo de la pena de cinco años”¹¹ (*Hoy*. “Regresan invasiones al noroeste de Guayaquil”. 8 de mayo de 2012). Para Estacio, las causas de su persecución son políticas, pues él nunca ha urbanizado la tierra sin permiso municipal:

Lo que hice –indica– fue una cesión de derechos, de terrenos de mi propiedad, que con la ley 88 del 3 de octubre del 2007, esos terrenos se expropian a favor del Municipio. Es decir, la ley los legaliza. Lo que hice antes de eso no fue un delito, sino una contravención, una falta administrativa (parcelar y vender sin permiso municipal los lotes). Los últimos sectores tienen

10 Las autoridades calificaron de esta forma a los loteadores informales que tras la figura de dirigentes barriales se vinculan con el asentamiento de familias en zonas no permitidas y/o ilegales.

11 Código Penal, Art. 575-A. “Serán reprimidos con prisión de dos a cinco años los que con el propósito de sacar provecho personal y a título de dirigentes, organicen seudo cooperativas, e invadan tierras tanto en la zona urbana como en la rural, atentando de esta manera el derecho de propiedad privada”. Art. 575-B. “Quien alegando la calidad de integrante de una seudo cooperativa, invada tierras ubicadas en la zona rural o en la urbana y negocie sobre aquellas o sobre supuestos derechos adquiridos en dichas tierras, será reprimido con prisión de uno a tres años”.

ocho años (Realidad de Dios y Voluntad de Dios), yo no he abierto ningún otro sector. Y hace ocho años (2002) ya prescribió la infracción que se cometió, en cuanto a la contravención, que es de cinco años. Así que, ¿de qué me van a acusar ahora? (*Expreso*. “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. 15 de enero de 2011).

Los desalojos desnudan la compleja dinámica que se vive en la zona. Por un lado, un proceso de crecimiento irregular, que responde a la forma histórica como los pobres acceden al suelo urbano desde los años 50, y revela que lejos de ser esporádicas, las invasiones se presentan como determinantes en la forma de crecimiento urbano. Y por otro, se constatan altos niveles de pobreza de la población y altos porcentajes de desocupación y de informalidad laboral¹² (Hogar de Cristo 2012).

Esto se vincula con la problemática de las invasiones, la insuficiencia de las políticas habitacionales y las migraciones campesinas no atendidas por políticas agrarias.¹³ También revela la mercantilización como forma generalizada de acceso al suelo y a servicios urbanos informales, en una suerte de urbanización de la pobreza, con costos muchos más altos que la ciudad formal.¹⁴ Todo ello se da a través de prácticas dirigidas por líderes populares, dirigentes barriales, traficantes y propietarios de tierra, con fuertes vinculaciones políticas, que permiten capitalizar políticamente a su favor la población que asientan en los barrios informales.¹⁵

La intervención sobre los asentamientos irregulares se va definiendo en la marcha. El Ministro de Vivienda indica:

Inmediatamente después de la visita del presidente al sector, se comenzó un diagnóstico para determinar cuántas familias se van a reubicar, a prio-

12 En “Monte Sinaí: La herencia de los vulnerados”, Hogar de Cristo realiza un estudio sobre este sector, que entre otros instrumentos, analiza su propia base de datos de beneficiarias-socias de la institución.

13 La prensa local y nacional publica amplios reportajes, entrevistando a académicos y técnicos vinculados con la temática.

14 Los costos de la informalidad serán referidos en el siguiente subtítulo.

15 La vinculación de dirigentes de “invasiones” y partidos políticos es conocida en la ciudad, y se remonta a los años 60. Una constante que se mantiene indiferentemente de las ideologías políticas de los partidos.

ri hablamos de 5000, que serán reubicadas en Socio Vivienda en Nueva Prosperina. La primera está copada, pero en este año tenemos el plan de ejecución para 800 familias que serán reubicadas. Para las zonas consolidadas estamos elaborando una normativa de legislación secundaria para poder aplicarla en estos sectores, que será enviada a la Asamblea para su aprobación, mientras se elabora la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo, Hábitat y Vivienda. Entrevista a Ministro Solís (*El Universo*. “Intervenir en las invasiones no estaba en la planificación”. 11 de enero de 2011, sección Política).

Al mismo tiempo, la Constructora Carvajal Asociados presenta el Proyecto Ciudad Victoria, ubicado dentro de la zona declarada de reserva, convirtiéndose en el receptor de la población que será reubicada. Este proyecto que actúa en la lógica de la política habitacional subsidiada, recibe un importante apoyo gubernamental para acelerar la construcción de 8000 viviendas. Por su parte, el Estado implementa los servicios de educación y construcción de vías de ingreso. Se espera que “las primeras 2000 viviendas se entregarán a finales de 2011 y para agosto de 2012, se llegará a las 3600 unidades. El proyecto se completará en tres años” (*El Telégrafo*. “\$14 millones para edificar proyecto Ciudad Victoria”. 14 de mayo de 2011).

De esta forma, se inicia una intensa promoción del Programa Ciudad Victoria entre la población a reubicarse del sector de Monte Sinaí, con base en la aerofotografía existente y complementada la información con censos poblacionales. Se determinó que serían 3622 las familias a reubicarse.

Sin embargo, la respuesta de la población no es la esperada. Las familias se enfrentan principalmente al requisito de no poder ser sujetos de crédito por parte del sistema financiero por sus bajos ingresos y alta informalidad. Las cuotas y los años a cancelar la deuda les parecen excesivamente altos para sus economías. Tampoco aceptan el prototipo habitacional por ser insuficiente para el número de miembros de la familia promedio –entre 5 y 6– y porque no se permite el crecimiento de la vivienda, solo su uso residencial, quedando excluidos tiendas, talleres o lugares de trabajo.

Las familias se niegan a integrarse en la “formalización” propuesta en Ciudad Victoria, su alternativa es seguir viviendo en sitios similares, pero esta vez eludiendo los desalojos. Haciendo uso de una tremenda racional-

dad en aras de su sobrevivencia, se asientan en los terrenos abandonados o los densifican, ocupando los patios cedidos por sus similares.

Por su parte, las autoridades declaran la política de “cero tolerancia a las invasiones”, intensificando los desalojos sobre viviendas recientes y antiguas. Como medida de presión se les restringen los servicios de transporte público, dotación de agua mediante tanquero y venta de gas doméstico, con el fin de acelerar su abandono. Muchas familias “no salen ni a trabajar por temor que a su regreso no encuentren las viviendas”. Las familias atemorizadas indican que “pensaron que los desalojos se darían cuando estuvieran construidas las viviendas ofrecidas”, e indican “que nadie entiende que no tenemos donde ir a vivir” (Zúñiga, Cecilia. 2011. “Miedo, abandono y la confusión invaden ahora área de seguridad”. *El Universo*, 27 de marzo, sección Comunidad).

El programa Ciudad Victoria llegó a enero de 2012 con solo 36 viviendas construidas, de las 2000 programadas. El fidecomiso indica:

Nosotros no contamos con el capital hasta que no entreguemos las viviendas, y las viviendas no las podemos entregar mientras no tengamos el permiso municipal, y el permiso municipal no lo vamos a tener hasta que no tengamos un avance de la obra superior al 70%. La construcción va de la mano con los ingresos que tenemos (...). Por otro lado, el Proyecto debe atender también a otros clientes de viviendas de mayor tamaño, ellos deben abonar la entrada. Ahí tenemos 700 créditos pre-aprobados (*Hoy*. “Solo 36 casas listas de las 2000 prometidas”. 8 de enero de 2012).

En febrero de 2012, la política de “cero tolerancia a las invasiones” evalúa sus resultados con las siguientes cifras: “se han destruido 1521 casas de caña, de cemento y mixtas, derribado 1579 cerramientos de caña y cemento y 214 armazones con cemento de propiedad de personas que han invadido dichos sectores de forma ilegal” (*Hoy*. “Desalojos persisten en seis áreas de Guayaquil”. 17 de febrero de 2012). Su meta es que las

3622 casas que se registraron con fotografías aéreas y análisis georeferencial, en la evaluación de febrero de 2011, se mantengan. Desde esa fecha se han realizado más de 300 operativos de desalojos y al menos ocho dirigentes siguen prófugos. Hay un unidad conformada por un Comisario,

personal de Policía Nacional y aproximadamente 80 militares permanente en esa tarea (*Hoy*. “Regresan invasiones al noroeste de Guayaquil”. 8 de mayo de 2012).

El Decreto 607 no frenó las invasiones. La oferta de reubicación en el Plan Habitacional Ciudad Victoria, tampoco. Para su control, se creó el Decreto número 1227 del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (Registro Oficial No 747, del 17 de julio de 2012), cuya filosofía es manifestada así por su titular Julio César Quiñónez:

El tema de las invasiones es muy complejo y este gobierno busca solucionarlo con una política pública que se llama Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, que busca la prevención, ordenamiento y regularización de todos estos asentamientos (...). La gente viene a la gran ciudad para progresar, pero no desde el desorden, del hacinamiento; ahora sí hay ofertas, proyectos habitacionales, ahora hay canales, estrategias donde nuestra gente puede ser atendida, ya no es el traficante de tierra (...). Si la gente sigue en invasión, haciendo caso omiso a las advertencias, haremos desalojo aunque haya costo político (...). La solución implica reglas, que al principio generan rechazos, pero la gente debe aprender que si quiere vivienda tiene que ir a los planes regulares formales (*Tejerama*. “Julio César Quiñónez”. 17 de abril de 2013).

La política para las invasiones no consolidadas –esto es menos de uno o dos años– será desalojada, se judicializará al traficante o al loteador ilegal. Para las zonas consolidadas –tres, cuatro, cinco años– la respuesta es servicios públicos. En Monte Sinaí (Sergio Toral 3 y Avenida Casuarina), que tiene más de cinco años, ahí hay que trabajar en una lógica en conjunto con el Municipio para legalizar y ordenar, sea dentro o fuera del límite urbano. Para nosotros lo principal es el ser humano y sus derechos. Para octubre y noviembre el levantamiento de la zona ya concluye y podemos tener diseños claros de acciones importantes y de impacto (*El Telégrafo*. “Los asentamientos consolidados serán atendidos”. 28 de septiembre de 2012).

A fines de año, recibimos 600 unidades habitacionales del Ciudad Victoria para la reubicación de las familias, y en el campo preventivo ya se

implementó la ubicación de señalética, para advertir acerca del engaño de los traficantes, así como pusimos a los traficantes en la lista de los más buscados (*El Telégrafo*. “Julio César Quiñónez: Guayaquil es el cantón más afectado por las invasiones”. 20 de diciembre de 2012).

Bajo esta nueva institucionalidad, las notificaciones para próximos desalojos se incrementan y los moradores reciben 8 días de plazo para abandonar la zona. “No queremos que nos boten porque no tenemos dónde ir, aquí me quedará hasta lo último (...). Ya vivimos los primeros desalojos, fue un martirio, todas mis cosas en la calle, mi casa tumbada, ahora va a ser lo mismo” (Monroy, Dayana. 2013. “Otras 60 familias fueron notificadas”. *Telerama*, 18 de abril).

Los moradores distinguen del plano de desalojos que maneja el comité de desalojos –como denominan al Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares– entre los puntos rojos y los puntos blancos, y también el manejo arbitrario de esta nomenclatura. “Los puntos rojos son las viviendas construidas antes de 2010, las casas edificadas después de ese año señaladas con punto blanco son las que serán demolidas. Ahí donde usted está parada es un punto rojo que fue demolido, porque la dueña se enfermó y fue donde la mamá por ayuda, ahí vino el comité y la desalojó” (Alto dirigente Barrial de la Cooperativa Francisco Jácome, en conversación con la autora, 15 de marzo de 2013).

Aquí han tumbado casas como locos, allá tumbaron una losa y ahora están que nos quieren sacar a nosotros, si ya tenemos más de ocho años. El comité que hace los desalojos de a poco, saltándose casas, retirará todas las viviendas, para evitar que el pueblo se le vaya encima (*El Universo*. “Temor por desalojo de casas en noroeste de Guayaquil”. 21 de abril de 2013).

Los desalojos llegan a su clímax el 10 de mayo de 2013, cuando se realiza un masivo desalojo en el sector de Monte Sinaí, en las cooperativas Thalía Toral 1 y 2. Con un impresionante despliegue de la fuerza pública, se desalojaron 420 viviendas, asentadas en 17 hectáreas pertenecientes al Ministerio de la Vivienda. La Gobernadora, en rueda de prensa, indicó:

Ha sido un operativo masivo en el que participaron 1135 miembros de la policía nacional, 500 efectivos de las fuerzas armadas, 40 agentes de la comisión de tránsito, personal de la Intendencia de Policía, Empresa Eléctrica y Comité Interinstitucional de prevención de asentamientos humanos irregulares (...). Todas las personas que están siendo desalojadas en estos momentos, conocían plenamente de la imposibilidad legal que existe para construir en estos sectores (...). La acción de desalojo es para mantener cero tolerancia a las invasiones (...). La gente ahora puede acceder a los planes del gobierno y a los privados como por ejemplo Ciudad Victoria, pero hay una corresponsabilidad de las familias. No es que el gobierno, producto de la irresponsabilidad de esas familias de haber invadido y haber construido donde no debieron hacerlo, va a dar una vivienda gratuita (...). Las familias tienen que pagar lo que tengan que pagar por esas viviendas (Bonilla, Viviana. 2013. “Rueda de prensa sobre desalojos en Thalía Toral”. <http://www.youtube.com/watch?v=gQ0GiLKToyU>).

Ante la violencia, la población reaccionó con más violencia, destruyendo un hospital en construcción en Monte Sinaí. Otros actores locales se sumaron, como las universidades, evidenciando la insuficiencia de políticas de viviendas al alcance de la población que vive en condiciones de precariedad. Interviene el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH), solicitando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos medidas cautelares en contra del Estado ecuatoriano por los desalojos forzosos que el Gobierno ordenó en un sector de Monte Sinaí. El CPDH argumenta que:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas establece que incluso cuando se impongan limitaciones al derecho a la vivienda, se exige el pleno respeto del artículo 4 del Pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deberán ser determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos (económicos, sociales y culturales) y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática (...). En el presente caso no se está tomando en cuenta dicho requerimiento puesto que los desalojos han sido ordenados y regulados por el Decreto Ejecutivo 358 del 8 de enero del 2011 y no por una ley expedida por la Asamblea Nacional.

Además, los textos y copias de las notificaciones de desalojo, en algunas de ellas no constaba el nombre del desalojado, solo las letras NN, entre otros documentos (CPDH 2013).

Para enfrentar los desalojos, la población se organiza en la Red de Organizaciones de Monte Sinaí. Desde esta instancia, logran suspender el desalojo previsto para el 6 de junio siguiente. Posteriormente, nuevas notificaciones de desalojos se entregan a 220 familias de la Cooperativa Las Marías y 150 a familias de la Cooperativa Tres Hermanos, estableciendo un plazo de ocho días para que abandonen el sector, sin que ni desalojos ni retiro voluntario se concreten (*El Comercio*. “La comisaría emitió nuevos avisos de desalojos”. 10 de junio de 2013).

Desde esa fecha, los desalojos han cesado y el conflicto ha dado un giro hacia el tema de la legalización de las tierras. La Red de Organizaciones de Monte Sinaí levanta la bandera de la legalización de la tierra, amparada en la Ley 88 de 2007 y la reformativa de la Ley 88 de 2011. Esta ley faculta a la Municipalidad para legalizar los asentamientos irregulares de Monte Sinaí, lo cual conduce a un enfrentamiento entre el Municipio de Guayaquil y el Gobierno Nacional, representado en el Procurador del Estado, quien le resta competencias a la Municipalidad en la legalización del suelo en Monte Sinaí. En la coyuntura, el rechazo a los desalojos y la demanda por legalización de los terrenos que ocupa la población de Monte Sinaí, hacen que el Gobierno cambie completamente su política: las invasiones ya no serán desalojadas, sino legalizadas, para lo cual desde la Asamblea Nacional se prepara la reforma de la Ley 88 de Tenencia de la Tierra. La Asambleísta Marcela Aguiñaga declara:

Vamos a dar espacio a reformar esa ley en el punto específico que permite a aquellos poseionarios, moradores, asentados hasta antes del 28 de diciembre del 2010, legalizar sus territorios, pero no solo legalizar por legalizar, legalizar con planes de vivienda, que permitan una calidad de vida mejor. (*Ecuavisa*. “Declaraciones de la asambleísta Marcela Aguiñaga”. 24 de julio de 2013).

En esta nueva estrategia, que trata de recuperar el control político en Monte Sinaí, la Secretaría de Asentamientos Irregulares socializa la reforma a la

Ley 88 planteada por la Asamblea Nacional en 2013, con una feria en la que participan 9 asambleístas de Alianza País. La reforma en lo sustancial plantea la legalización de las tierras a través del Ministerio de la Vivienda como propietario de las misma, dejándole al Municipio la tarea del levantamiento de la ficha catastral.

Para garantizar que no habrá más desalojos, se entregan 90 certificados a las familias residentes de la Cooperativa Thalía 1 y 2, que confirman su permanencia en el sector antes del 28 de diciembre de 2010 y su reubicación en los Planes Habitacionales que el Gobierno promueve en el mismo sector. Se prevé la entrega de 16 000 certificados de ese tipo (*El Telégrafo*. “Certificación para 93 familias en Monte Sinaí”. 6 de agosto de 2013). No se trata de “legalizar por legalizar”, sino de “reubicaciones en planes habitacionales”. La vaga referencia en el sector sobre estos proyectos es que su construcción –para la población y otros actores locales– involucra un inminente desalojo, puesto que las familias están ubicadas precisamente en las tierras de las que el MIDUVI se declara propietario.

Del proyecto (PNDU) algo se ha escuchado. También he escuchado de una centralidad, pero esta tiene que venir acompañada de muchas otras medidas y supongo yo que todo eso va a requerir de muchos más desalojos (.....) En esa dirección camina la reforma a la Ley 88 (que legaliza la tenencia de tierras a favor de moradores y poseionarios de predios en Guayaquil, Samborondón y El Triunfo), que se tramita en la Asamblea Nacional (...) Es una ley que va a permitir al Gobierno desalojar amplios sectores de la zona consolidada. (*Expreso*. “Declaraciones de Luis Távora, director de Hogar de Cristo”. 26 de agosto de 2013).

Como la población desconoce la naturaleza y carácter de los planes habitacionales para Monte Sinaí, su valoración de las reubicaciones es a partir de las sucedidas en el Proyecto Ciudad Victoria, reeditando las contradicciones ya analizadas entre la lógica de la necesidad y la lógica del mercado.

Origen del asentamiento Horizontes del Guerrero: un estudio de caso

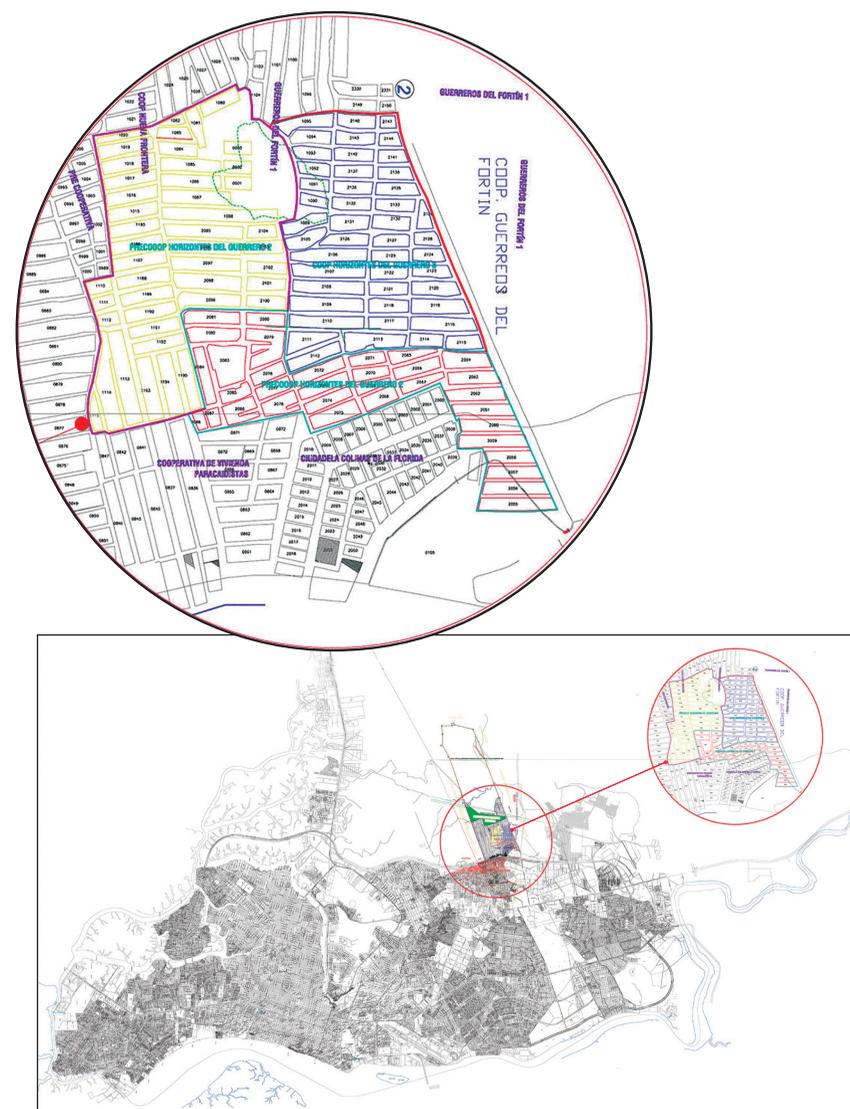
Los orígenes de Horizontes del Guerrero se remontan a fines del año 1997, cuando conocidos traficantes de tierra de Guayaquil invaden una amplia zona contigua a la actual Escuela Politécnica del Litoral, en la vía perimetral (*El Universo*. 10 de julio de 2005) (Mapa 8).

Esta zona forma parte del predio “Alegría” de 828,20 hectáreas, localizado en el km 8,5 de la vía a Daule, que en 1980 había sido tomado en posesión por campesinos agrupados en la Cooperativa Agraria Francisco Jácome, y que fuera objeto de reversión a su favor por parte del IERAC en marzo de 1983. Sin embargo, los “propietarios” de la tierra representados por Propiedades y Terrenos S.A. (PYTSA) –de la cual es accionista Dolores Parra, viuda de Chiriboga–, a través de su gerente, el Mayor (r) Vicente Mata Yerovi, se niegan a revertir la tierra. Mediante una controvertida “donación” entregan parte de los terrenos al Batallón Quinto Guayas¹⁶ con el fin de tener su protección e inician un hostigamiento a los posesionarios, que desata en 76 desalojos registrados entre 1982 y 1988, con la participación de autoridades locales y militares. Los pobladores lograron resistir los desalojos, manteniendo el control de las tierras con la posesión de las familias desde la vía Daule hacia el oeste (Tamayo 2008, 18).

En 1987, se adjudican la construcción de la vía perimetral (*Hoy*. “Perimetral: hay 19 ciudadelas a los lados de la vía”. 30 de julio de 2010) la cual “incentivó a nuevas invasiones siguiendo el trazado de la misma, proceso que se ha mantenido durante las dos últimas décadas” (Villavicencio 2011, 111), pero además fraccionan los terrenos de la Cooperativa Francisco Jácome, diferenciando dos zonas: la consolidada desde la perimetral hacia el este y la que estaba en proceso de ocupación desde la perimetral hacia el oeste.

Para la fecha, –con excepción de la Isla Trinitaria que quedó integrada a la trama urbana con la construcción de la vía perimetral– las ocupaciones de suelo se daban al norte de la ciudad. En septiembre de 1986, se *invadieron* terrenos de una hacienda localizados en el Km 10,5 de la vía a Daule.

Mapa 8. Horizontes del Guerrero



Fuente: Plano Municipio de Guayaquil.
Elaboración propia.

16 Corresponde al área en la que actualmente está construida la villa de la Florida del BEV.

La invasión, dirigida por Carlos Castro, originó Bastión Popular, con los bloques 1, 2, 3, 4 y 5. Para 1987 la invasión avanzó hacia el norte y ocupó los predios de Cerro Colorado, San Colombano y Cerro Jordán, estos últimos de propiedad del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, conformando los bloques 6, 7, 8, 9, 10 y 11, copando la zona hasta llegar al bloque 16 (*El Comercio*. “Tres populosos barrios bordean la congestionada vía perimetral”. 16 de septiembre de 2010).

El 1988 hay un intento por parte de Carlos Castro de invadir las tierras de la Cooperativa Francisco Jácome, pero fue resistido por los pobladores. Dirigió entonces sus acciones a la zona de la Cooperativa Francisco Macías Burnham, localizada a la altura del km 22 de la vía perimetral, la que invadió en 1990, cambiando su nombre por la actual Flor de Bastión que comprende 23 bloques (alto dirigente Barrial de la Cooperativa Francisco Jácome, en conversación con la autora, 15 de marzo de 2013). Le sucedieron en la misma zona las cooperativas Paraíso de la Flor, con 10 bloques, Fortín de la Flor y Guerreros del Fortín, esta vez bajo el control de Zenaida Castro, su hija, quien le sucedió luego de que fuera asesinado en el año 1990. A la muerte de Castro, varios dirigentes que actuaban bajo su mando tomaron la dirección de las invasiones, entre ellos Balerio Estacio, Tony Estacio y Sergio Castro, quienes continuaron formando nuevos asentamientos informales en la zona, como Valle de la Flor, Tiwintza de la Flor, y los 9 bloques de la cooperativa Balerio Estacio, entre los años 1990 y 1996.¹⁷

La Cooperativa Francisco Jácome inicia en el año 1990 el juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio contra Dolores Parra, viuda de Chiriboga, propietaria, recibiendo sentencia judicial a su favor en el año 1993 sobre las 828,20 ha del predio Alegría. Sin embargo, la Municipalidad de Guayaquil se negó a catastrar dicho predio, aduciendo que sobre el mismo existía propiedad a favor de PYTSA¹⁸ (alto dirigente Barrial de

17 La organización territorial de las familias en “bloques” se origina en las cooperativas del Guasmo con Unión de Bananeros Bloque 1, 2, 3... hasta el 6. En el norte, la retoma Carlos Castro y luego se institucionaliza a tal punto que la Municipalidad la reconoce para su legalización. Esta forma de organización responde a la necesidad de tener unidades territoriales más pequeñas para su control.

18 En 1993, bajo el Partido Social Cristiano, era Alcalde de Guayaquil el Ing. León Febres Cordero; Vicealcalde, Luis Chiriboga Parra (hijo de Dolores Parra); Concejal, Eduardo Fernández Menéndez

la Cooperativa Francisco Jácome, en conversación con la autora, 15 de marzo de 2013).

Con la ampliación del límite urbano en 1991, el 90% del predio Alegría pasa a ser tierra urbana, lo cual fue establecido en la Ordenanza Reformatoria de Delimitación Urbana de la Ciudad de Santiago de Guayaquil (Registro Oficial N° 828 del 9 de diciembre de 1991). La amenaza de invasión era permanente, hasta que en 1997 los cooperativistas de la Francisco Jácome no pudieron enfrentar a invasores, militares, “propietarios”, políticos y autoridades que, actuando en conjunto, incursionaron sobre el área que estaba en proceso de ocupación, localizada hacia el oeste de la vía perimetral, expulsando a los dirigentes de la cooperativa y quemando 1500 viviendas levantadas por sus socios. La zona fue repartida entre traficantes y militares, rápidamente ocupada y controlada por los nuevos dirigentes, formándose alrededor de 15 nuevas cooperativas, una de las cuales fue Horizontes del Guerrero.

Nos pudieron invadir porque se unieron todos los invasores: Balerio Estacio, Tony Estacio, Sergio Toral, Zenaida Castro, Enner Parrales, en “asocio” con miembros del ejército, que se mantenían en posesión de un área, aduciendo haber recibido en donación del Mayor Mata. Ellos tenía un fuerte armamento, ellos eran concejales y consejeros del Partido Social Cristiano, estaban respaldados por el Alcalde León Febres Cordero; tenían jueces que nos persiguieron, acusándonos de asesinatos. Cuando quisimos retomar el control de nuestras tierras, ya todo estaba poblado; los del ejército se hicieron más atrás, en los terrenos que después le vendieron al MIDUVI, donde ahora es Socio Vivienda (alto dirigente Barrial de la Cooperativa Francisco Jácome, en conversación con la autora, 15 de marzo de 2013).

En 1997, el bloque Social Cristiano del Congreso Nacional presenta la Ley 37, sobre expropiaciones y legalizaciones de tierras a favor de sus ocupantes en la ciudad de Guayaquil. Su aprobación afecta a parte de los terrenos de

dez (hijo de Gastón Fernández Borrero, presidente de PYTSA, quien le sucedió al Mayor Mata Yerovi en el conflicto por el Predio Alegría luego de su fallecimiento).

la Cooperativa Francisco Jácome, comprendidos entre la vía a Daule y la perimetral, beneficiándose de esta expropiación, quienes aparecían como presuntos propietarios, en este caso PYTSA: –Chiriboga, Mata, Fernández (alto dirigente Barrial de la Cooperativa Francisco Jácome, en conversación con la autora, 18 de marzo de 2013).

La Cooperativa Francisco Jácome insiste ante la Municipalidad de Guayaquil el catastro del predio Alegría a su favor, con base en la sentencia judicial de Prescripción Adquisitiva de Dominio de 1993. Luego de 14 años –en el año 2007– recibieron informe negativo, bajo el argumento de que sobre el predio hay superposición de títulos, incluyendo uno a favor del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armada (ISSFA). Inician entonces un juicio contra la Municipalidad de Guayaquil en la Corte Constitucional, y esta se pronuncia a favor de la Cooperativa con fecha 6 abril de 2009, reconociendo su propiedad y ordenando al Municipio de Guayaquil el catastro de todo el predio Alegría, de acuerdo con la sentencia del Juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio del año 1993.

Sobre terrenos del predio Alegría de propiedad de la Cooperativa Francisco Jácome existe un área ocupada por el Proyecto Urbanístico Socio Vivienda, que corresponde a una superficie de 245,77 hectáreas, registradas a nombre del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y otorgadas por el Instituto de Seguridad Social ISSFA, conforme a escritura inscrita en el Registrador de la Propiedad el 2 de abril de 2009, cuya primera etapa está aprobada por el Concejo Cantonal, con fecha 22 de diciembre de 2008. Al caos jurídico existente se suma otro actor: el Ministerio de la Vivienda ejecuta el programa Socio Vivienda sobre parte de los terrenos reconocidos a favor de la Cooperativa Francisco Jácome (*Expreso*. “Tierras del plan Socio Vivienda en disputa legal”. 20 de marzo de 2011, sección Actualidad).

En el año 2007 se promulga una nueva ley sobre legalización de tierras en Guayaquil, la Ley 88, que incluye todos los asentamientos informales dentro del límite urbano y afecta a las cooperativas asentadas en terrenos de la Cooperativa Francisco Jácome, invadida en el año 1997.

La disputa por las tierras invadidas enfrentó a dirigentes y militares, quienes reclamaban la propiedad para sí:

Un tiempo querían desalojar los militares, dicen que esas tierras eran del ISSFA. Ahí desaparecieron todos los dirigentes, los ayudantes de los dirigentes no venían, los militares dijeron que nos iban a sacar de ahí, nosotros les decíamos que no teníamos dónde vivir, hablando nos dijeron que ellos le habían vendido de ese árbol para acá al dirigente Tony Estacio, y este señor se pasó para acá “Esto donde está usted, no está vendido a ningún dirigente”, yo le dije. “Yo no he sido invasor, yo vine ahora último y compré”; ellos decían que era tierra de ellos, que le habían comprado no sé a quién y que la estaban vendiendo. Ellos dijeron: “toda esta área va a salir”, nosotros nos quedamos esperando. Ningún dirigente ni con quién hablar, nadie. Se fueron los militares, después llegaron los dirigentes y dijeron: “ya hablamos, ya no tengan miedo, ya arreglamos todo, no hay ningún problema, pueden hacer su casita”. Ese fue el único intento de desalojo (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 25 de mayo de 2013).

Cuando se inicia la construcción del Programa Socio Vivienda por parte del MIDUVI en el año 2009, Horizontes del Guerrero sufre una nueva ocupación de los cerros que hasta el momento no habían sido ocupados:

Cuando yo llegué (1998), estaba casi lleno y después de un año ya se completó, solo quedó libre por la parte alta. Allá en lo alto no quisieron vender, porque nos decían: “trabajen esa parte, siembren maíz, lo que quieran, esa tierra ya está vendida a una cantera”, pero después la invadieron. Un militar llegó a invadir, porque él decía que esa tierra era del ISSFA, él trajo la gente y cobró 200 dólares por cada solar. Eso fue hace tres o cuatro años (2009) antes de que el Presidente diga “no” a las invasiones, no estaba decretado el que “no” a las invasiones. Eso lo poblaron rapidito, todavía no había las villas de abajo de Socio Vivienda (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 25 de mayo de 2013).

Luego de promulgado el Decreto 607, Horizontes del Guerrero y los asentamientos aledaños reciben familias desalojadas del sector de Monte Sinaí:

Llegaban ahí a ver los solares, cómo la gente se porta, si había solares vacíos para meter a otra gente, si había terrenos vacíos, porque la gente compraba

para tener ahí y no construían. Era para toda esa gente que estaban desalojando de Monte Sinaí, pero cuando lo cogieron preso a Balerio Estacio, don Tony Estacio también salió corriendo (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 26 de mayo de 2013).

En el invierno de 2013, la primera etapa del Programa Socio Vivienda sufrió una inundación ocasionada por deslizamiento de los cerros que la circundan, los cuales están siendo “invadidos” por población desalojada de Monte Sinaí. Por tal motivo, los desalojos también llegaron a esta zona.

Mi hijo dijo que en una reunión abajo en las villas oyó decir que todos los de las lomas van a salir y nosotros también, porque toda esta tierra baja y quedan tapados. Una señorita que había llegado por parte del gobierno dijo que va a haber otra reunión porque todavía no está planificado bien. Dicen que están desalojando a los de la Nueva Prosperina al fondo, que les estaban dando un papel para que vayan desocupando con tiempo. Yo también estoy con temor; si me desalojan, ¿a dónde me voy a vivir? Dicen que los de Monte Sinaí están viviendo en la calle o haciendo ramadas para poder vivir. Ahí tengo una familia mía, a ella la desalojaron, fue buscando a los suegros para ir allá a posar con todas sus cosas botadas. Yo también quería arreglar mi casa, pero ahora estoy pensando que no hay seguridad. Yo tengo escritura, eso es seguridad, pero igual, nosotros fuimos al municipio, donde se sacan las escrituras, a preguntar. La señorita dijo que estaba bien, que no tengamos miedo porque no nos tocan. Solo a los nuevos invasores los van a sacar, no sé para qué el gobierno quiere esa tierra (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 26 de mayo de 2013).

Estructura de los mercados informales de suelo

En términos generales, el proceso de constitución de una ocupación informal tiene la siguiente secuencia: i) la ocupación individual y/o colectiva de la tierra; ii) la rápida construcción de una vivienda precaria; iii) una larga inversión familiar en la mejora de la vivienda; iv) la división de la unidad residencial en fracciones familiares.

La estrategia del urbanizador informal es la ocupación ilegal de tierras. De esta forma, evita el costo que implica su compra, lo que lleva a obtener mayores ganancias, pero aumenta el riesgo de su ocupación, por ejemplo, con un desalojo. En esta figura hay una trasgresión jurídica a la norma de la propiedad asociada con una irregularidad fundiaria, manifiesta por la imposibilidad de las familias pobres de disponer de los recursos necesarios para adquirir un terreno en el cual edificar su vivienda por la vía formal, recurriendo como estrategia a la ocupación de suelo —público o privado— por la vía de la ocupación informal.

Pero la posibilidad de un desalojo trae para la invasión un costo que ni los ofertantes ni los demandantes están dispuestos a pagar. Por ende, el urbanizador informal procura encontrar suelo del que garantice su posesión, salvando este escollo y recurriendo a una asociación concertada o presionada entre propietario de la tierra y urbanizador informal. Así se introducen las relaciones mercantiles en el proceso de ocupación del suelo. Al mismo tiempo, para que se concrete la relación mercantil, el precio del suelo debe ser asequible a la demanda, lo cual es posible si está desprovisto de su condición de uso, esto es, de infraestructura urbana, vialidad y servicios públicos.

El fraccionamiento que se hace de esos terrenos sin infraestructura, que viola la normativa correspondiente al uso de suelo, tamaño de lote, densidades, etc., remite a un tipo de irregularidad urbanística y también se relaciona con una demanda insatisfecha de acceso a suelo urbanizado en el mercado formal.

La ocupación de territorio no es casual, responde a una estrategia en función del territorio a ocuparse: el carácter de su propiedad, la ubicación en relación con la ciudad, la trama urbana, las vías colindantes, las condiciones topológicas y topográficas, así como las posibilidades de combinar el uso residencial con otros usos, como por ejemplo el comercial. Cada una de estas condiciones son factores de generación de renta, anexadas a las ganancias del urbanizador informal.

La estrategia inicial sin embargo es poblar el sector, con el objetivo de atraer más clientes y generar un fondo que permita una mínima inversión para continuar el poblamiento. La fuente de reclutamiento de la demanda

son los asentamientos informales analizados anteriormente. Los testimonios de algunos dirigentes lo revelan:

Para ocupar una nueva invasión, se lleva gente de las invasiones anteriores, y de ahí, cada uno se encarga de llevar a más gente. Los primeros reciben el terreno sin pagar (Dirigente Barrial de la Cooperativa Bastión Popular, en conversación con la autora, 20 de marzo de 2013).

Caicedo estaba llevando gente, el que trabajaba con el dirigente. “Vamos” nos dijo, “allá hay tierra, no le vale nada, después pueden pagar, pero ya no les va a costar mucho”. A mí me quiso llevar, pero yo le dije “no, para lo más de vivir, aquí me quedo”. Mis hijos sí decían: “vamos papá”, pero yo les decía: “si aquí es lejos, peor que me voy a ir allá, más lejos, más sufrimiento” (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Regalamos los terrenos, lo que interesa es que vengan a hacer presencia. Después pedimos aportes para autogestión (...) Todas son familias con seis a ocho hijos y a ellos no se les puede negar un terreno (...) Por medio de rifas y bingos se obtiene dinero para el relleno y lentamente el estero desaparece. La autogestión también sirve para financiar una brigada barrial formada por guardias del mismo sector. Entrevista a dirigente de la Isla Trinitaria (*El Universo*. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. 10 de julio de 2005, sección El Gran Guayaquil).

Se crea una cooperativa de vivienda, y se paga una pequeña cuota de inscripción y aportes para abrir y rellenar las calles; luego el gancho para atraer a las masas es regalar espacios, se donan unos 100 o 200 solares a las familias con quienes se ha mantenido reuniones, luego viene más gente, que es la gente que paga y ayuda a recuperar la inversión. Entrevista a dirigente de Monte Sinaí (*El Universo*. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. 10 de julio de 2005, sección El Gran Guayaquil).

La inexistencia de infraestructura garantiza un precio del suelo accesible a la población demandante, por eso las obras se reducen a la apertura de calles y la definición de lotes. Generalmente, los loteadores actúan sobre el

terreno con planos de ubicación, levantamientos topográficos y loteo, para lograr una integración del asentamiento a la malla urbana existente y una división de lotes que no genere conflictos posteriores entre moradores; que favorezca el proceso de legalización y la dotación de infraestructura.

Para la producción de un asentamiento existe una estructura que se encarga por un lado de la producción material y “especializada” del mismo –apertura de calles, loteo, dotación de energía– y por otro lado, del control del asentamiento para asegurar el pago de los lotes y servicios que se generan al interior. La complejidad de esta estructura depende del tamaño del asentamiento: cuando un asentamiento es grande, se lo divide en bloques y cada bloque actúa como una unidad articulada a una estructura central.

La estructura de control responde a una organización piramidal con roles específicos. En la cúspide está el líder, quien generalmente combina su rol de dirigente con el de político.¹⁹ Es el encargado de imponer las reglas de funcionamiento del asentamiento²⁰ y de garantizar que funcionen. A pesar de no tener presencia diaria en el sector, todos los moradores conocen de su existencia. Su presencia se hace necesaria cuando se trata de la resolución de un problema mayor, como en el caso de la amenaza de desalojo y la reventa o la falta de pago de los terrenos. Su rol es hacer cumplir las reglas y cuando estas se quebrantan, restituir el orden, para el funcionamiento de la cooperativa.

En la escala de jerarquías le siguen los dirigentes de bloque.²¹ Son dirigentes de máxima confianza del líder, encargados de establecer los vínculos entre este y los moradores, y de canalizar los flujos monetarios provenientes de la venta de la tierra y cobro de servicios. Su presencia en la comunidad es semanal, coincidente con la forma de pago de los solares. Sigue en

19 Quien lideraba Horizontes de Guerrero, a la fecha de la invasión, era Consejero Provincial del PSC y actuaba además como líder de varias cooperativas. En ausencia de este, lideraba la cooperativa su hermano.

20 En Guayaquil, los asentamientos informales y/o irregulares, toman el nombre de cooperativas (de vivienda), aunque no tengan reconocimiento legal.

21 El número de bloque depende de la dimensión del asentamiento. En Guayaquil hay asentamientos que tienen hasta 19 bloques. Cada bloque tiene entre 900 y 1000 familias, número que permite su control directo por parte del dirigente.

la escala el dirigente de manzana,²² quien ejerce el control diario sobre las familias, se encarga de conectar a las nuevas familias que llegan buscando terreno con el dirigente superior o líder y de ubicarlas una vez acordada su incorporación a la cooperativa. Cada dirigente de manzana tiene bajo su responsabilidad un promedio de cuatro manzanas.

En la base de la pirámide están los guardias, cuyo rol es la protección del asentamiento de posibles desalojos o conflictos con otros dirigentes de asentamientos aledaños, o entre familias. Llevan el control diario del asentamiento, por eso viven en la misma cooperativa.

El dueño de esa cooperativa era Tony Estacio, pero los encargados eran William y Caicedo. William se encargaba de cobrar, él no vivía, llegaba solo los domingos a cobrar. Otro encargado del sector era Caicedo, él si vivía ahí, él era guardia, ya murió, un morenito (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Él casi no subía acá porque decía que se había convertido al evangelio y ahora era pastor. Los que venían eran los dirigentes encargados, pero todos sabíamos que el que mandaba era Estacio (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

Aunque no existe un reglamento formalmente establecido, todos conocen las reglas que rigen en el asentamiento y que son de estricto cumplimiento. Las reglas son de tipo económico, aportes en formas de cuotas por concepto de pago de inscripción, pago del terreno, pago de punto de luz, cuota para reposición y/o reparación del transformador cuando se daña o explota, cuota para el mejoramiento de calles, y el servicio de guardianía.

¿Usted se atrasó alguna vez en el pago?

A veces ellos –los que cobraban– no llegaban los domingos, pero mis pagos fueron siempre puntuales. A veces no tenía los 20 mil, le daba los 10 mil, pero nunca dejé de pagar; ellos nos daban un recibo por los pagos que

²² Una manzana promedio tiene entre 20 y 25 solares. En el caso de Horizontes del Guerrero, la conformación de manzanas es más compleja, por tratarse de un terreno irregular.

hacíamos. Cuando terminamos de pagar, nos dieron un comprobante para que podamos sacar la casa en Hogar de Cristo, si no, no podíamos sacar la casa. Después vino el censo del municipio (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

La aceptación y financiamiento de los guardias es otra de las reglas, el servicio es obligatorio y financiado por los moradores. Las familias los aceptan porque consideran que viven con más tranquilidad, porque los protegen de la delincuencia. Los guardias conforman el equipo básico inicial del asentamiento; son los encargados de desbrozar, abrir calles y medir los lotes; y permanecen en la comunidad hasta cuando el dirigente disponga que su presencia sea necesaria.

Tony Estacio venía a revisar donde uno vivía, la manzana, y preguntaba ¿quién le vendió? Uno le daba el nombre y decía, “ah, ya, esa es mi gente”. Porque los de Sergio Toral tenían otra área al lado, ellos no se llevaban, eran enemigos, decían que avisaran si ellos se querían pasar, por eso estaban los encargados (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Otra regla es que la familia que llega al sector, viva en el sector; esta es una forma de promover que la zona se consolide rápidamente para atraer a nuevas familias, pero sobre todo porque las familias son las que financian la producción de estos asentamientos, con las cuotas que pagan por mejoras en el barrio. A mayor número de familias, las cuotas son menores, la consolidación avanza y el proceso puede reproducirse nuevamente en otro asentamiento.

En caso de que esta regla no se cumpla, se pierden los derechos como morador y todas las cuotas canceladas hasta el momento. Vivir en el sector significa construir la vivienda y permanecer en ella, por más precaria que sea. Si se ha construido la vivienda pero no se vive en el sector, también es causa de separación. En este caso, dependiendo del dirigente y del monto de la inversión, se hace una devolución. El solar y la vivienda son ocupados por una nueva familia.

Una señora de Milagro estaba vendiendo un solar, porque no podía hacer la casa, y ya le habían dicho varias veces que tenía que hacer la casa. “¿Cuánto pide?”, le pregunté. “Un millón de sucres”, me dijo. Ella había comprado a don William y él me dijo que la señora compró y se desapareció sin pagar todo. Me dijo: “ella solo dio la entrada y si usted lo quiere comprar, yo se lo vendo; y si la señora viene a comprar, le devuelvo a ella la plata que pagó y usted me sigue pagando a mí”. Ahí compré el solar para mi hijo. Tengo dos solares juntos (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Las reglas también son de orden moral, y se relacionan con el respeto y fidelidad que deben mostrar hacia el líder y dirigente y con la adopción de una convivencia adecuada dentro del barrio y las familias. Se expresan en el pago puntual de los compromisos económicos, atendiendo a las convocatorias a reuniones de los líderes, en la prohibición de consumo de alcohol, drogas, violencia intrafamiliar, hurtos entre familias, manejo de la basura, entre otros.

¿Qué es portarse bien?

Portarse bien es que no haya problema. Por ejemplo, cuando me vendieron la tierra fue hasta aquí y yo no me pasé de mi límite. Yo respeté mi lindero. También portarse bien es cualquier reunión; para los guardianes, pagar la guardianía de 50 centavos semanales. La luz, no podíamos robar, tampoco se podía dar la luz al vecino porque cada uno paga lo suyo. Así decía el dirigente: “si el vecino quiere luz, tiene que hablar con nosotros para nosotros ponerle el punto de luz; ya usted sabe cuánto vale, es solo para usted”. A veces los vecinos dan luz a cambio de algo para que se queden callados, pero los guardianes se dan cuenta y ahí comienzan los problemas. Yo tuve un problema con Caicedo, porque cuando vino mi hijo a vivir al terreno de al lado, yo le pasé un cable para que coja luz y vino a reclamarme, pero yo le dije: “si él es de aquí mismo, es mi hijo”. “Será tu hijo, pero ese es otro solar y cada solar tiene su punto de luz”. Tuve que pagar (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

El cumplimiento de las reglas es de vital importancia en los asentamientos informales, pues estas se convierten en normas de convivencia y garantía de producción y reproducción del asentamiento. El ejercicio de las reglas está en relación con los roles definidos en la estructura de control. Las reglas “superiores”, que implican toma de decisiones, definición de estrategias, movilización de recursos, etc., las toma el “líder”.

Hay otras que están en manos de los dirigentes de bloque y/o manzana, porque son de menor importancia o porque requieren ser tomadas por alguien con permanencia cotidiana en el sector. Si en el ejercicio del cumplimiento de las reglas se presenta algún tipo de abuso por parte de quien la ejecuta, los moradores están en libertad de acudir a la autoridad que ellos consideran superior, para plantear el conflicto y buscar su resolución, reponiendo así los daños causados por el abuso, por ejemplo la devolución de una cuota doblemente cobrada. Los abusos por el exceso de autoridad son reconocidos y castigados colectivamente, tanto para recuperar la confianza que los moradores tienen en sus dirigentes, sobre todo en su “líder”, como para demostrar ante el colectivo quién es el que ejerce la autoridad superior.

Yo pagué 400 dólares por el derecho de posesión de dos solares para mis hijos, pero a los seis meses vinieron los guardianes a quererme sacar, diciendo que yo no hacía la casa, pero lo que pasaba es que había un comprador que quería pagar 1000 dólares por cada uno. Pero yo no me dejé, les dije: “solo muerta me sacan de aquí”. Yo me fui a quejar al jefe de ellos, él vino y arregló todo (Moradora 1 de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 20 de julio de 2013).

La confianza y la lealtad son los valores más importantes presentes en los asentamientos informales y actúan como uno de los mecanismos que permiten su funcionamiento y reproducción. Son valores producidos social e históricamente, se generan en las relaciones personales que dirigentes y familias establecen de forma cotidiana en la consecución de objetivos compartidos y se facilitan porque tanto compradores como vendedores comparten rasgos culturales y sociales similares. Se refuerzan por el éxito que se demuestra en lograr esos objetivos y por la suma de éxitos que se logre acumular.

Frente a la ilegalidad de la propiedad, son las relaciones de confianza recíprocas las que sustituyen a los mecanismos formales de contrato para la compra-venta de terrenos, personificando las relaciones mercantiles y permitiendo, sin que medie contrato alguno, la compra y venta de terrenos. La confianza permite además generar mecanismos y facilidades crediticias para acceder a la compra del lote, así como para cambiar las condiciones de estos mecanismos. También permite ofrecer facilidades ante la eventualidad del cambio en las condiciones económicas de las familias, provocadas por una enfermedad o la pérdida de un empleo, por ejemplo; eventualidades recurrentes por las mismas condiciones de vulnerabilidad en que viven.

Mi sobrina me presentó a don William y le dijo: “él es mi tío, ellos vienen de Manabí y no tienen dónde vivir”. Él me llevó a enseñarme dos terrenos que estaban de venta, me dijo que valían un millón doscientos mil. Ahí hablamos, le dije que no tenía trabajo y me llevó a que hablara en la oficina con el dueño, que era Tony Estacio. Como ya le conocía a mi sobrina, me dejó en 700 mil. Eso era mucha plata, porque no había, no los tenía. Ellos dijeron que por lo menos les diera 100 mil. En ese momento, les di los 50 mil que tenía y el fin de semana les di los otros 50. Les fui pagando poco a poco, 20 mil cada semana.

¿Don Tony le dio la tierra sin conocerlo?

Sí, me aceptaron rápido, mi sobrina les habló, les dijo que era su familia. Ella tenía un año antes que yo, ella me garantizó (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Las relaciones de confianza y lealtad se cuidan celosamente y si por algún motivo se resquebrajan, son restituidas de inmediato a través de mecanismos de coerción, puesto que lo que busca el vendedor es poder reproducir la venta de terrenos a nuevos compradores. Por el uso de la fuerza y la amenaza, puede parecer que las relaciones entre dirigentes y pobladores emergen en un ambiente de contradicciones. Sin embargo, para los compradores esta es una forma concreta de acceder a vivienda, lo que deviene en gratitud.

Por el abogado –se refiere a Balerio Estacio– dejé de pagar arriendo en Mapasingue oeste, gracias a él tengo un terreno, por el que pagué algo más de 1000 dólares (Moradora 2 de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 20 de julio de 2013).

Hay que luchar, tengo dos solares que son para mis hijos. Pagué 400 por los derechos y algún día levantaré la casita (Moradora 1 de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 20 de julio de 2013).

¿Usted se siente agradecido con los que le vendieron la tierra?

Por una parte sí, porque no tenía dónde vivir.

¿Y no tiene rabia porque le cobran?

No, porque hubo facilidad de pago. Gracias a Dios, ahí estoy viviendo (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Las relaciones entre dirigente y compradores no terminan con la compra del terreno. Al contrario, con la compra-venta se inicia una larga relación que termina cuando el asentamiento se consolida. El dirigente muestra una gran preocupación por problemas cotidianos que se generan al interior de las familias, castiga a los “maridos que pegan a sus mujeres”, a los chicos que consumen drogas, la pérdida de la ropa tendida en los cordeles de los patios, la pérdida de los animales domésticos y protege a los pobladores contra la delincuencia local y la externa, supuesto en que se vuelve funcional la guardianía.

Esta preocupación por el bienestar familiar es capitalizada en el momento de pedir su colaboración en dinero o mano de obra para hacer mejoras barriales; o para que participen en las organizaciones que se van formando, funcionales al proceso de consolidación barrial, como el comité por la escuela, por el centro de salud, por el agua, etc. Estas relaciones incluso dejan de establecerse en el plano eminentemente utilitario y práctico, para convertirse en relaciones que permiten la movilización social en demanda de un servicio o la movilización política en apoyo a un candidato cerca del poder.

En la definición del precio de los lotes intervienen varios factores: a) de calidad de la tierra, estimada por las consideraciones topológicas y

topográficas, terrenos planos o en cerros, esquineros o medianeros; b) de localización: ubicación del lote en relación con la accesibilidad, centralidad, vía de circulación del transporte público o áreas potenciales para el comercio; c) de factibilidad de servicios públicos, que consideran la legalización del suelo y las potencialidades en el acceso a servicios de infraestructura –energía, agua, alcantarillado, vías–, servicios de educación y salud.

El mercado informal de lotes ajusta su precio dependiendo de al menos tres consideraciones:

- a) la propiedad del suelo: su condición de “legal o ilegal”, el carácter de propiedad privada, pública o comunitaria; los conflictos judiciales o extrajudiciales que se presenten; la concurrencia de otros agentes con intereses en el fraccionamiento, como propietarios que se asocian con los lotizadores informales, autoridades y políticos;
- b) la flexibilidad en los términos de contratación: el uso inmediato del terreno, la ausencia de requisitos formales para el otorgamiento del crédito, el monto de las cuotas de entrada y de los pagos mensuales, la regularidad o irregularidad de los pagos, la variación en el monto de las cuotas;
- c) los tiempos que estime el loteador en que se van a “recuperar” las ganancias por el fraccionamiento, lo cual depende tanto de las condiciones internas –capacidad de pago de los compradores, manejo de conflictos–, como de condiciones externas: empleo, otras ofertas similares, restricciones de la autoridad-

De esta forma, los precios resultan muy variados, pero nunca inferiores a un valor que le permita al urbanizador informal quedarse con una renta. Este impone el precio por el carácter “oligopólico” del negocio y por la poca o nula información que circula en torno a este. El precio también incorpora un componente de ganancias anticipadas, por las expectativas de servicios de infraestructura y legalización, convirtiéndolas en un atributo con el que se venden y compran los terrenos informales. Los éxitos presentados en otros asentamientos refuerzan esta situación.

La aceptación del precio por parte del comprador se debe además a una decisión racional basada en la proximidad del terreno a la fuente de trabajo, a partir de la valoración del tiempo y costo de movilización y, fundamentalmente, a la presencia de una red de relaciones familiares que garantizan estrategias de vida a la familia popular.

El tamaño del lote resulta de la conjunción de varios elementos. Son importantes las consideraciones económicas, ya que cuando se define el número de lotes, se debe incluir un porcentaje de estos como inversión sin retorno, que sirve de “enganche” a futuros compradores. También pesan las consideraciones culturales, en relación con el número de miembros de la unidad doméstica, más allá del núcleo familiar; sustantivas en la reproducción cotidiana de la familia popular. Se consideran las posibilidades de generación de recursos monetarios y no monetarios que brinde el lote, en actividades económicas permanentes y/o esporádicas referidas a pequeños negocios, talleres, cría de animales y huertos.

En las ocupaciones generadas a partir del año 2000, aproximadamente el tamaño del lote es de 120 metros cuadrados, 7 metros de frente por 15 metros de fondo. Para el año 2011, una hectárea de terreno, casi 30 km adentro de la perimetral, se cotiza a un promedio de 7000 dólares. De una hectárea se obtienen 60 solares de 8x15 metros, luego de restar las calles y espacios comunitarios (*El Universo*. “Invasiones se incendian pero su promoción sigue”. 29 de noviembre de 2009).

La consolidación barrial y el trabajo comunitario

El proceso de producción barrial es fundamentalmente un proceso colectivo de autoconstrucción de paulatinas y progresivas inversiones, que dadas las propias limitaciones de las familias, resulta largo y oneroso. Un aspecto importante para la consolidación barrial es la calidad de la tierra. Por lo general, se trata de tierras con poco o ningún interés inmobiliario por ser cerros, inundables, lejanas o fuera de los límites urbanos, por lo que su habilitación resulta excesivamente cara para las escuálidas economías de las familias.

Los esfuerzos originales están orientados a la provisión de luz, agua, transporte y una mínima vivienda. La provisión de luz la realiza el loteador, en inversiones rudimentarias de postes, cables y transformadores. En un inicio toman el servicio de las cooperativas vecinas, de ahí su baja potencia, que ocasiona permanentes reparaciones. Cuando un morador llega al asentamiento, debe comprar “su propio punto de luz”, cuyo costo en la actualidad es de 150 dólares y asumir los costos de las reparaciones. El sistema general, provisión, control y mantenimiento es responsabilidad del dirigente de bloque.

Sus tareas eran poner la luz. Ponía las líneas de luz y andaba cobrando 100 dólares por cada punto. Andaba pendiente, tenía una libreta donde apuntaba los que pagan por luz. Cuando llegamos, no tenía luz, tenía que andar robando por ahí o usaba candil. Pasé sin luz como un mes. Cuando le pagamos los 100 dólares, nos puso la luz. Si hay un corte de la energía eléctrica, que pasa cuando se quema un transformador (en el mercado tiene un costo de 600 dólares), recogen una cuota por cada familia, porque hay que pagarle también al ingeniero y al maestro, eso es un duro golpe para el bolsillo (Moradora 1 de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 20 de julio de 2013).

Una vez que llegamos, llegó el dirigente a vender el punto de luz. En esa época pagué 40 000 sucres y con eso ya me podía pegar a los cables (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

La provisión del agua se realiza a través de tanqueros, sistema institucionalizado²³ que reparte agua de casa en casa, la que es depositada en tanques de 55 galones cuyo valor relativo representa 5,5 veces más que el valor del agua que se distribuye en el sistema formal.²⁴

23 Interaguas –empresa privada que tiene la concesión del servicio de agua potable en Guayaquil– posee tomas donde vende a los tanqueros el agua para la provisión de los sectores informales que carecen de red de agua potable.

24 En agosto del año 2013, el metro cúbico de agua que distribuye Interaguas cuesta 0,86 dólares, incluido el servicio de alcantarillado y cargos fijos. El metro cúbico de agua distribuido por tanqueros puesto en casa, tiene un valor de 4,54 dólares. A este valor debe añadirse el costo social

Cuando llegamos, el agua la comprábamos a los tanqueros. Se pagaban 50 centavos por tanque, y luego subió a un dólar. Hace como tres años que tenemos agua de Interaguas, pasamos como 10 años con agua de tanque. Eso fue una ventaja, la gente está agradecida porque a veces el tanquero no llegaba y otras veces no había a diario plata para comprar agua (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

El transporte público entra siempre y cuando las calles estén compactadas y haya suficientes familias que demanden el servicio; las líneas de buses solo pasan por las calles principales, complicando el tráfico vehicular por la estrechez de las calles lastradas y los pronunciados baches. En los sitios donde hay cerros, no hay acceso vehicular, solo se llega a pie. Generalmente se hace uso de dos medios de transporte diarios.

En los últimos años, surgió un sistema de transporte popular de tricimotos,²⁵ que funciona al interior de los barrios, ya que por la fragilidad de estos vehículos, su uso no está permitido en vías de circulación rápida. Su introducción se debe a que la línea de bus urbana pasa solo por las vías principales. Se calcula que existen 56 organizaciones que agrupan a los tricimotos en los sectores informales. Las autoridades están tratando de regularizar este medio de transporte en la nueva Ley de Tránsito (*El Universo*. “Tricimotos serán regulados para evitar sobreoferta”. 26 de diciembre de 2010). Además de movilizar a las familias, esta es una fuente de trabajo local autónomo. El precio del viaje por persona es de 25 centavos, indiferentemente de la distancia que recorre. El tramo promedio de recorrido está entre 10 y 20 cuadras.

El bus teníamos que ir a cogerlo en la perimetral. Para acá no llegaban carros, nos demorábamos media hora por la distancia. En invierno era

que implica no poder usar el agua que vierte de un grifo, sino que debe ser manipulada desde un reservorio hasta el sitio de consumo: cocina, servicio higiénico, lavado de ropa y los riesgos de salud por almacenamiento.

25 Sistema de transporte formado por una moto y una liviana carrocería para transportar máximo cuatro personas. Se usa donde el transporte público es inexistente, es un servicio de puerta a puerta y tiene la misma tarifa del transporte público

lodo, solo había una calle principal, el resto eran caminitos como el campo (Moradora 2 de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 20 de julio de 2013).

También nos tocó pagar para abrir las calles. Cuando llueve, esto se pone feísimo y los carros no quieren entrar. Ahí pagamos un dólar por familia (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

Otro servicio que se implementa con la llegada de los moradores es el de la seguridad a cargo de guardias que dependen en mando de la dirigencia barrial, pero económicamente son solventados por las familias. Se paga un dólar semanal por guardianía.

El resto de los servicios se va gestando poco a poco, con la participación directa de la comunidad en su financiamiento. Juega un rol importante la capacidad del dirigente para organizar y movilizar a la población en torno al mejoramiento barrial. Para esto se instituyen reuniones quincenales, obligatorias para las familias, en las cuales se tratan los problemas y se buscan soluciones.

Una de las preocupaciones vitales para las familias es la educación, que se resuelve con un servicio de carácter privado legal, pero de muy mala calidad, administrado por quien el dirigente decida. Para tener cuotas del servicio muy económicas –cabe recordar que en cada familia hay entre dos y tres niños/as en edad escolar– las familias deben involucrarse en la construcción y el equipamiento de las escuelas. La primera que se construye es generalmente de caña, mejorándose de forma permanente, hasta su sustitución con materiales duraderos. Los maestros por lo general son de la misma comunidad. El servicio de salud se resuelve con consultorios privados.

Los agentes externos como fundaciones son parte de la estrategia de consolidación barrial, sea para la provisión de vivienda y servicios de salud con acciones permanentes como es el caso de Hogar de Cristo, o con proyectos esporádicos.

Antes de que Interaguas ponga las redes, hubo un pozo de agua que pusieron como a 20 manzanas y bombeaban. Pusieron un tanque arriba, eso

hizo una fundación con la comunidad, no sé cómo se llamaba, eran extranjeros. Esas señoritas que andaban ahí, dijeron que el que quiere agua tiene que ayudar a hacer zanja y poner tubos. No sé quién hizo eso, porque yo solo pasaba trabajando. Mis hijos me dijeron que si quería agua tenía que ayudar, si no, teníamos que pagar 100 dólares para los que trabajan. Sí nos favoreció porque esa agua la vendían a ocho centavos el tanque y después pusieron medidor. No se pagaba mucho, como dos o tres dólares. Eso lo puso una comunidad, una institución de fuera (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Cuando se logra un alto grado de simbiosis entre dirigentes y moradores, el proceso de consolidación barrial es más acelerado; e incluso de las mismas familias surgen nuevas formas organizativas y líderes que asumen una amplia y variada gestión local, llegando a convertirse hasta en guardianes o profesores, o asumiendo otras responsabilidades delegadas por la estructura de control.

Todos los domingos llegaba el dirigente encargado del bloque, que era Francisco Flores, a cobrar las cuotas de la guardianía semanal y cualquier otra cuota que habíamos dicho en la reunión quincenal que teníamos con Balerio Estacio. Él por acá no venía a diario, llegaba solo hasta la loma de allá. Con Balerio planificábamos las obras que él iba a traer, la escuela, las calles, pero el que cobraba era Flores. Él nos había dejado el encargo de recoger las cuotas, yo recogía en mi manzana, por eso sé que hay 48 casas en esa manzana (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

Yo dirijo el Comité Cielo Nuevo. Nos reunimos cada martes para planificar las actividades comunitarias y darle solución a una serie de problemas, como la recolección de basura. En el tema de la inseguridad, ya tenemos previsto construir un puesto de auxilio inmediato o un local para el cuerpo de bomberos, que eso también es necesidad aquí. Entrevista a Rodolfo Perlaza, dirigente barrial (*Hoy*. “De mercader de la Bahía a “activista barrial”. *Hoy*, 15 de agosto de 2009, sección Actualidad).

El carácter de las organizaciones que se forman y la participación de los moradores en ellas son inducidos por el propio dirigente y por tanto cooptados para sus intereses, justamente en la provisión de infraestructura que él no ofrece. El proceso de consolidación barrial también es un espacio de acumulación de capital político con el que presiona a la autoridad en demanda de atención a los moradores, usado en coyunturas electorales y que al negociar con estructuras políticas mayores puede generar sólidas redes clientelares.

Él tenía un trato con el alcalde, por eso lo trajo acá. El acuerdo era que el Municipio traiga la obra y nosotros dábamos el voto. Pero yo nunca he votado por nadie, yo siempre voto nulo (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

El 14 de noviembre de 2006, 12 días antes de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales, Estacio, Solís y Toral armaron en el noroeste de Guayaquil un multitudinario mitin político para el candidato Rafael Correa, quien compartió la tarima y se turnó en los discursos con quienes ahora son denunciados por estafa y tráfico de tierras en la Fiscalía del Guayas. Correa firmó junto a los dirigentes un acta en la que se comprometió a implementar la tarifa de la dignidad en el servicio eléctrico y a condonar la deuda que, hasta el año 2006, mantenían las cooperativas del noroeste de Guayaquil con la Corporación Eléctrica. La medida beneficiaría a 140 mil familias del noroeste de Guayaquil y tendría un costo de 40 millones de dólares (Artieda, Lenin. 2011. "Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana". *Vistazo*, 20 de enero).

Este periodo inicial de consolidación barrial, marcado por la presencia de la dirigencia promotora del asentamiento, dura un promedio de cinco años, tiempo durante el cual las familias han terminado de pagar las cuotas de sus solares. Las necesidades primarias de tipo urbano han tenido algo de atención y el sector comienza a recibir servicios públicos. Uno de los primeros servicios que se formalizan es el de la energía eléctrica, pero es la legalización del suelo la que define el fin de la relación y la salida de la dirigencia del sector, para iniciar un nuevo asentamiento.

Bajo el mando de Caicedo estuvimos unos cinco años, pero después cuando ya hubo todo, ya salió. ¿Cómo todo? La empresa eléctrica vino a ponernos luz, comenzaron a entrar los carros de la basura y el camión de Más Salud del Municipio. Esa recogida de plata duró como cinco años. Después ya no vinieron más desde que el municipio entró acá con la obra; ya ahora le pertenecemos al Municipio (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

Horizontes del Guerrero está compuesto por 125 manzanas distribuidas en tres bloques: el bloque 1 con 34 manzanas; el bloque 2 con 45 manzanas y el bloque 3 con 46 manzanas. El total de lotes es de 3750 y tiene una población de 14 506 habitantes (INEC 2010). Inició su proceso de legalización en el año 2009, y en la actualidad el 10% de las familias posee título de propiedad amparadas en la Ley 88. Tiene formalizado el servicio de energía eléctrica con medidores desde el año 2009, el de agua potable distribuida por red a través de Interaguas, desde el año 2011 y carece de alcantarillado. Existe una línea de transporte público. En el año 2011 se construyó una réplica del Colegio Vicente Rocafuerte, en Socio Vivienda, que también sirve al sector (Mapa 7).

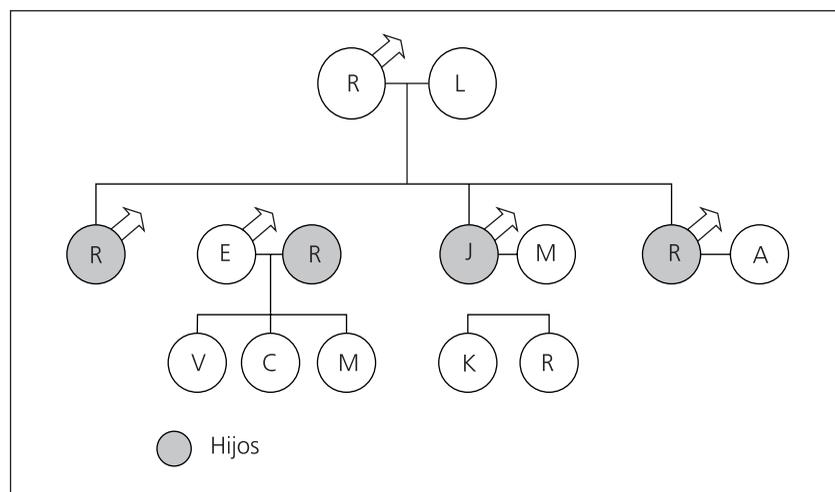
El esfuerzo desplegado por los pobladores en este proceso, si bien se revierte directamente a mejorar sus condiciones de vida, no podemos abstraer lo que implica para el resto de la ciudad, sobre todo para la ciudad formal: la apertura de la frontera urbana y con esto, la renta del suelo. Cada asentamiento popular que se consolida valoriza la propiedad y genera renta para el resto de la ciudad.

Las estrategias familiares y las unidades domésticas de reproducción social

El trabajo comunitario invertido en la consolidación barrial, expuesto anteriormente, muestra cómo las estrategias de reproducción social se despliegan en el objetivo de satisfacer las necesidades vitales de la familia popular. En lo adelante se abordan aquellos mecanismos que se despliegan al interior de las familias, en la esfera de la unidad doméstica. Se entiende por

unidad doméstica al ámbito social donde los individuos, unidos o no por lazos de parentesco, comparten una residencia y organizan en armonía o en conflicto su vida cotidiana (De Oliveira 1988, ver Gráfico 1).

Gráfico 1.
Unidad doméstica de estudio



Nota: las letras dentro de los círculos son las iniciales de los nombres de los miembros de la unidad doméstica
Fuente y elaboración: propia

Por estrategias familiares de reproducción social se entiende a un conjunto de prácticas que las familias desarrollan con el objetivo de satisfacer sus necesidades. Comprenden la cantidad de recursos con que cuentan, las actividades que realizan con ese objetivo, los hábitos, reglas, valores y conocimientos que movilizan para la realización de las actividades y los agrupamientos, redes y relaciones que instauran para tales fines. El tipo de estrategias que despliegan las familias populares depende del volumen del capital que poseen, de los instrumentos que tienen y de la posición que ocupan en la estructura de clases (Gutiérrez 2007).

Entre los años 1997 y 1998, se experimentaron en Ecuador los efectos del fenómeno de El Niño, que afectó directamente a la provincia de

Manabí. El deslizamiento de un cerro en el cantón Paján²⁶ en marzo de 1998 fue el desencadenante para la migración definitiva de la familia Galarza-Galarza.

Vivíamos en el recinto Cerro Bravo, en (el cantón) Paján, Manabí, con mi papá; trabajaba en la finca de mi papá y también salía a jornalear. Cuando hay “sequedad” no hay trabajo, pero ese año hubo mucha lluvia y los cerros se venían abajo. Era muy peligroso, mi hija Rosa me mandó a llamar, ella mandó veinte mil sucres para que vaya a Guayaquil.²⁷ Llegamos a la casa de Cirilo –mi hermano–, él vive desde que tenía 15 años en Guayaquil, en la Cooperativa Paraíso de la Flor, donde estaba mi papá, porque a él lo había mandado a ver mi hermano 15 días antes. Ahí, en la casa de mi hermano, viví un año y medio, y de ahí me pasé para acá (Horizontes del Guerrero). Me fue fácil quedarme en Guayaquil, porque yo ya tenía años viniendo a trabajar por temporadas. En el campo, el trabajo escasea cuando no hay agua. Yo trabajaba vendiendo jugos en el mercado de Pedro Pablo Gómez, después me puse a cuidar carros, pero todo eso se puso malo cuando desbarataron el mercado, entonces ahí me fui de guardián en la Alborada (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

La opción por Horizontes del Guerrero dependió de dos circunstancias: la primera, el contacto que lo introdujo a la cooperativa; y la segunda, su localización.

Allí vivía Maritza, mi sobrina. Ella tiene como 25 años viviendo en Guayaquil (desde el año 1998). Ella llegó acá cuando estaban invadiendo estas tierras, no sé cómo llegó acá. Mi mujer le había pedido que le consiga un terreno, porque el suegro tiene mal carácter. Es que teníamos tres niños chiquitos y todo niño es travieso; ella un día fue a avisarme al Paraíso y

26 Paján está en la lista de 105 cantones afectados por el fenómeno de El Niño de 1997 a 1998. Tiene una población de 50 124 habitantes, una incidencia de pobreza del 78,3 %, el analfabetismo funcional del 50,2 % y cuatro médicos por cada 10 000 personas. Fueron afectadas 25 familias y 125 personas (Vos *et al.* 1999, 116-117).

27 Para el 17 de noviembre de 1998, el precio del dólar se cotizaba en 6335 sucres por dólar (El Universo. “Precio del dólar baja y sube reserva monetaria”. 17 noviembre de 1998. <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/precio-del-dolar-baja-y-sube-reserva-monetaria-92625.html>).

me dijo: “tío venga acá que están vendiendo solares” y como yo ya estaba trabajando en la Alborada como guardia de barrio me vine acá, por eso me gustó, porque me queda cerca del trabajo²⁸ (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

La inserción social y territorial de las familias de sectores populares se estructura y articula en el sistema más general de estrategias familiares de vida y revela las relaciones en las que sustentan su vida cotidiana (Gutiérrez 2011).

Yo tenía años yendo y viniendo de Guayaquil. La primera vez tenía como 15 años, vine a trabajar con mi tío vendiendo jugos, él tenía unas carretillas de tres ruedas que nos daba para trabajar. Vivíamos alquilando un cuarto en el centro; yo trabajaba aquí y los fines de semana me iba a dejar la plata a la familia; luego hubo bastante cosecha de café en el campo y por un tiempo no me vine, hasta cuando los cerros comenzaron a bajar, hubo hasta unos muertos por ahí. Tenía como 30 años cuando me vine a vivir acá ya fijo (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Un factor clave que facilita el acceso de las familias a estos asentamientos es el desarrollo de relaciones de parentesco y redes sociales que funcionan como contención y apoyo durante un proceso individual de autoproducción del hábitat. Estos arreglos van desde redes de acceso a recursos a las que los pobladores se adhieren individualmente, hasta formas colectivas que se activan según las circunstancias.

No, yo no vine “de una” para acá. Como un año viví en la casa de Cirilo, en un cuarto que me prestó. Mi familia estaba aquí, yo le pedí posada; a mí no me ha tocado dar posada porque ya casi todos viven aquí. Tengo un hermano que vive en Bastión, yo estuve cogiendo un terreno allá con mi hermano, pero como me dediqué a Manabí porque mi papá estaba solo allá, se perdió. Ahí pude ahorrar una platita para la entrada del solar, pero también había que hacer la casa (Morador de la Cooperativa Horizontes

del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

A pesar de lo limitado de la estructura de opciones que tienen las familias, las decisiones que toman comportan una racionalidad estratégica, que conjuga expectativas posibles y condicionantes estructurales. Las estrategias habitacionales son modeladas por factores del contexto que desde su perspectiva se presentan como posibilidades objetivas y que van cambiando en función de sus necesidades de vida (Di Virgilio *et al.* 2012, 160).

La primera casa era de caña, yo mismo la hice como pude, con retazos, comprando caña y madera. Esa casa me duró como dos años, después cuando ya terminé de pagar el solar, me dieron un papelito para que saque la casa de Hogar de Cristo; esa casa me duró otros cinco años. Mientras tanto, poco a poco comencé a juntar los materiales para construir en hormigón. Yo mismo la he hecho, porque yo cuando venía a trabajar en Guayaquil aprendía del oficio trabajando mucho en construcción. Mis hijos me han ayudado, pero poco, ellos no saben del oficio, ellos han estado en el estudio; lo he hecho con mi esfuerzo.

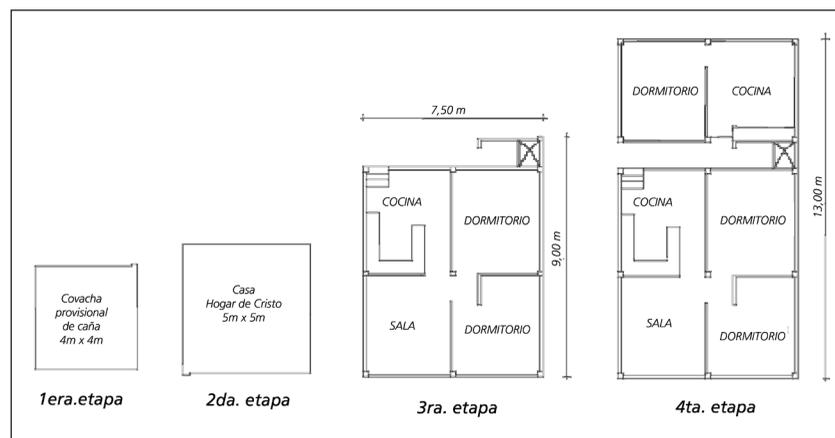
¿Usted ha recibido el bono para el mejoramiento de la vivienda?

No, todo es con el sudor de uno (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

La construcción de la vivienda se inicia habilitando una habitación de caña, que se va reemplazando con materiales durables, en un proceso prolongado y discontinuo de tiempo. En función de los recursos monetarios y no monetarios con los que se cuenta, esta se va modificando, ampliando o mejorando, de acuerdo con las necesidades del ciclo de vida familiar. El producto así obtenido tiene problemas de costos, por la modalidad de compra de los materiales, en forma individual y a pequeña escala; deficiencia en la calidad de los espacios; incorrecto uso de los materiales, por el sobredimensionamiento o subdimensionamiento; y prolongados tiempos involucrados en el proceso constructivo que no pocas veces inducen al desánimo de las familias (Gráfico 2).

28 Llegó en enero de 1998.

Gráfico 2.
Habitación por etapas de la unidad familiar



Fuente y elaboración: propia.

Primerito paré nueve pilares, ahí hice los dos cuartos de arriba, uno para los padres y otro para los hijos. Ellos eran pequeños, después cuando crecieron hicimos dos cuartos más abajo, porque el terreno va en pendiente. Ahora son 12 pilares, la casa ocupa todo el terreno. La parte de atrás que tiene dos cuartos ocupa Rubén, en un cuarto duerme, el otro lo tiene de cocina, porque él ya tiene su compromiso. Johnny vive en el terreno de atrás, él también se hizo de mujer y ya tiene una niña de 10 meses, ese terreno está en nombre de la mamá, lo compramos de oportunidad, él sacó una casa de Hogar de Cristo que todavía la está pagando (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

La vivienda y el entorno en el que se localiza orientan el desarrollo de estrategias específicas y constituyen elementos intrínsecos del proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social. La familia popular se inscribe en grupos de unidades domésticas, espacios sociales más amplios de organización de la vida cotidiana, que ante la imposibilidad de acumulación de capital económico por la vía del trabajo, despliegan redes

familiares que permiten dinamizar y potenciar el capital social como forma de acceso a los recursos (Di Virgilio *et al.* 2012, 169).

Mi hija vivía donde la suegra en Jardines de la Esperanza, pero la mamá la quiso tener cerca, y le buscó un solar, ella se vino con mi yerno. Mi yerno nos ha ayudado mucho, por él yo tengo mi trabajo, él me dejó este trabajo (guardia de barrios) porque a él le gusta trabajo de empresa. Rubén trabaja en el cementerio de Jardines de la Esperanza, mi yerno trabajaba de guardián ahí y le consiguió un trabajito. Johnny ahora está sin trabajo, él trabajaba en un taller de repuestos, pero se enfermó una semana y cuando fue le dijeron que ya no había trabajo. Ha metido carpeta por todos lados pero no lo llaman, está saliendo a vender caramelos en los buses (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Ahora que Johnny está sin trabajo, comen acá. Se le ayuda porque ya lleva dos meses sin trabajo y está caído con el pago de la luz, del agua, de la casa. También él había comprado sus cositas, cocina y una computadora para la entenada que está en el Colegio. Rubén tiene su cocina aparte, pero la mujer tiene un mal embarazo. Pasa todo el día vomitando, no puede lavar, no puede hacer nada, ella va donde la mamá que vive más abajo, pero Rubén sí come aquí (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 12 de julio de 2013).

Elías es soltero, él trabaja vendiendo CDs cristianos, se va al campo porque allá es mejor la venta, él trae su cualquier cosa para la comida, papel higiénico, jabón, siempre viene con su funda de comida (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 12 de julio de 2013).

Cuando el universo de opciones se torna más restringido, las estrategias familiares no solo se orientan a la búsqueda de nuevos ingresos monetarios, sino también de ingresos no monetarios, activando incluso los recursos y redes familiares dejadas atrás por la migración (Di Virgilio *et al.* 2012, 168).

En esta semana nos fuimos la señora y yo a Paján a coger café. Allá hay unas pocas carreritas, pero igual cogimos como 10 sacos, y los dejamos secando, porque así mojado no pagan ni 10 dólares el saco, pero seco se vende por lo menos a 100 dólares cada saco. Lo dejamos encargado a una pariente de la señora, una vez que desprenda toda el agua, lo saca al sol unos ocho días y ya está. Queremos ir otra vez porque todavía quedó por coger, solo que muy arriba, eso es trabajoso y hasta que haya un poco más para coger, también se necesita plata porque hay que mantenerse allá. La venta ha de ser en marzo por lo menos que es cuando el precio se pone mejor. Aquí en mi trabajo me reemplaza Johnny, por lo menos esos cuatro días tuvo su paga (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013)

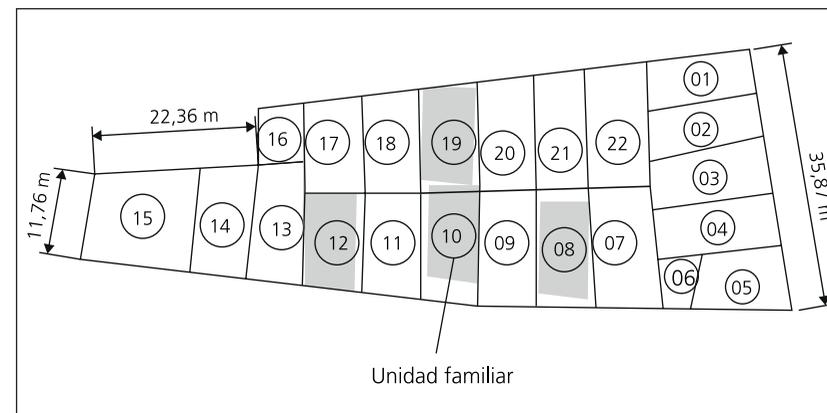
De esta forma, las redes se convierten en un medio clave para el acceso a los recursos y consumos básicos. Al inscribirse en colectivos más amplios, se tornan especialmente relevantes en la complementación de capitales a una mayor escala, estratégicos a los grupos familiares (Di Virgilio *et al.* 2012, 170).

Somos cuatro familias las más cercanas y todas vivimos en esta misma manzana. Este solar es el nuestro, aquí vivimos dos familias, la nuestra y la de Rubén y su mujer, ella está encinta. En el terreno de atrás vive mi hijo Johnny y su familia, ellos son cuatro en total. Pasando un solar para arriba vive Rosa, con Edgar, su marido, ellos tienen tres hijos; y pasando un terreno para abajo vive Mariela, que es la primerita que vino a este barrio, por ella es que todos estamos aquí. Entre nosotros nos apoyamos, lo más es en la comida, cuando alguien se queda sin trabajo nos prestamos dos libras de arroz, así cualquier cosa, después nos devolvemos. Se encarga a los niños, nos ayudamos cuando nos enfermamos, se pide que miren la casa cuando salimos. También en la construcción de las casas nos damos la mano, en los cumpleaños nos reunimos (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Mariela tiene un tío que vive más abajo y Maritza (esposa de Johnny) tiene la prima que vive al lado. Abigail (esposa de Rubén), tiene los papás que viven más arriba. El soltero que dice que está de novio con una señora de aquí mismo, dice que ya se va a casar (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Así, las redes familiares no se limitan únicamente a espacios familiares, sino a unidades domésticas territorializadas en el contexto barrial (Gráfico 3), convirtiéndose en elementos intrínsecos del proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social.

Gráfico 3.
Localización barrial de la unidad doméstica



Fuente y elaboración: propia.

Como se ha visto, por la imposibilidad de acceso de las familias pobres al mercado de suelo formal; imposibilidad económica, social y cultural, surgen los mercados de suelo informal, que se inscriben en condiciones históricas concretas. La dinámica de los mercados informales da cuenta de la coexistencia de agentes entre los que están los propietarios y demandantes de suelo, articulados por agentes informales que hacen posible la relación mercantil, cada uno actuando en función de sus objetivos e intereses. El propietario de tierra, introduciendo al mercado suelo sin servicios a un precio menor, accesible a la economía popular; el “urbanizador pirata”, captando anticipadamente la valorización futura del suelo con la intervención de políticas públicas en su regularización (legalización y servicios públicos); y las familias, haciendo posible aun en condiciones adversas mecanismos básicos de reproducción social, como la vivienda y el hábitat.

El mercado informal de suelo actúa bajo las mismas reglas del mercado formal: planificación del asentamiento, apertura de vías, lotización diferenciada de acuerdo con el uso del suelo, tamaño del lote que garantice rentabilidad y necesidades familiares, precio acorde a la demanda y al tiempo de recuperación de los costos. Con una ventaja: que esta forma de urbanización informal permite captar anticipadamente la plusvalía, sin que sobre el suelo se haya hecho inversión alguna.

Las familias pobres encuentran en los mercados informales de suelo su principal estrategia habitacional, mejorando progresivamente su situación a través de la inversión de recursos monetarios y fuerza de trabajo. Los barrios populares muestran un gran dinamismo a través del mejoramiento progresivo de la vivienda y del hábitat, en el que se puede diferenciar cuatro momentos de estas estrategias: a) el acceso al suelo, b) la autoproducción progresiva de la vivienda, c) la densificación o fraccionamiento del lote para otras unidades familiares y d) la regularización con la formalización de la tenencia y la dotación de servicios públicos. Este proceso es permanente y se adecua a las transformaciones de su ciclo familiar y sus estrategias económicas.

Además de las estrategias individuales, están las estrategias colectivas que se expresan fundamentalmente en la consolidación barrial. Las estrategias se inscriben en redes sociales más amplias, familiares, de parentesco, de amistad, de compadrazgo, que comportan relaciones basadas en la confianza, la lealtad, la ayuda mutua, y que en conjunto permiten finalmente la reproducción social familiar.

Si bien los mercados informales se presentan como estructuras sólidas, es posible cambiar la perversidad que manifiestan. Estos no son naturales, fueron producidos en situaciones específicas, y su conocimiento abona a la formulación de políticas que los orienten o regulen de manera adecuada, potenciando los capitales que los pobres poseen.

Los mercados informales de suelo y las relaciones políticas

Generalmente, se imputa la responsabilidad de las invasiones y ocupaciones informales de suelo a los políticos y dirigentes barriales, en su rol de

promotores de tal escenario. Si bien las vinculaciones entre dirigentes barriales, políticos y partidos políticos son directas, esta conclusión esconde las condiciones estructurales y las escasas oportunidades que los pobres urbanos experimentan, que a la postre son las que conducen al surgimiento de asentamientos informales.

El carácter dependiente de los procesos de urbanización de América Latina y de Ecuador, y su correlato en la falta de relación entre ingresos y precios de la tierra urbana en el mercado; la estructura oligopólica en la propiedad del suelo; la ausencia de políticas sociales en materia habitacional que respondan a los sectores de más bajos ingresos y una legislación urbana que dialoga con las élites y ahonda la exclusión y segregación socioespacial, generan un marco de condiciones externas y estructurales del sistema de producción de la sociedad, y de la ciudad en particular, propicio para el surgimiento de los mercados de suelo informal, como alternativa posible al alcance de los pobres urbanos.

¿Antes de ir a Horizontes del Guerrero, usted no pensó ir a comprar otro terreno en alguna ciudadela, en donde haya calles, agua?

¡¡¡No!!! No había plata.

¿Usted ha escuchado de Mucho Lote?

Sé que esos terrenos son baratos. Si he oído de Mucho Lote, del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, porque yo siempre he trabajado en la construcción. Antes de quedarme en Guayaquil, yo venía, trabajaba y viajaba a Manabí a dejar la plata; pero yo digo: ¿cómo voy a tener plata para pagar si no tengo trabajo seguro, cómo voy a pagar? ¡¡¡Yo sabía, pero no había billete!!! Le preguntaba a un amigo, ¿bueno y aparte de eso? Tienes que tener un trabajo seguro, que seas asegurado, que si no te alcanza la plata, te descuentan del seguro. Nosotros decíamos: “no, eso no es para nosotros”, nosotros tenemos que esperar una invasión que haya por ahí de repente, porque en una ciudadela todo es caro, muchos impuestos y si no se alcanza a pagar, le quitan la tierra. Yo decía: como vivo en Manabí, ahí no pago nada, pero si algún día me vengo, bueno ahí busco una invasión (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Esta consideración tampoco permite entender la racionalidad de los asentamientos informales desde la perspectiva de los moradores, como estrategia de sobrevivencia ante un mercado excluyente, y el rol activo –agencia– de estos en la construcción de su hábitat y en la reproducción social (Gutiérrez 2011, 117). Los moradores buscan una “invasión”, se integran a ella, aceptan las condiciones que les son impuestas, conocen de los riesgos que conlleva su pertenencia, discriminan entre “invadir suelo” y “comprar suelo”, toman distancia de los actos que puedan revertirse en su contra y apoyan los que les favorecen.

¿Usted qué piensa de las invasiones?

Yo pienso que ya no debe haber invasiones, yo no he andado en eso, no sé quién está en eso. Yo vivo en Horizontes del Guerrero, esto ha sido una invasión, pero no sé cómo han comenzado esas invasiones. Cuando yo llegué, vine a comprar, como decir usted invadió y me vende un solar, yo no me considero invasor, porque los invasores son los que me vendieron a mí el solar. Yo me considero un ciudadano que necesita un solar para vivir; si no estuviera en este barrio estuviera en el Paraíso de la Flor, porque ahí tenía la casa mi papá, y si no hubieran invasiones en ninguna parte, estuviera en Manabí. De ahí salí a la fuerza porque se quedó seco y no había cómo trabajar, ya no se puede trabajar. En el caso de que no haya invasiones, o no pueda entrar a una invasión, busco Manabí donde un familiar, para vivir en la casita y de ahí ir y venir a trabajar.

¿Usted considera que las invasiones son legales o ilegales?

Son ilegales, ninguna invasión es legal. Uno compra ahí porque necesita para vivir y no estar pagando arriendo. No hay mucho trabajo, el sueldo no alcanza. Cuando los hijos son pequeños, la carga es más grande, ahora ya cada uno trabaja (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

En este escenario de condiciones dadas y necesidades sentidas, es donde se articula la participación de los dirigentes y de los políticos, gestando, promoviendo, alentando, auspiciando, permitiendo... los asentamientos informales. Los dirigentes actúan como bisagra entre los moradores y los políticos y los políticos encuentran en los asentamientos informales un

método para construir una base de apoyo, que los moradores utilizan en ventaja propia. Sin embargo, el beneficiario final es el sistema prevaleciente, en la medida que mantiene las estructuras que generan las condiciones de marginación (Menéndez Carrión 1986, 57). De ahí la búsqueda de los políticos por los líderes barriales, la participación de estos en los partidos políticos y la permisividad de las autoridades frente a los asentamientos informales.

Los políticos como coagentes, colaboradores o actores no antagonizan con la que consideran su base de apoyo; al contrario, actúan reforzando las demandas populares. Una manifestación clara de esta conducta es la legalización de los asentamientos irregulares, que no es sino la “legitimación” de un acto que años antes nació como ilegal.

Los dirigentes/loteadores por su parte, buscan un vínculo con los políticos como portadores de las demandas sentidas de la población, relativas a la atención barrial por infraestructura y servicios y la legalización del suelo, que como ya se decía, son los atributos que acompañan a la venta informal de la tierra. Representan, además, la más importante fuente de sus ganancias anticipadas, a la vez que refuerzan su poder como dirigentes, frente a los pobladores. Maritza Loor, dirigente de la Isla Trinitaria indica:

Hay que estar con ellos, porque están en el Municipio y nos pueden ayudar, para conseguir la obra para la gente, porque las necesidades son muchas, si la obra no llega, uno no vale como “dirigente”. (*El Universo*. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. 10 de julio de 2005, sección El Gran Guayaquil).

“Es necesario mantenerse en la política, porque de esa forma uno se abre un espacio y los contrarios le respetan”, sostiene Marcos Solís, dirigente de Monte Sináí (*El Universo*. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. 10 de julio de 2005, sección El Gran Guayaquil). Zeneida Castro, dirigente de Bastión Popular agrega que su labor no culmina con la ocupación de la tierra, pues “le sigue la legalización. Conseguí que el Municipio entregara escrituras en Bastión Popular y Flor de Bastión, y luego mi interés es conseguir obras básicas y asfalto para las calles” (*El Universo*. “Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. 10 de julio de 2005, sección El Gran Guayaquil).

Los moradores se adaptan a estas situaciones en la medida en que re-

presentan una mejora en su seguridad y bienestar económico y la posibilidad de inserción en la ciudad, para construir sus hogares, sus vidas y comunidades.

Compré acá porque uno siempre tiene el deseo de dejar algo para los hijos. La Carolina ya es mamá y la otra todavía está enterita de criar. Esta casa es todo producto de mi esfuerzo, de mi trabajo, poco a poco la voy mejorado para que les quede a ellas un recuerdo de su madre, para que ellas puedan arribar, terminar sus estudios, encontrarse un buen trabajo y vivan mejor que yo (Moradora de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 18 de julio de 2013).

No había futuro en el campo, mire que mis dos hijos mayores solo llegaron hasta la escuela, porque allá no hay colegio; en cambio los dos pequeños, estando aquí pudieron terminar su secundaria. Estos chicos no saben nada de trabajo de campo, ellos ya solo saben de trabajos de la ciudad. El uno es bodeguero, el otro es guardia, el otro vende CD's, la mujercita, Rosa, ya tiene su propio hogar y todos sus hijos están estudiando (Morador de la Cooperativa Horizontes del Guerrero, en conversación con la autora, 1 de junio de 2013 al 15 de julio de 2013).

Existen sin embargo ciertas coyunturas en que el vínculo de los políticos con los asentamientos informales se vigoriza, como los periodos electorales, cuando se activan situaciones ya creadas con antelación. En Guayaquil existe una larga experiencia de legalización de asentamientos informales, que se remonta al año 1967, con la promulgación del Decreto 151 de legalización de tierras, en la que participó el entonces Alcalde Assad Bucaram. Desde entonces, se ha sucedido una serie de decretos cuyo objetivo central es formalizar zonas de ocupación informal a través de la legalización de suelo con la entrega de títulos de propiedad individuales.

En lo sustancial, la sucesiva promulgación de los decretos incorpora nuevas zonas informales existentes a la fecha de su promulgación bajo la figura de la expropiación a favor de los poseedores y del pago de la tierra a sus propietarios. De esta forma, no se afectan los mecanismos que producen la formación de estos asentamientos irregulares, convirtiéndose

incluso en una ventaja a los propietarios de tierras, a través de su pago por concepto de expropiación.

Con motivo de las elecciones seccionales de febrero de 2014, se debatió en debate en la Asamblea Nacional la reforma a la Ley 88 sobre legalización de suelo, promulgada en el año 2007 y cuya aplicación enfrenta al poder local y al poder central. La disputa puso en juego no solo al actor de la legalización, sino también el objeto de la misma. Marcela Aguiñaga, Asambleísta bloque PAIS indica que

La reforma sirve para legalizar las posesiones de tierra de cerca de 14 600 familias que viven hoy postergadas (...) frente a la falta de atención de necesidades básicas de varios cantones de la provincia del Guayas, 16 asambleístas que representan esta jurisdicción presentaron una reforma legal y un plan integral de atención a sus necesidades básicas, empezando por la vivienda (...) en los predios de propiedad privada, la reforma autoriza al municipio de Guayaquil (...) para que los adjudique y venda a los poseedores, en los predios de entidades del sector público y en los predios que hayan sido declarados de autoridad pública o de interés social, el proyecto autoriza al gobierno central, exclusivamente, a través del Ministerio de Desarrollo Humano y Vivienda, en su calidad de entidad rectora, que ejecute planes y proyectos habitacionales de interés social, adjudique y transfiera la propiedad a los actuales poseedores (Sala de prensa. "Reformas a la Ley 88 legaliza a 14600 familias que viven en sectores postergados: Marcela Aguiñaga". 7 de agosto de 2007. <http://www.asambleanacional.gob.ec/2013080710382/reformas-a-la-ley-88-legaliza-a-14600-familias-que-viven-en-sectores-postergados-marcela-aguinaga.html>).

Henry Cucalón, asambleísta del bloque Madera de Guerrero-PSC afirma que

Con la reforma se va a poder entregar títulos, legalizar, adjudicar y poder entrar con obras y servicios de acuerdo con las atribuciones y competencias para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos que se encuentran en terrenos, que están consolidados y necesitan una respuesta (Sala de prensa. "Reformas a la Ley 88 legaliza a 14600 familias que viven en sectores postergados: Marcela Aguiñaga". 7 de agosto de 2007. <http://www>.

asambleanacional.gob.ec/2013080710382/reformas-a-la-ley-88-legaliza-a-14600-familias-que-viven-en-sectores-postergados-marcela-aguinaga.html).

La aplicación del decreto y sus consecuencias sobre las 16 000 familias que ocupan en la actualidad Monte Sinaí serán resueltas, como otras veces, después de las elecciones.²⁹

29 En el contexto de las elecciones seccionales por la Alcaldía de Guayaquil, Monte Sinaí, sector donde se aplicaría la reformada Ley 88 recientemente, fue uno de los principales escenarios de lucha política entre Alianza País y el Partido Social Cristiano. Cada uno de ellos incluyó en su lista de candidatos a concejales personajes vinculados al sector: Rommel Salazar en las filas de Alianza País y Jefferson Ante, coordinador de la red de organizaciones de Monte Sinaí.

A manera de cierre

Partiendo de que la informalidad urbana se ha constituido como la modalidad predominante de crecimiento de las ciudades de América Latina y vía a través de la cual los sectores de bajos recursos resuelven sus necesidades habitacionales, el interés de esta investigación se centró en aprehender cuál es el papel de las políticas habitacionales en la formación de mercados informales de suelo, para el caso de la ciudad de Guayaquil, donde el fenómeno resulta persistente y de grandes proporciones. La indagación precedente identificó y examinó detenidamente la oferta pública habitacional local y nacional, confrontándola con la demanda de los sectores de bajos recursos e indagó sobre la dinámica de producción y reproducción de los mercados informales y cómo factores de carácter social, político e institucional, coadyuvan su funcionamiento y reproducción.

Se contextualizó el fenómeno de la informalidad urbana en un marco de globalización mundial de la economía, preeminencia del mercado en la acción social y cambios en los procesos de inversión y acumulación, del sector público al sector privado. La globalización, como nuevo modo de acumulación del capital, incidió de manera diferenciada en las ciudades, acelerando los procesos de modernización en aquellas con capacidad de responder a sus desafíos tecnológicos e institucionales. Producto de las medidas de ajuste estructural del mismo modelo, amplios sectores urbanos vieron deterioradas sus condiciones de vida.

Que los beneficios de la globalización hayan sido desiguales no es accidental, sino que responde a la lógica dominante que orienta este proceso, en

la cual las políticas y la gestión urbana han sido los mecanismos que permitieron su materialización. Este modelo, que no es ajeno a la mayor parte de las ciudades de América Latina, agravó y consolidó el histórico fenómeno de segregación socio espacial de la ciudad de Guayaquil, concentrador y excluyente; marco para el surgimiento de los nuevos asentamientos informales.

En un primer nivel, a partir de un inventario cualitativo y cuantitativo del hábitat en la ciudad de Guayaquil, se analizó la enorme brecha dejada por la insuficiente oferta habitacional desde que se institucionalizó como política pública. El análisis sobre el carácter de la política habitacional para el periodo de estudio 1998-2013 se contextualiza en el marco del nuevo rol que el Estado asume en el sector de la vivienda y el hábitat, bajo la égida del mercado. El estudio sobre la ciudad de Guayaquil se estructura en dos periodos: 1998-2006 y 2007-2013. En el primer periodo, la política de subsidio habitacional se aplicó en el sector urbano, en tanto que el sector urbano marginal recibió un subsidio infinitamente menor, entregado en materiales para la autoconstrucción de la vivienda.

Los hallazgos indican que el sector formal de la construcción absorbió la mayor cantidad de inversión, aunque en menor número de soluciones habitacionales. La oferta de vivienda formal se concentró en el segundo y tercer quintil de la población, quienes estaban en capacidad de responder a la lógica del mercado. Los sectores informales que recibieron el subsidio habitacional en forma de materiales de construcción y que lo aplicaron en las viviendas a través de la autoconstrucción, con mucha menos cantidad de inversión de recursos públicos, produjeron más unidades habitacionales, aunque con limitaciones económicas y técnicas. El suelo y la obra iniciada que aportan estos sectores viabilizan la política y su ínfima inversión. La política encuentra sus límites en la formación de cuasimercados en sectores de población de bajos recursos.

En el segundo periodo, la política se fortalece duplicando el valor del subsidio habitacional. Se aplica no solo en el sector urbano formal, sino también en los sectores urbanos marginales y rurales de origen informal consolidados o en proceso de consolidación, demanda no solvente, que pasan a ser atendidos por la política pública a través de la contratación directa de la empresa constructora por parte del Estado.

Este segundo periodo se caracteriza por el impulso del sector de la construcción, a través de la contratación directa por parte del Estado, antes que en términos competitivos con la oferta de vivienda social en el mercado. La empresa constructora recibió un beneficio adicional al otorgársele los derechos de construcción sobre los terrenos de los beneficiarios, quienes fueron los que viabilizaron la política. Con los derechos de construcción también se otorgó un prototipo de vivienda que garantizaba su rentabilidad a través de la disminución del área construida y de los estándares constructivos, ofreciendo un producto terminado y limitando las posibilidades de crecimiento o ampliación. Esto, sin ninguna consideración a los requerimientos culturales de la familia popular, haciendo perdurables sus condiciones de hacinamiento.

La escasa oferta de vivienda nueva para población de bajos recursos se limitó a los márgenes de la ciudad, ahondando más la segregación urbana y la exclusión social. Cuando la empresa constructora ofertó vivienda, solo lo pudo hacer para los sectores medios de la población con capacidad de pago, creando condiciones especiales que favorecieron a estos sectores en detrimento de los sectores de bajos recursos. Se hace evidente la ausencia de una política de suelo como soporte de la política habitacional. De esta forma, el subsidio habitacional termina actuando a favor de los intereses de los constructores, antes que los de las familias de bajos ingresos.

La demanda no solvente que no logra ser atendida sigue postergada, aumentando el déficit habitacional. Las personas recurren a la informalidad para resolver sus necesidades habitacionales. En este segundo periodo, se muestran aún más los límites de la política habitacional de mercado, incluso retrocediendo frente a los tibios avances del periodo anterior en la limitada formación de cuasimercados, con el retorno del Estado en la producción de vivienda social para las familias de más bajos ingresos. El subsidio habitacional se equiparó para cubrir el costo de una vivienda con mínimos estándares de habitabilidad, localizada en los márgenes de la ciudad. Se trata específicamente de Socio Vivienda 1 y 2, con muy poca incidencia frente al déficit existente.

Las políticas habitacionales del gobierno local se enfocan en dos sentidos: i) en la oferta de vivienda social cuyo modelo de gestión es la asociación

público-privada, que por su misma lógica atiende los sectores medios de la población; y ii) en la atención a los sectores de bajos recursos, mediante la política de legalización del suelo, de larga tradición en la ciudad, convirtiéndose en una forma muy económica de inserción de amplios sectores excluidos. Al mismo tiempo, dichas políticas se convierten en una potente herramienta para la reproducción de relaciones clientelares, estimulando y consolidando de esta forma la urbanización ilegal. No actuar sobre las causas de la informalidad favorece la preservación de los mecanismos que la originan.

En un intento por cambiar la lógica de producción de la informalidad urbana, a fines del año 2010 la política se reorienta a controlar el suelo de expansión de los actuales asentamientos informales en aproximadamente 9000 hectáreas, prohibiendo su ocupación mediante decreto e interviniendo directamente en cerca de 3000 hectáreas de la zona de expansión. Esto ocurre a través de la reestructuración territorial con base en el reasentamiento de las familias informales en programas habitacionales privados en desarrollo, y la incorporación de los programas habitacionales presentes y futuros al desarrollo integral de la zona. Por último, mediante la generación de sistemas de estructuración del territorio a través del diseño de centralidades urbanas, infraestructura vial y áreas verdes y de protección ambiental, para albergar en los próximos años a 250 000 habitantes.

Queda definido claramente el rol del Estado, el de la empresa constructora y el de los sectores subalternos. Justo en ese escenario, el modelo de la política demuestra sus mayores contradicciones, al enfrentar la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad.

En un segundo nivel, los hallazgos del estudio permiten dar cuenta, desde la práctica de los agentes, cómo la producción y reproducción de los mercados informales se inscribe en condiciones históricas concretas y cómo las familias de bajos recursos se articulan racionalmente a estos, desplegando estrategias familiares y territoriales que aseguran su reproducción social. De esta forma, estos hacen relación con los mercados informales de suelo y se presentan como la alternativa de acceso a suelo y vivienda de los sectores de bajos recursos, ante la imposibilidad de acceder a la oferta formal vía mercado.

Los mercados informales de suelo devienen un campo de coexistencia de diferentes agentes, actuando cada uno bajo sus objetivos y lógicas: el propietario del suelo como oferente, el urbanizador pirata haciendo posible la operación y la familia popular en calidad de demandante. Actúan bajo las mismas reglas del mercado formal y articulados con este, en busca de captar anticipadamente una plusvalía por las expectativas futuras de inversión pública en su regularización.

Las estrategias habitacionales de la familia popular se ejecutan a través de inversiones progresivas en la autoconstrucción del hábitat, en función de su ciclo familiar y la capacidad de recursos con que cuentan, activando todo tipo de dispositivos orientados a fortalecer el valor de uso de la vivienda. Las familias definen sus estrategias habitacionales a partir de los recursos que poseen (mano de obra, conocimiento, etc.) y de sus posibilidades, orientadas a la conservación o mejora de su situación. Estas lógicas se inscriben en contextos de redes de relaciones horizontales solidarias que activan estrategias de vida y de redes de relaciones verticales que activan mecanismos de dominación-dependencia, propios del clientelismo. Al ser construcciones históricas, dichas relaciones son susceptibles de cambio.

La intención de terminar con la informalidad en el acceso al suelo y la vivienda en el marco de un concepto integral del hábitat obedeció más a un imaginario disciplinar que a un reordenamiento de la política. La esencia de la política habitacional sustentada en el mercado se mantiene, con intenciones de generalizarla y de convertirla en la vía legítima de oferta de vivienda social.

La proclama de integralidad en el abordaje del problema urbano y habitacional no alcanza a dimensionar el complejo y diverso mundo social que no se reduce solo a materialidades urbanas. Abonan a sus limitaciones la implementación de la política habitacional que excluye a los beneficiarios y a las instancias del gobierno local, como rector del control y uso del suelo básicamente. Se hace necesario revisar el carácter de la política y los principios que la orientan, para pasar de una política que se sustenta en el capital, hacia otra sustentada en el trabajo.

Bajo ese principio, las reflexiones finales están orientadas hacia una política social de reducción de la pobreza en general y habitacional en

particular, centrada en sectores de bajos recursos, que transforme el patrón de exclusión heredado. Esto remite al plano de las políticas y su rol en la reproducción social. El fin de las políticas públicas es la universalización de los derechos, que permita acortar la brecha entre clases sociales (Fernández 2007).

¿Cómo hacer entonces para que estas políticas se conviertan en herramientas redistributivas que permitan reducir las distancias sociales? ¿Qué tipo de acciones, instrumentos e instituciones se necesitan para potenciar la participación de sus receptores?

La viabilidad de las políticas debe considerar las condiciones de los receptores, responder a la práctica concreta de la gente y su efectividad depende de la asociación entre lo que se ofrece y lo que se necesita. Las políticas habitacionales para grupos de bajos recursos deben insertarse en el sistema de estrategias de reproducción social que las familias ponen en marcha para vivir. Por ello, es vital el análisis empírico concreto de sus estrategias habitacionales y a partir de ahí, crear condiciones materiales que permitan articular maneras más favorables para la reproducción de la vida.

Las estrategias de reproducción social del mundo popular se establecen en la economía popular, definidas como un conjunto de actividades y prácticas sociales que en su desarrollo generan valor de uso y de cambio. Se organizan mediante unidades domésticas, redes de ayuda mutua, comunidades y asociaciones voluntarias diversas, a través de intercambios mercantiles o de reciprocidad. La economía popular comprende un conjunto de recursos materiales y simbólicos que desplegados en forma de estrategias permiten a las familias la reproducción ampliada de la vida. El principal recurso con que cuenta la familia popular es su fuerza de trabajo, inscrita en redes de relaciones orientadas a procurar calidad de vida, en función de lo justo y lo posible (Coraggio 2011, 103-109).

El hábitat popular es el espacio privilegiado para la autogestión colectiva de las condiciones de producción y reproducción de una economía basada en el trabajo, de una economía para la vida, sustentada en el valor de uso y totalmente contrapuesta a la lógica capitalista inmobiliaria que concibe a la vivienda y al hábitat como valor de cambio (Coraggio 2011, 386). Su práctica racionalizada remite a la Producción Social del

Hábitat, PSH¹ que no es sino el reconocimiento del actor beneficiario de las políticas habitacionales como un sujeto portador de una multiplicidad de capitales. Estos últimos constituyen un conjunto de cualidades, que debidamente potenciadas, funcionan como recursos complementarios a los financieros o técnicos ofrecidos desde la institucionalidad en forma de políticas (Rodríguez *et al.* 2007, 23).

Desde la potenciación del capital social que las familias poseen, la PSH (Ortiz, 2007) permite: satisfacer valores de uso vinculados con el consumo y el trabajo productivo; organizar el trabajo en la unidad doméstica; valorizar el capital de las familias de los sectores populares; contribuir al despliegue y fortalecimiento de lazos de cooperación y solidaridad y generar sinergias en ámbitos más complejos de la promoción del desarrollo local. Existen ya en operación, aunque marginalmente, experiencias de políticas habitacionales centradas en los procesos de producción social del hábitat y en una nueva institucionalidad capaz de materializarlas, como el movimiento cooperativista de vivienda en Uruguay (Nahum 2008).

Es necesario además ampliar la mirada al ámbito urbano, a la dimensión del hábitat, lo que implica intervenir el suelo urbano en manos del mercado con políticas que incluyan la reserva de tierra para vivienda social. También intervenir la tierra vacante urbana que ha sido beneficiada por la acción pública con infraestructura y servicios, en aras de aumentar la oferta de áreas urbanizadas para vivienda social en cantidades adecuadas, localizaciones correctas y precios accesibles. Esto amplía el abanico de la propiedad individual a formas colectivas de propiedad, que en su conjunto permitan el ejercicio pleno de la función social del suelo y la vivienda.

También se ha avanzado en América Latina en marcos jurídicos constitucionales que amplían los derechos a la ciudad y oportunidades de los más pobres; y en normativas urbanas para su viabilidad, como el caso del

1 “La Producción Social del Hábitat es una forma de producción de viviendas y otros componentes urbanos que se realiza sin fines de lucro por los propios habitantes y otros agentes sociales. Hoy no solo son estrategias de sobrevivencia sino de construcción de ciudadanía, fortalecimiento de la economía popular y transformación social”, afirma el arquitecto Enrique Ortiz Flores, Presidente de HIC-Coalición Internacional para el Hábitat (Hábitat International Coalition). “Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores, Presidente de HIC Coalición Internacional para el Hábitat”. Octubre de 2003. http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=250&cid_categoria=5.

Estatuto de la Ciudad de Brasil (Rolnik 2002) y las reformas urbanas y de suelo en Colombia (Maldonado 2003).

Las nuevas políticas deben compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos, leyes de planeamiento urbano de naturaleza social, agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática y políticas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

Finalmente, y haciendo las utopías posibles, en Ecuador hemos avanzado substancialmente en crear las condiciones para un desarrollo del Buen Vivir (Acosta 2012) contempladas en la Constitución de 2008, que reconoce al sistema económico como social y solidario (Art. 283) y el derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica (Art. 30), así como el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. Ello, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural (Acosta 2013).

El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. Solo nos toca recurrir a esta cuando perdemos la dirección y el sentido de los cambios.

Bibliografía

- Abramo, Pedro. 2003. «La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal». *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales* 136-137: 273-294.
- _____. 2008. «El mercado de suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina». *Territorios* 18-19: 55-73.
- _____. 2011. *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACHI-MDMQ.
- _____. 2012. «La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas». *EURE* 114: 35-69.
- Acosta, Alberto. 2012. *El Buen Vivir. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Quito: Abya-Yala.
- _____. 2013. «El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Reflexiones desde la periferia de la periferia». Ensayo de curso presentado para el *Módulo Economía Social y Solidaria*, FLACSO Ecuador, marzo.
- Acosta, María Elena. 2009. «Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70, análisis, balance y aprendizajes». Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Alfonsín, Betania. 2013. «Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones clave para la agenda de la región». Ensayo presentado en el *Curso Superior de Capacitación Especializada en Sistemas, Políticas y Mercados de Suelo Urbano y Vivienda*, Guayaquil, 21-22-23 de julio.

- Allan, Henry. 2009. «El Frente de Lucha Popular y la toma organizada de la tierra en la ciudad de Guayaquil. Proyecto: Políticas de la Memoria, y Descolonización en el Ecuador Bicentenario (1809-2009)». Manuscrito inédito, última modificación en diciembre de 2009. Archivo de Microsoft Word.
- Auyero, Javier. 1998. «Repensando el Tropo del Clientelismo Político». *Apuntes de investigación* 2/3: 55-83.
- _____. 2002. «Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva». *Perfiles Latinoamericanos*. 20: 33-52.
- Bourdieu, Pierre. 1988. *La Distinción*. Madrid: Taurus.
- _____. 2006. *Campos del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de las clases*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Calderón Cockburn, Julio. 2006. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy – SINCO Editores.
- _____. 2009. «Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas». *Centro-h* 3: 47-62.
- _____. 2011. «Titulación de la propiedad y mercado de tierras». *EURE* 111: 47-77.
- Calle, Eduardo, y Letty Chang. 1976. *Estudio de la Legislación de Desarrollo Urbano del Cantón Guayaquil*. Guayaquil: Fedesarrollo.
- Carrión, Fernando. 2010. *Ciudad: memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Clichevsky, Nora. 2009. «Algunas reflexiones sobre informalidad y regulación del suelo urbano». *Bitácora* 14: 63-88.
- COOTAD (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización). 2010. *Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010*. Ecuador: Lexis.
- Coraggio, José Luis. 2011. *Economía Social y Solidaria. El Trabajo antes que el Capital*. Quito: Abya-Yala.
- Córdova, Marco. 2012. «Políticas de vivienda social en Ecuador. La incidencia del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) en la conformación de cuasi-mercados». Manuscrito inédito, última modificación el 22 de octubre de 2012. Archivo de Microsoft Word.
- Constitución del Ecuador. 2008. Ecuador: Asamblea Constituyente.

- De Mattos, Carlos. 2010. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- De Oliveira, Orlandina. 1988. «Unidades Domésticas y Familias censales». *Demos* 23: 22-23.
- De Soto, Hernando. 2001. «El misterio del capital». *Finanzas & Desarrollo* 1: 29-33.
- Di Virgilio, María Mercedes y María Gil de Anso. 2012. «Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residenciales en el área metropolitana de Buenos Aires». *Revista de Estudios Sociales* 44: 158-170.
- Duhau, Emilio. 2003. «La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad». Ponencia presentada en el *Congreso de la ANPUR*, Belo Horizonte 17-19 de agosto.
- Fernandes, Edésio. 2003. Programas de Regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular* 12: 5-16.
- _____. 2008. «Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regulación de asentamientos informales en América Latina». *EURE* 102: 25-38.
- Fernández, Raúl. 2007. «La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina». Ponencia presentada en el *XIII Encuentro de la Red ULACAV y en la V Jornada Internacional de Vivienda Social*, Valparaíso 10-13 de octubre.
- Gutiérrez, Alicia. 1999. «Reflexiones teórico-metodológicas en torno al análisis de la pobreza». En *Ciudades Latinoamericanas, servicios urbanos y pobreza*, coordinado por Rodríguez, Manuel Ángel y Jorge Prospero Roze, 71-86. México: Universidad Autónoma de Guerrero.
- _____. 2007. «Herramientas teórico-metodológicas de un análisis relacional para los estudios de pobreza». *Ciencia, Docencia y Tecnología* 35: 15-33.
- _____. 2011. «La producción y reproducción de la pobreza: claves de un análisis relacional». En *Reproducción de la Pobreza en América Latina*, coordinado por Gutiérrez, Alicia, Jorge Arzate y Josefina Huamán, 113-138. Buenos Aires: CLACSO.

- Gutiérrez, Alicia. 2012. «Reflexiones en torno al análisis de las redes sociales en la pobreza». *Sociológica* 76: 149-188.
- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo, Silvia Lago, Máximo Lanzetta y Carla Rodríguez. 1998. *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso*. Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani, UBA.
- Jaramillo, Samuel. 2008. «Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como particularidad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina». *Territorios* 18-19: 11-53.
- _____. 2012. *Urbanización Informal: Diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Bogotá: Documentos CEDES, Universidad de Los Andes.
- _____. 2013. *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Bogotá: Documentos CEDES, Universidad de Los Andes.
- Jarrín, Andrés y Consultores URBANA. 2012. «Perfil del Sector Vivienda en el Ecuador». Documento preparado para *ONU-HÁBITAT*, Quito, abril.
- Lambooy, Jan y Frank Moulaert. 1999. «La Organización Económica de las Ciudades: Una perspectiva institucional». *Cadernos IPPUR/UFRJ* 4: 37-55.
- Maldonado, María Mercedes. Coord. 2003. *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9a de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad De Los Andes, Fedevivienda.
- Menéndez Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Nahum, Benjamin. 2008. «Una experiencia sostenible». En *Una historia con 15.000 protagonistas*, 206-219. Montevideo: Intendencia.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, José. 2011. *Patrones de Crecimiento Histórico de Guayaquil versus Planes de Desarrollo y Ordenanzas Municipales*. Guayaquil: Municipio de Guayaquil.

- Ortiz Flores, Enrique. 2007. *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la Producción Social de Vivienda*. México: Coalición Internacional para el Hábitat.
- Painter, Joe. 1995. «Regulation theory, post-Fordism and urban politics». En *Theories of urban politics*, coordinado por Judge, David, Gerry Stoker y Wolman Harold, 277-310. Londres: Sage.
- Pradilla, Emilio. 1981. «Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina». *Revista Interamericana de Planificación* 57: 73-99.
- _____. 1995. *El mito neoliberal de la informalidad urbana*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Ramírez, Rolando. 2002. *La Pobreza y la Ciudad: Contribuciones y limitaciones del Paradigma Cualitativo de la Pobreza Urbana*. Londres: Development Planning Unit. University College London.
- Rodríguez, et al. 2007. «Producción Social del Hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros». Documento de trabajo N.º 49 del Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- Rolnik, Raquel. coord. 2002. *El Estatuto de la Ciudad: Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Brasil: Instituto Polis.
- Sánchez, Patricia. 2011. «Los asentamientos irregulares y la producción social del hábitat: Perspectiva histórica, coyuntura local, alternativas». Ponencia presentada al foro *Las invasiones en la ciudad de Guayaquil*, Colegio de Arquitectos del Guayas, Guayaquil, enero.
- _____. 2012. «Las centralidades urbanas en la era de la globalización: el caso de Guayaquil». Ensayo de curso presentado para el módulo *Centralidades Urbanas e Histórica de Programa de Estudios Urbanos*, FLACSO Ecuador, 23 de septiembre.
- _____. 2013. «Mercado de suelo informal y economía social y solidaria. En caso de Ciudad Victoria». Ensayo de curso presentado para el módulo *Economía Social y Solidaria del Programa de Estudios Urbanos*, FLACSO Ecuador, Quito, 15 de mayo.

- Sepúlveda, Rubén y Raúl Fernández. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Smolka, Martí. 2002. «Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema». Curso profesional sobre *Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano*, Land Lincoln Institute, Cambridge, 12 de noviembre.
- Tamayo, Eduardo. 2008. «Resistencias al autoritarismo. Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988)», <http://alainet.org/active/26181>.
- Tosoni, María Magdalena. 2007. «Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México». *Perfiles Latinoamericanos* 29: 47-69.
- Vainer, Carlos. 2009. «Rio 2016 : um jogo (Olímpico ?) de cartas marcadas». *Jornal dos Economistas do Rio de Janeiro* 3-4 (diciembre).
- Valencia, Hernán. 1982. «Invasiones de Tierras y Desarrollo Urbano de la ciudad de Guayaquil». Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Veríssimo, Antonio Augusto. 2012. «Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales». En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, coordinado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo, 45-65. Quito: Flacso-Clacso-Instituto de la Ciudad.
- Villavicencio, Gaitán. 2011. «Las Invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política». *La Tendencia* 11:109-116.
- Villavicencio, Gaitán, Alfredo Becker, Letty Chang y Milton Rojas. 1989. *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: Corporación de Estudios Regionales-CIUDAD-IDRC.
- Vos, Rob, Margarita Velasco y Edgar de Labastida. 1999. «Los efectos económicos y sociales de El Niño, 1997-1998». En *El fenómeno de El Niño en el Ecuador, 1997-1999. Del desastre a la prevención*, coordinado por Gaspari, Enrico, Carlo Tassara y Margarita Velasco, 27-114. Quito: CISP, Abya-Yala.
- Wacquant, Loïc. 2007. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Argentina: Editorial Siglo XXI.

Instituciones

- CPDH (Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos). 2013. *Informe de Misión Internacional de verificación sobre el derecho a la vivienda Guayaquil-Ecuador*. Ecuador: CPDH.
- CSV (Contrato Social por la Vivienda). 2006. «Vivienda adecuada para todos». Documento de trabajo perteneciente al CSV, Quito, 20 de noviembre.
- Hogar de Cristo. 2011. «Boletín Virtual. Enero», acceso el 28 de mayo de 2013, <http://www.hogardecristo.org.ec/boletinesok.html>.
- _____ 2012. *Monte Sinái: la herencia de los vulnerados*. Guayaquil: Hogar de Cristo.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 1974. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador: INEC.
- _____ 1982. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador: INEC.
- _____ 1990. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador: INEC.
- _____ 2001. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador: INEC.
- _____ 2010. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador: INEC.
- _____ 2011. «Encuesta de Estratificación del Nivel Socioeconómico SNE 2011», http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=90&.
- _____ 2013. «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos y rurales 2011-2012», http://www.inec.gob.ec/Enighur_/Análisis_ENIGHUR%202011-2012_rev.pdf.
- JNV-BEV (Junta Nacional de la Vivienda - Banco Ecuatoriano de la Vivienda). 1988. «JNV-BEV: Informe de labores 1984-1988». Documento de trabajo, Quito, 10 de junio.
- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). 2012. *Subsecretaría de Vivienda. Registros Estadísticos. Periodo 2007 al 2012*. Base de datos.
- _____ 2013a. «Dirección de Hábitat y Asentamientos Humanos. Informe de Gestión: Enero-Diciembre 2012», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>.

- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). 2013b. «Informe para Relatoría Especial del Derecho a la Vivienda, Naciones Unidas», <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/ResponseEcuador16.07.2013.pdf>.
- _____. 2013c. «Subsecretaría de Vivienda. Programa de Vivienda Urbana. Programa Vivienda Urbano Marginal. Programa Mi Primera Vivienda. Informes de Gestión», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/p/>.
- _____. 2013d. «Subsecretaría de Vivienda. Programa Socio Vivienda-Guayaquil. Informes de Gestión Etapa 1: 2010-2011», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/programa-socio-vivienda-guayaquil/>.
- _____. 2013e. «Subsecretaría de Vivienda. Programa Socio Vivienda- Guayaquil. Informes de Gestión Etapa 1: 2012-Agosto 2013», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/programa-socio-vivienda-guayaquil/>.
- _____. 2013f. «Subsecretaría de Vivienda. Sistemas de Apoyos Económicos SAV-BID. Beneficiarios 2011 Urbana SAV-BID», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/sistemas-de-apoyos-economicos-sav-bid/>.
- _____. 2013g. «Subsecretaría de Vivienda. Sistemas de Apoyos Económicos SAV-BID. Beneficiarios 2012 Urbana SAV-BID», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/sistemas-de-apoyos-economicos-sav-bid/>.
- _____. 2013h. «Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos. Programa Nacional de Desarrollo Urbano», <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>.
- MAE (Ministerio del Ambiente). 2010. «Proyecto Guayaquil Ecológico», <http://simce.ambiente.gob.ec/sites/default/files/documentos/anny/PROYECTO%20GUAYAQUIL%20ECOLOGICO%20F.pdf>.
- Municipalidad de Guayaquil. 2004. «Transparencia y seguridad jurídica en la tenencia del suelo (Guayaquil- Ecuador)». Experiencia seleccionada en el *Concurso de Buenas Prácticas*, Madrid, 12 de junio.
- _____. 2013. *Decretos y Leyes de Legalización del suelo en Guayaquil. Estadísticas de Programa de Legalización del Suelo. Período 1990-2013*. Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales, base de datos.
- _____. s/f. *Sistema de Información Social*. Dirección de Acción Social y Educación, base de datos.

- Municipalidad de Guayaquil Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. s/f. Programas de Vivienda Mucho Lote 1, Mucho Lote 2 y Mi Lote. Archivos.
- Municipalidad de Guayaquil Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registros. s/f. Plan de Desarrollo Urbano. Ordenanza de Ordenamiento Territorial. Ordenanza de Urbanizaciones. Ordenanza de Edificaciones. Ordenanza de Lotes con Servicio. Información solicitada por escrito por la autora de esta tesis.
- UNDP/UN-Hábitat. 2002. *Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil: 1996-2000*. Guayaquil: Ecuador.

Registro Oficial

- Registro Oficial N.º 170, del 14 de Julio de 1967
- Registro Oficial N.º 210, del 22 de Diciembre de 1972
- Registro Oficial N.º 612, del 8 de Agosto de 1974
- Registro Oficial N.º 204, del 1 de Noviembre de 1976
- Registro Oficial N.º 646, del 9 de Agosto de 1978
- Registro Oficial N.º 67, del 16 de Noviembre de 1979
- Registro Oficial N.º 591, del 3 de Octubre de 1983
- Registro Oficial N.º 502, del 18 de Agosto de 1986
- Registro Oficial N.º 828, del 9 de Diciembre de 1991
- Registro Oficial N.º 899, del 23 de Marzo de 1992
- Registro Oficial N.º 996, del 10 de Agosto de 1992
- Registro Oficial N.º 195, del 17 de Noviembre de 1997
- Registro Oficial N.º 183, del 3 de Octubre de 2007
- Registro Oficial N.º 359, del 10 de Enero de 2011
- Registro Oficial N.º 303, del 19 de Octubre de 2010
- Registro Oficial N.º 747, del 17 de Julio de 2012

Este libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2015
en Editorial Fraga
Quito-Ecuador

El origen de los asentamientos informales en Guayaquil se remonta a la crisis cacaotera de las primeras décadas del siglo XX. Se convirtieron en fenómenos masivos en los años 60 y resurgieron con fuerza en los 90 enmarcados por las políticas neoliberales y la agudización de la pobreza. Ya entrado el siglo XXI constituyen la forma predominante de crecimiento urbano de la ciudad y fuente de dinamismo de los mercados informales de tierras.

A las causas estructurales que explican dichos asentamientos se suman una oferta insuficiente de vivienda social, una legislación urbana elitista y excluyente y una institucionalidad que la autora juzga débil e incapaz de controlarlos. Patricia Sánchez sostiene, incluso, que las políticas públicas de regularización han reproducido la irregularidad. Su investigación detalla, sustentada en estadísticas históricas, cómo la aparición de mercados informales se articula con otros importante factores sociales y con las políticas públicas habitacional y de legalización de suelo.

ISBN: 978-9978-67-447-5



9 789978 674475



FLACSO
ECUADOR