

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
ESTUDIOS URBANOS**

**MERCADO DE SUELO INFORMAL Y POLITICAS DE HABITAT URBANO
EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL.**

BERTHA PATRICIA SANCHEZ GALLEGOS

QUITO, FEBRERO DE 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
ESTUDIOS URBANOS**

**MERCADO DE SUELO INFORMAL Y POLITICAS PUBLICAS DE HABITAT
URBANO EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL.**

BERTHA PATRICIA SANCHEZ GALLEGOS

ASESOR DE TESIS: RAMIRO ROJAS PIEROLA

LECTORES: ALBERTO ACOSTA ESPINOZA

MARCO CORDOVA MONTUFAR

QUITO, FEBRERO DE 2014

DEDICATORIA

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: que nos enseñan día a día lo que es vivir en condiciones infrahumanas, por su tenacidad en la construcción de sus moradas, de la ciudad; y porque también son merecedores de días mejores

AGRADECIMIENTOS

A la Flacso: por su apoyo para la realización de mi Maestría

A Marco Córdova Montufar, 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

Marco Córdova Montufar

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

A Gaytan 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.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
INTRODUCCION	
Definición de la problemática de estudio	10
Pregunta de Investigación, Hipótesis,	16
Objetivos, Metodología	17
CAPITULO I	
MARCO TEORICO	
La Teoría de la Regulación: Régimen Urbano y Regulación Urbana.	19
Políticas Públicas de Hábitat Urbano: La política de vivienda social y políticas de regularización del suelo.....	23
Estrategias de Reproducción Social: Mercado Informal de suelo, lógicas de producción y reproducción.....	29
CAPITULO II	
CONTEXTO DE ANALISIS: LA CIUDAD DE GUAYAQUIL	
Guayaquil: Breve caracterización de su proceso de Urbanización	35
La dinámica poblacional en el contexto urbano de Guayaquil en los últimos años	37
La ocupación del Suelo Urbano	43
Pobreza y Precariedad del Hábitat.....	49
CAPITULO III	
POLITICA PUBLICA HABITACIONAL Y LEGALIZACION DE SUELO EN GUAYAQUIL	
Inventario Habitacional en Guayaquil: Cualicuantitativo.....	56
La oferta habitacional pública del Gobierno Nacional	59
La oferta habitacional pública del Gobierno Local	80
Política de legalización de suelo en Guayaquil	84
CAPITULO IV	
DINAMICA DEL MERCADO INFORMAL DE SUELO	
De las ocupaciones de suelo a los mercados informales de suelo	99
De los mercados informales de suelo a su regularización	107

Origen del Asentamiento: Horizontes del Guerrero, un estudio de caso.....	115
Estructura de los mercados informales de suelo.....	121
La consolidación barrial y el trabajo comunitario.....	129
Las estrategias familiares y las unidades domésticas de reproducción social.....	134
Los mercados informales de suelo y las relaciones políticas.....	141
A MANERA DE CIERRE.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	153

INDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 1: Crecimiento histórico de Guayaquil, porcentaje respecto a población nacional, área y densidad.....	38
Cuadro N.º 2: Población años 1990,2001 y proyecciones 2005, 2010, según Áreas de Desarrollo Social.....	42
Cuadro N.º 3: Área neta 2001, 2005, 2010, según Áreas de Desarrollo Social.....	44
Cuadro N.º 4: Evolución de los asentamientos informales. Año 2010.....	45
Cuadro N.º 5: Distribución del suelo urbano en urbanizable y no urbanizable. En hectáreas.....	47
Cuadro N.º 6: Estimación del Uso de Suelo Urbano Residencial Formal e Informal. En Hectáreas y Porcentajes.....	49
Cuadro N.º 7: Población Promedio con NBI e indicador CAPECO, según Áreas de Desarrollo Social. Año: 2005.....	52
Cuadro N.º 8: Evolución de la Población y Vivienda ocupada en Guayaquil. 1974-2010.....	57
Cuadro N.º 9: Evolución de la Vivienda ocupada en Guayaquil, según servicio Básico. Años 1990-2010.....	57
Cuadro N.º 10: Evolución de la Vivienda ocupada particular en Guayaquil, según tipo (incluye ocupada, desocupada, en construcción). Años 1990-2010.....	58
Cuadro N.º 11: Producción de Vivienda en Guayaquil por el Seguro Social entre 1942-1987.....	59
Cuadro N.º 12: Producción de Vivienda en Guayaquil, por la Junta Nacional de Vivienda entre 1964 a 1992.....	61

Cuadro N.º 13: Subsidio Habitacional (bono) entregado por el MIDUVI, en Guayaquil, según programa. Años 1998-2006.....	65
Cuadro N.º 14: Subsidio Habitacional (bono) entregado por el MIDUVI, en Guayaquil, según programa. Años 1998-2013.....	70
Cuadro N.º 15: Programa Habitacionales Municipales.....	82
Cuadro N.º 16: Oferta de Suelo y vivienda de la Municipalidad. Años 2002-2016.....	84
Cuadro N.º 17: Títulos de Propiedad entregados por la Municipalidad de Guayaquil. Años 1993-2013.....	92

INDICE DE MAPAS

Mapa N.º 1: Áreas de Desarrollo Social definidas por la Municipalidad.....	40
Mapa N.º 2: Evolución de los Asentamientos informales en Guayaquil.....	46
Mapa N.º 3: Calificación del suelo del Cantón Guayaquil	48
Mapa N.º 4: Zona por Necesidades Básicas Insatisfechas, según Áreas de Desarrollo Social.....	54
Mapa N.º 5: Programas Habitacionales Públicos en Guayaquil.....	83
Mapa N.º 6: Sectores amparados por Leyes y Decretos de Legalización de suelo informal en Guayaquil.....	93
Mapa N.º 7: Zona de Monte Sinaí, de aplicación de las reformas a la Ley 88.....	97
Mapa N.º 8: Barrio Horizontes del Guerrero.....	116
Mapa N.º 9: Habitación por etapas de la Unidad Familiar.....	137
Mapa N.º 10: Localización Barrial de la Unidad Doméstica.....	137

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico N.º 1: Unidad Doméstica de estudio.....	134
---	-----

RESUMEN

Los asentamientos informales se han constituido en la forma predominante de crecimiento urbano en la ciudad de Guayaquil; este fenómeno no es nuevo, se inicia en los años 30 con la crisis cacaotera y a partir de los años 60 toman el carácter de masivas. A partir de los años 90 resurgen con fuerza en el marco de políticas neoliberales y agudización de la pobreza, mediados por relaciones mercantiles, dando paso a los mercados informales de suelo. A las causas estructurales que están en la base de la formación de asentamientos informales, se suman una oferta insuficiente de vivienda social, una legislación urbana elitista y excluyente y una institucionalidad débil e incapaz de controlarlos. El Estado ha respondido con políticas de regularización, que antes que resolver la informalidad, la está reproduciendo. *El interés de la 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 como factores de carácter sociales, políticos e institucionales, coadyuvan para el funcionamiento y reproducción de los mercados informales en la ciudad de Guayaquil.*

En el primer capítulo destinado al marco teórico, revisaremos los conceptos de Régimen Urbano y Regulación Urbana, que nos orientarán a entender la estructura de la ciudad Latinoamérica como resultado de la interacción entre la lógica del Estado, la lógica del Mercado y la lógica de la Necesidad. Esta última actuando como estrategia de reproducción social, tiene una dinámica de producción y reproducción en el nivel microsocioal, articulada a nivel macro a las políticas públicas habitacionales y de regularización del suelo y a las relaciones de poder que se generan en la interacción.

El segundo capítulo se orienta a contextualizar la investigación en la ciudad de Guayaquil, se hará una muy breve caracterización del proceso de urbanización, de su dinámica poblacional en los últimos años, de la ocupación del suelo, de los niveles de pobreza y precariedad urbana, con el objetivo de dimensionar el fenómeno que se pretende analizar.

El tercer capítulo tiene por objeto enfrentar la demanda habitacional con la oferta pública habitacional; iniciará con un inventario habitacional cualicuantitativo en la ciudad de Guayaquil, que permita dimensionar el stock y la calidad de vivienda existente y la demanda por crecimiento vegetativo. A continuación se hará una

caracterización de la situación de la oferta pública habitacional, por parte del nivel de Gobierno Nacional, como a nivel de Gobierno local. La última parte del capítulo estará destinado a examinar la política de legalización de suelo y su naturaleza en relación a los asentamientos informales.

En el último y cuarto capítulo, a partir de un estudio de caso, se da cuenta de las dinámicas de los asentamientos informales. Se parte de las coyunturas en que se producen y el proceso que conlleva a su regularización; luego, se revisa la dimensión endógena que responde a la institucionalización histórica de prácticas sociales y culturales que los reproducen, como la confianza y lealtad y de redes sociales basadas en relaciones de parentesco y compadrazgo, que permiten en su conjunto la reproducción social de familias de muy bajos recursos, activando principalmente su capital social.

Finalmente el capítulo titulado a manera de cierre, recoge los principales hallazgos del estudio, orientados a: i) profundizar en los temas discutidos en esta tesis y abrir nuevas líneas de investigación en torno a la temática analizada, y ii) reflexionar desde la teoría y la práctica de los mercados informales de suelo elementos que permitan la construcción de estrategias más adecuados y efectivos, en términos de políticas urbanas para el desarrollo urbano, para la erradicación de la pobreza y la construcción de una sociedad más democrática.

INTRODUCCION

Definición de la problemática de estudio

Según datos censales del 2010, la ciudad de Guayaquil, cuenta con 2'278.691 habitantes y una tasa de crecimiento del 1,54 % anual¹, convirtiéndose en la ciudad más poblada del Ecuador (Inec, 2010). La demanda anual de vivienda nueva de la ciudad de Guayaquil esta por las 8.000 unidades, correspondiendo al estrato popular bajo, cerca de 6000 viviendas. Esto significa una demanda de 150 hectáreas de tierra anualmente (Diario Expreso, 2 Enero 2011)

La ciudad de Guayaquil, absorbe anualmente alrededor de 5000 familias provenientes de antiguos barrios informales de la ciudad, ciudades intermedias y zonas rurales, que 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, actuales asentamientos informales que ocupan la actual área de expansión urbana. Dirección de Urbanismo Avalúos y Registros, de la Municipalidad de Guayaquil (DUAR: 2011).

Estas cooperativas, junto a las llamadas Balerio Estacio, Flor de Bastión, Janet Toral, Paraíso de la Flor, El Fortín y Nueva Prosperina, reúne a más de 200 mil habitantes y constituyen según la Dirección de Ordenamiento Interna y Territorial DOIT, del Municipio de Guayaquil el último gran aumento poblacional de Guayaquil desde 1990. (<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 urbano de la ciudad. Anualmente el Municipio de Guayaquil destina 250 millones de dólares, de un presupuesto anual de 567 millones 646.000 mil, en atender con servicios las áreas consolidadas. (<http://www.elcomercio.com/pais/Municipio-Guayaquil-aprobo-presupuesto-debate06011402.html>)

Los asentamientos informales tienen su origen posterior a la crisis cacaotera de los años 30, y se presentan como un fenómeno masivo a partir de los años 50, en procesos sostenidos, continuos e individuales de ocupación del manglar municipal

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

conformando lo que hoy se conoce como Suburbio Oeste² (Valencia, 1982:145). Para 1978, se habían ocupado 1000 há 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 y otros, 1989:45), produciéndose fuertes desalojos y una sostenida resistencia de los pobladores. Por el sur, a mediados de los 70, se inicia la ocupación de El Guasmo, por población tukurizada y expulsada del casco central, donde se estaba dando un acelerado proceso de renovación urbana (Valencia, 1982: 149); con una lógica planificada, organizada y asistida técnicamente, sobre tierras de propiedad estatal -BEV e IESS-. 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.

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 sus propietarios, o bajo amenaza de “invasión”, se vende la tierra a través de “dirigentes barriales y/o promotores informales”, dando paso a los *mercados informales de suelo*, siendo ésta la forma generalizada de acceso al suelo de los pobres urbanos, a partir de este periodo³. Por el norte para los años 90 la planta urbana llega hasta Pascuales, con los asentamientos de Bastión Popular, con una modalidad en donde a más de los intereses económicos de la venta ilegal de la tierra, se articula el control social y político de sus ocupantes; modelo que se repite al Oeste de la vía perimetral para dar paso a la Flor de Bastión y Paraíso de la Flor, cerrándose el anillo de asentamientos informales alrededor de la Perimetral con las Coop Balerio Estacio, Sergio Toral, Zenaida Castro, etc, nombres de sus “promotores”, quienes a esta altura ya tienen un bagaje acumulado en asentar 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 y en su articulación política a nivel nacional, para la aprobación

2 De acuerdo a AITEC, para 1950, el Suburbio Oeste ya poseía 30.563 habitantes u ocupaba un área de 200 há, y para el año 1961, la extensión era de 823 há, un incremento del 311,5%. A fines de los años 70, la población estaba cerca de las 500.000 habitantes.

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 Azueta y Emilio Duhau en México, Samuel Jaramillo en Colombia.

de los decretos de legalización de la tierra en el Congreso Nacional⁴. 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 causa de la formación de asentamientos informales o irregulares, se encuentra en los altos niveles de pobreza, bajos ingresos, informalidad ocupacional que conforman una situación de precariedad estructural para gran cantidad de población que no puede acceder al suelo urbano y vivienda a través del mercado formal, por lo que recurren a formas de supervivencia entre los cuales están la ocupación informal de tierras y la autoconstrucción de viviendas. La ausencia de políticas sociales en acceso a suelo y vivienda acorde a los sectores de bajos ingresos (Clichevsky, 2009:68), así como una legislación urbana elitista y excluyente, instituciones públicas débiles e incapaces de hacer cumplir la “ley”, se suman a los factores que están detrás de la informalidad (Fernández, 2008:30).

La política de vivienda social en el marco del Estado de Bienestar que se iniciara en Guayaquil en el año 1942, característico 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 en la década de los ochenta y de los sistemas habitacionales públicos 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

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 del 2007, se abarca casi la totalidad de los sectores informales, hasta la fecha.

justamente en este periodo donde 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 desde el año 2002, ha incursionado en la provisión de vivienda social a través de alianzas público-privada con el sector constructor y financiero, cuya oferta insuficiente a la demanda, también excluye a la población de más bajos recursos, por lo que los mercados informales de suelo siguen 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; apoyo-rechazo; dependiendo de la coyuntura política. Y larga... desde los años 30, la municipalidad arrendaba tierras de su propiedad, en el suburbio oeste, a los moradores de bajos ingresos que lo solicitaban⁵, pero esta modalidad fue rebasada por el crecimiento acelerado de la ciudad, cuya estructura administrativa no estaba preparada para atender la demanda de los arrendatarios⁶, para convertirse en ocupaciones de hecho 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 estos asentamientos, dándose inicio a lo que hoy se configura como *la política de Legalización de Tierras en Guayaquil*, en respuesta a las demandas poblacionales por tierra y vivienda, en medio de relaciones clientelares que vincula a políticos locales y nacionales en búsqueda de votos y 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 y a partir de los años 80 con el agotamiento de éstas, los decretos afectan a tierras privadas, vendidas irregular e ilegalmente, y su titulación al

5 Al respecto revisar 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, las familias antes que acceder a suelo, accedía a un pedazo de manglar, lo que significó que gran parte de sus ingresos se destinara a su habilitación, llegando el relleno del suburbio una política municipal. Debido a estas condiciones el proceso de consolidación del suburbio fue lento y prolongado.

tiempo que legitima este acto, incorpora al mercado formal tierra antes ilegal. (Villavicencio y otros, 1989:215).

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

La legalización tampoco ha “*acabado con la informalidad*”, pues éstas se siguen reproduciendo ya que 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). La ley expropiatoria 37 del año 1997 y 88 del año 2007, reflejan esta lógica.

Lógica de producción y reproducción de la ciudad “informal”, que están 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 para la sociedad.

Esta forma histórica de ocupación de la ciudad informal, es abruptamente interrumpida el 28 diciembre del 2010, con la expedición del decreto presidencial No. 607, por el cual se declara área de reserva de seguridad a 9.300 hectáreas, en la zona donde se desarrollan los actuales asentamientos informales, que incluye una zona crítica de 444 hectáreas ya ocupadas por estos. Por estas 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. Este evento provoca que las “invasiones” se disparen, hecho controlado por una guarnición militar que se asentó en la zona y que empezó a desalojar las ocupaciones posteriores a esa fecha. (Hogar Cristo, 2011: 4-6)

En la actualidad, en la zona hay pocas familias en espera de su reubicación, y “gran parte de ellas que eran nuestra clientas desarmaron sus casas y han emigrado, a vivir en hacinamiento”, indica una técnica de Hogar de Cristo. También 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. 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 5.000 y 12.500 dólares⁸. Hasta la presente fecha⁹ se han entregado 420 unidades habitacionales, en bloques cuadrifamiliares de dos plantas, siendo muy pocas familias están haciendo uso de las mismas, al no poder desarrollar su vida cotidiana, ya que la nueva localización habitacional las aleja de sus fuentes de trabajo, de las escuelas y guardería de los niños, el transporte es escaso, las distancias se han duplicado y no tiene redes sociales en quien apoyarse¹⁰

Tampoco la gran mayoría de las familias “candidatas a reubicación”, han aceptado esta solución, las razones son de orden económica: no tienen la entrada obligatoria que el programa exige, no califican al crédito porque no pueden probar sus ingresos, no quieren adquirir 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 totalmente; de orden social: la reducida área de vivienda no les permite incorporar área de trabajo –tienda, taller-, el número de miembros familiares es muy alto para los espacios habitacionales disponibles, no quieren compartir con otras familias los bloques cuatrifamiliares; y de orden cultural: en el proceso de construcción de su hábitat (vivienda, barrio, comunidad) las familias construyeron redes

8 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 los 5000 dólares y 12.500, que corresponden al precio final de la vivienda.

9 El presente informe fue presentado el 21 de Septiembre del 2012, al comité de aprobación de tesis de la Flasco,

10 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 pasado.

sociales que les permiten enfrentar la pobreza, las mismas que se pierden en el momento que son reubicadas en los nuevos programas habitacionales; pierden también toda la carga de valores simbólicos y subjetivos asociados a la construcción de comunidades, ausentes en los complejos habitacionales anónimos y programas de vivienda “llave en mano”.

El decreto 607, la política “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, es una nueva forma de enfrentar la problemática de los asentamientos irregulares en una ciudad donde el fenómeno de la informalidad urbana es persistente, pero que en el fondo comparten 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 nuevo fenómeno abre nuevas interrogantes sobre los asentamientos informales, la política social de vivienda y la producción de ciudad.

Nuestro interés en 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 como factores de carácter sociales, políticos e institucionales, 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 regularizarlos, 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, pero 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 el carácter de las mismas. Se recopilará información de segunda mano, archivos institucionales, registros oficiales, tesis de grado, revistas y periódicos locales.
2. Dinámica de la producción y reproducción de los asentamientos informales identificando, porque, cuando, donde y como 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 noventa, tanto por el Gobierno Nacional como por la Municipalidad de Guayaquil
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. Un caso de estudio de un barrio informal, en el cual se haya aplicado la Ley 33 y 88 de legalización de suelo y de cuenta de las dinámicas de producción y reproducción de la informalidad urbana.
4. Un caso de estudio de una unidad familiar ampliada

El marco *temporal* será:

Desde inicio de los años noventa, hasta la actualidad, año 2013.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

En este capítulo se hará un recorrido por el marco conceptual que nos permita 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.

Desde el Estado, se han generado políticas urbanas en relación al hábitat, cuya naturaleza excluyente, explicaría que un gran porcentaje de población encuentre en los mercados informales la forma de resolver el acceso a suelo y vivienda y no en la política social; en tanto que los asentamientos informales como espacios de reproducción de vida, generan dinámicas a través de los 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” pos estructuralismo, daban cuenta de los fenómenos urbanos en su especificadas espacial; frente a lo cual Abramo propone dos conceptos para “articular el capitalismo con la estructura urbana -regímenes 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 *regímenes urbanos* identificarían fases particulares de la relación del capital y de la estructura urbana y son *regímenes de acumulación* definidos histórica y

geográficamente e inscritos en la espacialidad urbana. Por otro lado, la *regulación urbana*, son los mecanismos sociales que permite que los regímenes urbanos se produzcan y garanticen su reproductividad (Abramo, 2011: 30).

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-* y 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, que servirían de orientadores “guías” de los que denomina “regímenes 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 la búsqueda de poder 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 a los procesos de industrialización de sustitución de importaciones que se dio en la región a partir de los años 30, en su dimensión territorial, presenta las contradicciones del sistema capitalista de concentración y desigualdad, caracterizado por una estructura socio-espacial urbana segregada, que definirán las estructuras urbanas futuras (Pradilla, 1981). De esta forma, importantes flujos migratorios rurales que no pudieron 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 del estado y la que no lo es, y entre la socialización o regulación informal y formal, que codifican la conducta individual y colectiva en los subsistemas de la sociedad urbana, uno de estos el campo de la vivienda (Lambooy y Moulaert, 1999:51); 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 informal 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 que se encuentra 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 como legal.

La *informalidad urbana*, entonces remite a formas no reconocidas como legales en cuanto a su propiedad, pero también incluye todo el marco regulatorio necesario para su reproducción en los procesos territoriales urbanos, dimensión fundaria y urbanística: formas ilegales de propiedad del suelo, en el uso del suelo, en la construcción de la vivienda y de la 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 y Otros, 1998).

Por un lado el *Estado* coordinando las relaciones entre individuos y grupos social, desde donde se define 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 selección 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 y que permite su reconocimiento 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*, que 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, siendo 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 de grupos sociales. El mercado de suelos adquiere características particulares en relación a las condiciones jurídicas y urbanísticas con las que se relaciona; 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 impone, -privado, comunitario, estatal- estamos frente a *mercados legales*; así mismo si responde a una normativa urbanística –usos de suelo, densidades, tamaños-, se relaciona con la formalidad. Su naturaleza final son los *mercados formales*. Por el contrario, si se encuentra fuera del margen del sistema legal y de la normativa jurídica y urbanística, estamos frente a *mercados informales* (Abramo, 2006:7).

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, se presentan como la motivación que impulsa 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, que por su carácter de producción informal de materialidades urbanas, no son reconocidas 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 podrían ser carencias 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 y 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 tiene altos costos sociales y políticos (Abramo, 2008: 60).

El *mercado informal de suelo* caracterizado por irregularidades dominial, urbanística y constructiva, es una respuesta pragmática a: a) la incapacidad de sus pobladores al acceso 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: La 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 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, 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. Se destaca el aporte de éste tipo de política en la contribución al desarrollo económico capitalista, creando una industria relativamente simple que podía consumir productos industrializados producidos nacionalmente, 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 en base a 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, respecto a la autoproducción de la vivienda se vuelven paradigmáticos para la concepción de los programas de “Lotes con Servicios” y de programas de “Mejoramientos 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 e implica 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 de asentamientos irregulares, parten del reconocimiento de la informalidad urbana y están orientados a la provisión de infraestructura vial, sanitaria, provisión de equipamiento y servicios y la resolución de la tenencia de la tierra. En su primera versión en los años 70, su filosofía y concepción puso a los pobres en el centro de su preocupación, aumentado la cantidad de familias beneficiadas respecto a otro tipo de programas, estableciendo relaciones directas con las comunidades y promoviendo 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 del materialismo histórico, la crítica principal se orienta a develar que la producción informal de la ciudad se debe a causas estructurales -carencia de empleo, bajos salarios, estructuras monopólicas de la propiedad de la tierra y del sector inmobiliario-, y coyunturales (crisis económica, financiera, y fiscal, austeridad estatal), y que por lo tanto las 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 origina el problema permanecen (Pradilla, 1995:7).

En los años 70, entra en crisis el modelo global de acumulación capitalista, y al amparo de las medidas económicas para generar crecimiento económico contenidas en el consenso de Washington¹¹, a partir de los años 90 se consolida un nuevo modelo de políticas sociales, relacionadas con la reconversión productiva, la supremacía del mercado financiero y reformas del Estado, privilegiando al *mercado* antes que al *Estado*, como medio más adecuado en la asignación de recursos; un fuerte financiamiento en forma de deuda externa viabilizaba las reformas. La financiabilidad y recuperación de costos guiaron la intervención del Estado, cuyo papel se reducía a la de un *facilitador del mercado*, estimulando la participación *eficiente* de la empresa privada, con una serie de recursos para subvencionar a sectores sociales -subsidios directos y focalizados- dentro de la lógica del mercado.

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

Así 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 asignador de los recursos, y su rol será el de facilitar que el mercado habitacional funcione; b) mediante la

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

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 suministro de la infraestructura; d) la flexibilización de las normas urbanas que generan una ficticia escases del suelo que debe disponerse al sector privado, para la provisión habitacional (Fernández, 2003:8).

A fines de los años 90, los efectos de la política neoliberal se presentan con un aumento de la pobreza, que se expresan en el territorio con el incremento de los asentamientos informales, para los cuales se promoverá los programas de mejoramiento de barrios *focalizados*, preferentemente los localizados en los centros urbanos, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, destinando a los asentamientos periféricos políticas de regularización para atender los aspectos de 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 ilegal y su conversión en capital activo.¹² El concepto central es que todo el patrimonio que poseen los pobres urbanos, producto del acceso ilegal a suelo urbano y vivienda autoconstruida, es un *capital muerto*, por no tener un reconocimiento *legal* que permita ser usado para el 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 de que se legalice lo *ilegal* con la otorgación de títulos de propiedad individuales. Políticas de regularización de la tenencia de la tierra bajo éste paradigma se aplicaron en toda América Latina y con el carácter de masivas en México y Perú.

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

12 Hay una amplia literatura que desarrolla las tesis de Hernando del Soto: Abramo, Fernández, Magallanes, Verissimo en Brasil; Calderón, Riofrío en Perú.

Durante 25 años de aplicación de políticas de regularización en la región y la persistencia y aumento de la informalidad, su análisis permite hacer algunas consideraciones. Los 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 del Perú¹³, no cumplieron con la promesa de origen en cuanto a la conversión del capital muerto en créditos productivos para la producción y el mejoramiento habitacional, puesto que la banca privada para otorgar el crédito no atiende al hecho de si las familias cuentan o no con títulos de propiedad, sino a 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 viviendas sin condiciones adecuadas de construcción, cuyo resultado es una regularización incoherente y fragmentada, muy alejado de un acceso ordenado al suelo y al consecuente crecimiento ordenado de la ciudad (Calderón, 2009:50).

El bajo costo en su aplicación¹⁴, puede ser motivo de su opción por parte de administraciones municipales que cuentan con limitados recursos, convirtiéndose en una forma muy económica de inserción a la ciudad, así también como de 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.

Para Jaramillo, 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 es una política reiterada, los pobladores encontrarán en la ocupación ilegal, la forma de llegar a tener un terreno formal; en tanto que para el urbanizador pirata, a la vez que valora la tierra encontrará en ella un motivo permanente para promover y colaborar con el proceso de legalización. La legalización, fortalece el proceso de reproducción política clientelista, pues los pobladores se comprometen a

13 En Lima entre 1996-2000, el COFOPRI entregó 1049134 títulos de propiedad (Calderón, 2006:51)

14 Calderón estima en \$ 57 dólares por lote, para el caso del Perú.

votar por los piratas y los piratas a usar sus influencias para que los barrios sean legalizados. En ciudades donde la pobreza es alta, los controles casi nulos, y 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, ha impactado en la subida de los precios de suelo, convirtiendo a éstas tierras en apetecibles para el mercado inmobiliario¹⁵ que en ausencia de algún mecanismo que asegure la permanencia de las familias en el barrio mejorado, actúan expulsando a la población local que ha tenido que buscar nuevos desarrollos informales, o volviendo lo formal en informal pues los costos de vivir en la formalidad son muy altos, generando un *círculo vicioso* de la reproducción de la informalidad (Smolka, 2002:8).

La regularización, sea ésta de carácter dominial o urbanística, tienen 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 (Fernández, 2003:4).

Siendo la informalidad un fenómeno estructural a los procesos históricos de producción de la ciudad, cuyo patrón de desarrollo urbano de carácter excluyente y segregador, en convivencia con un planeamiento y gestión urbana elitista, ha producido un mercado de tierras, que expulsa a la población pobre a las periferias urbanas; necesita ser enfrentada como tal, en el contexto más amplio del planeamiento y 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 no enfrenten las fuentes que originan la pobreza estructural, refuerzan la lógica de exclusión urbana y consolida a los más pobres, donde el mercado les ha permitido instalarse (Clichevsky, 2009:86).

15 Carlos Vainer, ha denunciado fenómenos de “gentrificación” en Rio de Janeiro (Brasil), en donde muchas favelas están siendo motivo de desalojo debido a la renovación urbana que sufre la ciudad a propósito del Mundial de Futbol y Juegos Olímpicos, a realizarse en los años 2014 y 2016.

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*, remiten 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 institución 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, contradecir e imponerse sobre un conjunto de reglas formales; 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 fundamenta en la *historicidad del habitus*, entendida como un conjunto de estrategias y prácticas mediante los 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. El habitus es, en palabras de Bourdieu, “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 incorporamos una categoría analítica desarrollada por Alicia Gutiérrez, que es la de *estrategias de reproducción social*, -aplicada por la autora para el análisis de la pobreza, y pertinente para el análisis de los mercados informales, espacio de vida de familias pobres-, por el carácter relacional del mismo en tanto que 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).

Partiendo 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); Gutiérrez, lo desarrolla a partir de las indagaciones de Lomnitz, respecto a 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 el parentesco, vecindad y compadrazgo; relaciones recíprocas que implica cercanía física, confianza e igualdad de carencias entre los contrayentes de la relación, y que resultan claves para la resolución de problemas de familias pobres, con ingresos bajos e inestables. Posteriormente, Lomnitz amplía el concepto a partir del hallazgo de encontrar además de las relaciones recíprocas entre iguales, 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) del volumen y la estructura del capital que hay que reproducir (capital económico, capital cultural, capital social, capital simbólico) y de su trayectoria histórica; 2) del estado del sistema de los instrumentos de reproducción; 3) del estado de la relación de fuerzas entre las clases; y 4) de los hábitos incorporados por los agentes sociales (Gutiérrez, 2007: 20).

El volumen y la estructura del capital, se construye desde 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, la amistad, fundamentan las redes de intercambio recíproco de bienes y servicios. Estos capitales que pueden ser familiares o colectivos, pueden transformarse en otro tipo de capital, (por ejemplo capital político), con lo que establecen redes que vincula 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 presenta, 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, que se presentan 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, modos de reproducción de la pobreza y no pobreza, y la reproducción de la sociedad en su conjunto y sus mecanismos de dominación-dependencia (Gutiérrez, 2007: 23).

Los *habitus incorporados por los agentes sociales*, considera los esquemas de percepción, apreciación y de acción interiorizados; del sistema de disposiciones a actuar, a pensar, a percibir mas 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 permite percibir las opciones y obrar en consecuencia. Permite entender las estrategias como mecanismo no necesariamente conscientes, o racionales. Es una racionalidad práctica incorporada por el agente social a lo largo de su historia, hecha cuerpo a lo largo de la trayectoria, que puede ser reconstituida en términos individuales, familiares

y grupales y en relación a la clase o conjunto de clases. Aquello que permite desde el agente manifestar sus condiciones de vida desde como las percibe, las siente, las evalúa, las vive y actúan en ellas, es decir cuáles son las representaciones que los agentes tienen de sus estrategias (Gutiérrez, 2007: 23).

Las estrategias de los grupos de bajos ingresos en relación a satisfacer sus necesidades habitacionales es la ocupación del suelo de una forma ilegal o irreglamentaria, para la producción de una vivienda autoconstruida. Así la oferta de “*tierra ilegal*”, responde a la existencia de una demanda que no puede acceder al suelo o vivienda formal, pero que opera en la lógica del mercado. Esta ocupación en gran parte de los casos se da mediada por una transacción mercantil, que genera procesos de acumulación considerables para los agentes capitalistas *informales*, denominados *urbanizadores piratas*¹⁶, agente capitalista que opera en la lógica de la acumulación, siendo las fuentes de sus ganancias, la captura de los incrementos en los precios del suelo, pues este compra terreno bruto al gran terrateniente o a los campesinos, lo desarrolla y lo vende a un precio menor al de los terrenos formales, pero muy superior al precio en que compró (Jaramillo, 2008:39).

Este urbanizador pirata, que es un agente informal, se presenta como 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 plazos, intereses nulos o sin interés, largos plazos, etc, haciendo sus servicios valiosos a pesar de las altas rentas que cobra. Su relación no termina con la venta del solar, sino que se involucra en la resolución de problemas cotidianos de las familias, para lo cual genera organizaciones subordinadas a sí, cooptadas y a su servicio, que desempeñan funciones importantes para su negocio, como desarrollar algún tipo de infraestructura que él no suministra y movilizarlos frente al Estado para demandar servicios; 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. Este 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

¹⁶ Toma diferentes denominaciones según los países y la dinámica local de los mercados informales: urbanizador pirata, dirigente barrial, invasor, etc.

esquemas de clientelismo político en las ciudades latinoamericanas (Jaramillo, 2008:41).

Este *agente informal*, personificado en el dirigente barrial, cobra un rol importante en las prácticas clientelares barriales, pues en la lógica de intercambios asimétricos de bienes y servicios que se generan al interior de los barrios, son importantes sus vínculos externos ya 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* que se da entre actores de poder y estatus desigual, eminentemente utilitario y basado en la reciprocidad, paternalista, particularista y privado, inter-personal y vertical entre patrón y cliente, que se autoregula en el intercambio de bienes y servicios que las partes esperan entre sí y que cesa en el momento en que el beneficio esperado no se materializa (Menéndez-Carrión, 1986:94)

Auyero, problematiza en las prácticas clientelares, la relación casi mecánica que se otorga a las relaciones asimétricas y su rol con los agentes políticos y la política en general. En su análisis de las prácticas clientelares, 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, 1996:55). Los esquemas del habitus tienen capacidad para generar prácticas, pensamientos y expresiones, -lazos sociales, memorias, identidades-, los cuales han sido constituidos social e históricamente. Las relaciones clientelares no pueden ser vistas exclusivamente como una relación asimétrica de poder (Auyero, 2001: 29).

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 en base a la personalización de las relaciones contractuales; a través de relaciones de amistad y/o 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-, ésta 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. Pero además garantiza, el mantenimiento de un orden social local, pues su autoridad se encuentra legitimada; en eventos en que este orden social se violente o se desconozca, se 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 de este marco teórico, se intenta recupera *el sentido de las prácticas en la producción de la ciudad*, esto es desde las dinámicas presentes en la producción y reproducción de la ciudad por diferentes actores, cuyas lógicas responde a los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos. De esta forma abordaremos para el caso de la ciudad de Guayaquil, la naturaleza de las lógicas del Estado tanto local como nacional, en la producción de las políticas habitacionales, y como los agentes objetos de estas políticas enmarcadas en la lógica de la necesidad responden, siendo los mercados informales de suelo las materialidades urbanas donde se expresan esta contradicciones. Se analizará además los mercados informales de suelo como prácticas sociales absolutamente racionales que actúan como estrategias de reproducción social en la búsqueda de satisfacer las necesidades de hábitat de quien las practica y como su funcionamiento reproducen dichas prácticas, que acaban siendo funcionales a los mecanismos que operan en su producción.

CAPITULO II

CONTEXTO DE ANÁLISIS: LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

La dinámica del proceso de urbanización en el Ecuador, ha cambiado radicalmente; las altas tasas de crecimiento que registraban los centros urbanos en el marco de procesos de 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 los años 90, en el marco de la mundialización capitalista, da cuenta del carácter concentrador y excluyente del modelo, que se expresa en la creciente pobreza urbana. Las expresiones territoriales de los cambios demográficos, el uso del suelo y la pobreza y precariedad del hábitat, en la ciudad de Guayaquil, son las intensiones 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, la sustitución de Gran Bretaña como centro de intercambio comercial, que Guayaquil se convierte en un polo de atracción y 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. Para 1899, su población es de 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 precios más altos en 1920, para 1921, caen a la quinta parte, afectando el modelo agroexportador regional, y a los trabajadores asalariados y no asalariados, comerciantes e importadores, iniciándose el fin del periodo cacaotero, creando las condiciones para un proceso de migración masivo a Guayaquil,

que en términos espaciales se traduce en la formación del tugurio central (Valencia, 1982: 99-104).

En la década del 40, Guayaquil experimenta un explosivo crecimiento demográfico, con tasas superiores al 5%, siendo el periodo de mayor expansión entre 1948 y 1954 y su declinación a partir de 1971. A diferencia del cacao, la economía bananera requirió más mano de obra tanto rural como urbana, que 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; barrio Orellana, ciudadela 9 de Octubre, para los sectores medios; en tanto que la ciudad informal que constituye el *Suburbio* que para 1950, tenía 30.000 htes, y ocupaba un área de 200 ha, para 1962, tenía 164.000 htes, ocupando 820 ha. Este segundo periodo corresponde al desencadenamiento de las “invasiones”¹⁷ (Valencia, 1982:138-145).

A partir de los años 50 se genera un incipiente proceso de industrialización, siendo para la década de los 70, el mayor centro industrial del Ecuador (Menéndez-Carrión, 1986:49); el que a partir de mediados de los 80, deja de tener 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). Así, en 1973, la Municipalidad, lanza el “plan de renovación” del área central, por lo cual a fines de los años 80, fueron demolidos del caso central 130 conventillos, para dar paso a nuevas construcciones. La población expulsada de esta zona y el proceso de saturación del Suburbio, dio paso a la formación de otra gran zona de asentamientos informales en Guayaquil: el Guasmo (Valencia, 1982: 254-256).

En la década de los ochenta, los principales cambios operados, producto de la globalización mundial de la economía, están relacionados con mutaciones de procesos

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

de inversión y acumulación del sector público al sector privado, así como la preeminencia del mercado externo sobre el mercado interno; dando paso a la privatización de las empresas estatales y el 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 un modelo de gestión *empresarial* regido bajo un esquema y racionalidad económica donde prima la eficiencia en la administración, la privatización de servicios públicos, la conformación de empresas privadas para la ejecución y administración de los grandes proyectos urbanos, asumiendo las demandas de la población local de bajos ingresos 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 privilegiando la obra física, por sobre la inversión social y comunitaria, ha favorecido la acumulación de capital, generando procesos de fragmentación urbana, 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, como también el surgimiento de nuevas zonas de ciudad formal en la vía a Samborondón y Autopista Narcisca Martillo-Terminal Terrestre, para clases altas y medias.

Dinámica poblacional en el contexto urbano de Guayaquil en los últimos años.

Los datos de población indican que para 1990, Guayaquil, contaba ya con 1'513.437 habitantes, y para el año 2001, 1'994.518 habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal del 2,51%. Los resultados del último censo del año 2010, reportan para la ciudad de Guayaquil 2'278.691 habitantes urbanos y una población rural es 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 la sigue considerando demográficamente, la principal ciudad del país (Cuadro N.º 1).

Cuadro N.º 1

Crecimiento histórico de Guayaquil, % respecto a población nacional, área y densidad

Año / Censo	Población Nacional	Población Guayaquil	% respecto a Nacional	Tasa de crecimiento Guayaquil		Area hectáreas	densidad Habitante / hectárea
				periodo	tasa		
1780		6.000					
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%	1.100	236
1962	4.556.585	510.804	11,21	1950-1962	5,67%	2.200	236
1974	6.521.710	823.219	12,62	1962-1974	4,14%	4.658	174
1982	8.138.974	1.199.344	14,74	1974-1982	4,44%	8.481,50	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**	

* Area urbana Neta

Fuente: desde 1780-1942: Valencia, 1982:73

desde 1950 - 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

* 1993,2000, 2005. Municipalidad de Guayaquil. Indicadores Urbanos

** 2010 Estimado área en base a un crecimiento de 336 há/año.

Municipalidad de Guayaquil: Indicadores Urbanos, pag 31

Elaboración: Propia

En la actualidad, Guayaquil no registra las altas tasas de crecimiento que mantuvo en los años 60,70 y 80; fenómeno que se registra 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 financiero¹⁸.

Un dato que resalta en el Cuadro No.1, es que Guayaquil, en los últimos 60 años creció 9 veces en población, mientras que en área ocupada creció 26 veces. ¿Cuál fue el comportamiento de ese crecimiento en relación a los Asentamientos Irregulares en la ciudad de Guayaquil?

Para describir la dinámica poblacional al interior de la ciudad, se utilizará 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, en base a 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 remplazan la división política administrativa de la ciudad de Guayaquil”. La DOIT, ha identificado 32 Áreas de Desarrollo Social y las clasifica, como áreas no consolidadas¹⁹ a 15 y como áreas consolidadas²⁰ a 17 (Sistema de Información Geográfica Municipal, SIGMU) Mapa N.º 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, que permita una aproximación espacial²¹ a la ciudad, con el objetivo de poder dimensionar el peso absoluto y relativo de los indicadores en cada una de las ADS y de las ADS consolidadas y no consolidadas en relación a la ciudad.

18 Se estiman que 150.000 Guayaquileños ha migrado hacia el exterior, principalmente a España e Italia.

19 Áreas de Desarrollo Social Popular, territorio cuyo proceso de consolidación no responde a una planificación, carece de todo o algún servicio básico, La población tiene un nivel socioeconómico bajo. Sistema de Información Social, Municipalidad de Guayaquil

20 Áreas de Desarrollo Social Consolidados, 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

21 La discusión sobre “espacio”, territorio y otros conceptos vinculados a los procesos urbanos rebasa las intensiones 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 sobre cada uno de estas áreas nos permite su aceptación.

Mapa N.º 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 ponemos 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 representaba el 55,66 % de la población de la ciudad, para el año 2010, solo concentra el 40,48 % de la población total de la ciudad; 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% de la población 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 el lapso de los últimos 20 años. Lo cual significa que la dinámica poblacional creciente está en los sectores no consolidados (Cuadro N.º 2).

En la zona consolidada de la ciudad, las áreas denominadas Alborada y Vía a la Costa, son las que presentan mayores índices de crecimiento, lo cual se explica en el caso del área Alborada, por el desarrollo de una gran estructura vial hacia el norte con los ejes viales Av. Francisco de Orellana y autopista Terminal Terrestre-Pascuales²², el desarrollo de proyectos inmobiliarios públicos y privados para sectores de clase media como Mucho Lote 2 y Metrópolis y en el último año la construcción del Parque Samanes, un componente del proyecto “Guayaquil Ecológico”; y en el caso de la vía a la Costa, por la incorporación de la misma 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, Urdaneta, correspondientes al caso 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, siendo las más significativas 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, colindante al campus Prosperina de la Escuela Politécnica, se desarrolla el Plan Habitacional Socio Vivienda, por parte del MIDUVI para 15000 familias; en los años 2008-2009, en el noroeste de la ciudad en la zona de expansión urbana, fuera del límite

22 La autopista, tiene 12 carriles y tres pasos peatonales, se construyó en tres años, a un costo de \$ 33'762.382. <http://www.eluniverso.com/2006/07/21/0001/18/8C61D92C4DCF4611B288C>

Cuadro N.º 2
Población años 1990, 2001 y proyecciones 2005, 2010, según Areas 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	8.805	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	7.734	15.604	19.041	26.952	
		SUMAN	855.318	922.247	950.863	985.272
		porcentaje	55,66	45,23	42,71	40,48
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	5.443	63.359	85.951	105.219	
	Fortín	4.248	51.366	73.625	93.817	
	Guasmo	186.943	203.584	210.023	217.265	
	Inmanconsa	6.463	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	3.725	34.023	47.106	83.116	
	Áreas no establecidas					
	Vía a Daule	2.810	4.484	5.017	5.764	
	Noroeste	400	13.718	24.306	35.798	
	Asentamientos fuera límite urbano	0	1.344	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	
	T o t a l	1.536.734	2.039.043	2.226.157	2.434.079	

Fuente: Sistema de Información Geográfico Municipal. SIGMU

Elaboración: Propia

urbano se desarrollan proyectos privados de vivienda social subsidiados como Ciudad Victoria para 8000 familias, Ecocity y Ciudad Olmedo; en el año 2011, se impulsa el Proyecto Municipal, Mi Lote, cercano a Ciudad Victoria. 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.

La ocupación del Suelo Urbano

Se mantiene el mismo criterio de esquema de Áreas de Desarrollo Social, para explicar la ocupación del suelo, pero ahora las áreas consolidadas se las considerará como la “ciudad formal”, y las áreas no consolidadas como la “ciudad informal”²³, esto con el fin de aproximarnos a dimensionar el fenómeno de la informalidad urbana en la ciudad. Caracterizamos como ciudad formal a la que cumple con regularidad dominial y urbanística, en contraposición se considera ciudad informal a aquella que no las cumple, y que abarcaría los asentamientos irregulares²⁴.

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 el 2005; siendo el 46,92% el área neta ocupada por la ciudad formal del total del suelo urbanizado, para el año 2010. 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 N.º 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 los 50, la forma predominante y persistente de crecimiento de la ciudad se da por vías informales: ocupación paulatina del manglar que luego fue

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

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

Cuadro N.º 3
Area neta 2001, 2005, 2010, según Areas de Desarrollo Social, ADS.

	Área de Desarrollo Social	Area 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	7382,90	7970,90	
		Suman	5.037,59	8.059,32	12.855,22	13.443,22
		porcentaje	48,78	46,63	47,66	46,92
Ciudad Informal	Bastión		309	309,00	309,00	
	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	1461,46	1461,46	1461,46	
	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	
	Areas 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	
	T o t a l	10.327,45	17.284,41	26.974,21	28.654,21	

Fuente: Sistema de Información Geográfico Municipal. SIGMU

1990, 2001, 2010: Elaborado en base a Indicadores Urbanos 1993-2000

Elaboración: Propia

rellenado, como en el caso del Suburbio; ocupación masiva y organizada del suelo como fue el caso del Guasmo y a partir de los años 90, a través de formas mercantilizadas de suelo ilegal e irregular, como la modalidad más relevante (Cuadro N.º 4 y Mapa N.º 2).

Un estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Hábitat, titulado “Indicadores Urbanos de la ciudad de Guayaquil 1996-2000”, muestra que la superficie urbana de la ciudad de Guayaquil es de 344,5 km² (34.450 ha), de los cuales 316,42 km² (91,9%) corresponde a suelo firme, (tierra urbana), y 28,08 km², (8,1%), corresponde a cuerpos de agua, (río Guayas, Daule y esteros dentro de su delta urbana) (UN-Hábitat, 2002: 30).

Cuadro N.º 4
Evolución de los asentamientos informales. Año 2010

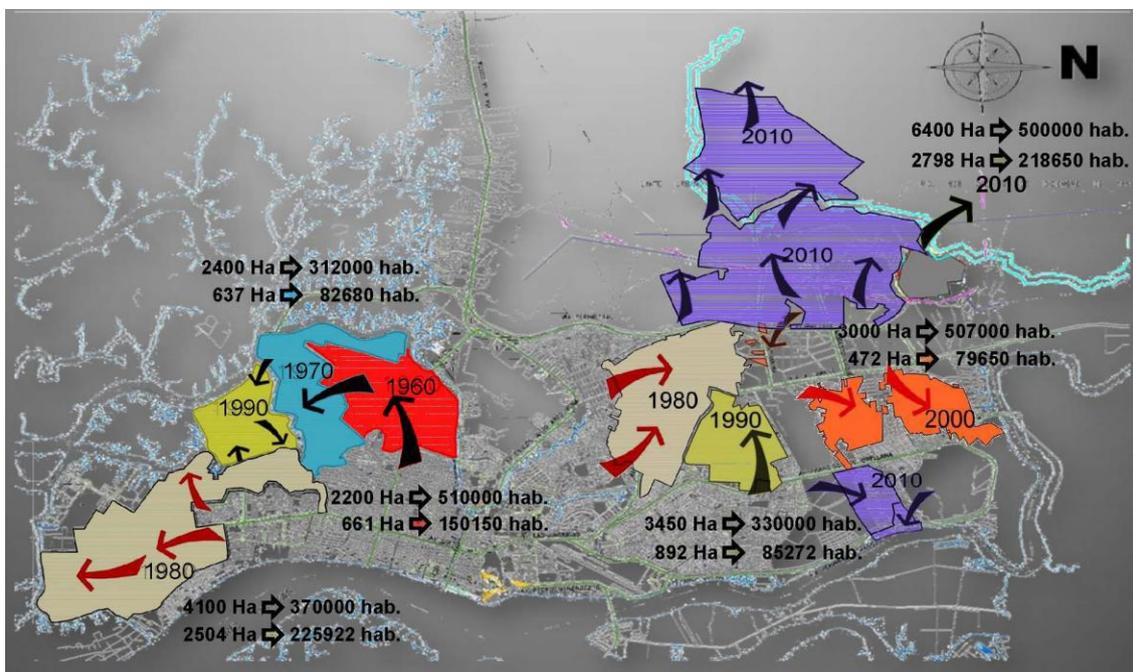
Area de Desarrollo Social		Población	Suman	Hectáreas	Suman
Antes de los años 70	Batallón	114.048	283.414,00	355,23	818,96
	Cisne II	74.334		224,99	
	Febres Cordero	31.619		92,06	
	Garay	63.413		146,68	
Años 70	Mapasingue	75.632	249.088,00	360,77	1921,87
	Prosperina	90.500		434,19	
	Km. 8 y medio	82.956		1126,91	
Años 80	Guasmo	217.265	455.940,00	838,21	2010,77
	Fertisa	109.168		517,65	
	Pascuales	38.479		369,60	
	Trinitaria	91.028		285,31	
Años 90	Bastión	88.440	443.126,00	309,00	2868,89
	Veintinueve	72.534		252,21	
	Vergeles	83.116		1319,92	
	Flor de Bastión	105.219		482,27	
	Fortín	93.817		505,49	
Años 2000	Inmanconsa	22.680	184.806,00	1461,46	8081,45
	Nueva Prosperina	63.864		423,89	
	Vía a Daule	5.764		4039,16	
	Noroeste	35.798		871,72	
	Asentamientos fuera límite	56.700		1285,22	
Suman		1.616.374	1.616.374	15.701,94	15.701,94

Fuente: Sistema de Información Geográfico Municipal. SIGMU

Elaboración: Propia

Nota: En el cuadro N.º 4, se incluye las áreas de Garay, Febres Cordero y Veintinueve, que en la actualidad se considera áreas consolidadas, pero de origen informal; con el fin de poder dimensionar la cantidad de población y superficie involucrada en la producción de la ciudad informal.

Mapa N.º 2 Evolución de los Asentamientos Informales en Guayaquil



Fuente y Elaboración: Municipio de Guayaquil; Presentación Arq. José Núñez: “Patrones de Crecimiento Histórico de Guayaquil versus Planes de Desarrollo y Ordenanzas Municipales.” Enero 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 suelo aptos que representan el 67% de la superficie urbana y que comprende el suelo residencial, suelo ocupado para las 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, las redes del interconectado del sistema eléctrico, los canales de riego del trasvase, áreas extractivas como canteras, zonas agrícolas, piscícolas y otros usos extractivos, entre otros (UN-Hábitat: 2002:30) (Cuadro N.º 5 y Mapa N.º 3)

Cuadro N.º 5

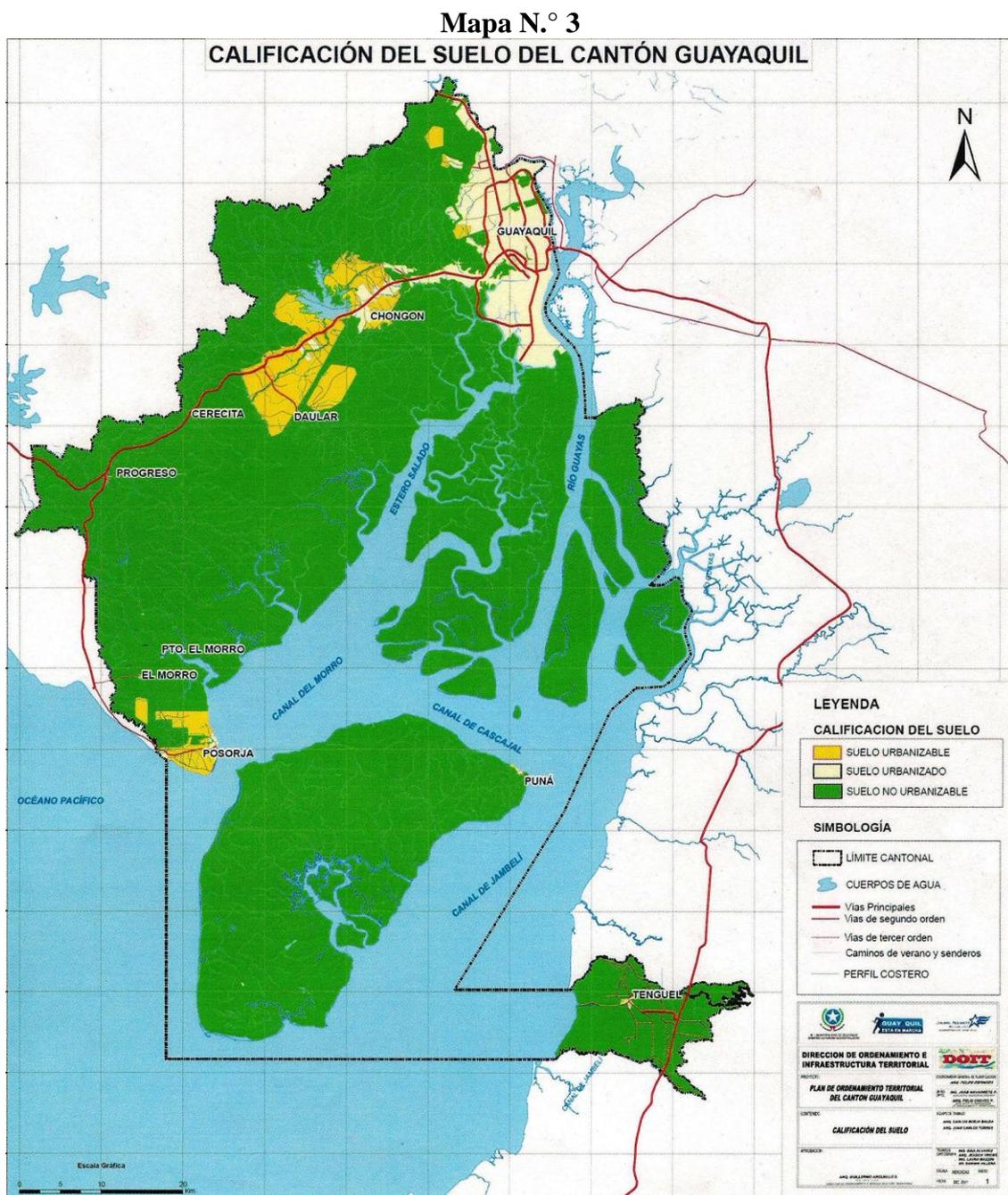
Distribución del suelo urbano en urbanizable y no urbanizable. En hectáreas

Años	Suelo Urbanizado	Suelo Urbanizable	Total de Suelo Apto	Suelo No Urbanizable	Total de Suelo Urbano
1993	13.794,86	7.390,70	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1994	14.326,16	6.859,40	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1995	14.877,40	6.308,16	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1996	15.434,25	5.751,31	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1997	15.855,39	5.330,17	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1998	16.532,09	4.653,47	21.185,56	10.456,86	31.642,42
1999	16.897,95	4.287,61	21.185,56	10.456,86	31.642,42
2000	17.284,41	3.901,15	21.185,56	10.456,86	31.642,42

Fuente y elaboración: DPLAN-G., Departamento de Planes y Programas Estratégicos (Área de Economía Urbana). 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 8.487,82 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%, 336 hectáreas por año, indica el mismo informe. Atribuye el crecimiento como resultado principalmente del *aumento de la ocupación del suelo tipo informal*, con predominio para uso residencial (UN-Hábitat, 2002:31).

Analizando el crecimiento del suelo de Uso informal, para el periodo 1993-2000, éste creció 2.098,05 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 2000. Sin embargo, en el periodo analizado 1993-2000, el crecimiento del suelo uso informal tiene un comportamiento diferente si lo analizamos en dos periodos: entre los años 1993-1996, en que crece 692,52 hectáreas, 16% respecto al suelo informal ocupado en el periodo; y entre los años 1997-2000, en que crece 1.405,53 hectáreas, 36,57% respecto del suelo informal del periodo, a una tasa de crecimiento del 5,3% en el primer periodo y del 9,14% en el segundo periodo. Esto significa un ritmo de crecimiento mucho más intenso



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

Mientras que, para el mismo periodo 1993-2000, el suelo de uso residencial formal creció 253,65 hectáreas, al pasar en 1993 de 2.497,40 hectáreas a 2.751,05 hectáreas, en el año 2000, esto es un 9,22% respecto al área formal, con una tasa anual de crecimiento del 1,32% (UN-Hábitat, 2002:31) (Cuadro N.º 6).

Cuadro N.º 6
Estimación del Uso del Suelo Urbano Residencial Formal e Informal.
En Hectáreas y Porcentaje

Años	Suelo Urbanizado	Suelo Residencial	% del Suelo Urbanizado	Suelo Uso Formal	% del Suelo Residencial	Suelo Uso Informal	% del Suelo Residencial
1993	13.794,86	6.136,12	44,48	2.497,40	40,70	3.638,72	59,30
1994	14.326,16	6.402,92	44,69	2.544,52	39,74	3.858,40	60,26
1995	14.877,40	6.719,64	45,17	2.616,56	38,94	4.103,08	61,06
1996	15.434,25	7.019,84	45,48	2.688,60	38,30	4.331,24	61,70
1997	15.855,39	7.296,42	46,02	2.703,39	37,05	4.593,03	62,95
1998	16.532,09	7.824,31	47,33	2.729,94	34,89	5.094,37	65,11
1999	16.897,95	8.148,30	48,22	2.739,56	33,62	5.408,74	66,38
2000	17.284,41	8.487,82	49,11	2.751,05	32,41	5.736,77	67,59

NOTA: Comprende el Suelo Residencial Neto, no incluye el área de las vías

Fuente y elaboración: DPLAN-G., Departamento de Planes y Programas Estratégicos (Área de Economía Urbana)

Una gran conclusión que se desprende del Cuadro N.º 6, en el periodo analizado es que, mientras el suelo informal pasa del 59,30 % en el año 1993 al 67,59 % , en el 2000; el suelo formal pasa de 40,70 % en el año 1993 a 32,41 % el año 2000; lo cual significa que la informalidad va ganando terreno en la ciudad de Guayaquil. El estudio de Naciones Unidas atribuye el crecimiento de la informalidad del espacio urbano a la intensificación de los asentamientos informales.

Pobreza y precariedad del hábitat

Sin querer contrariar 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 deficiencia en servicios básicos, tenencia del suelo, vivienda, inequidad, exclusión. Utilizaremos dos indicadores: el indicador de la Capacidad Económica (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 pobreza; establece rangos que considera, que por debajo de 2,95 corresponde a los

sectores urbanos con capacidad económica baja; entre el 2,95 a 4,34, se califica 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-; la educación -años de escolaridad-; y la 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, SIGMU).

El cuadro N.º 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% para el primer caso y sube a 36,45% en el segundo caso, lo cual 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 consideramos este indicador solo en relación a la zona consolidada, sube al 5,03 y en relación a la zona no consolidada, baja al 2,85.

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% que corresponde al área de la 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 del 3,47 -el menor- que corresponde al área denominada Veintinueve, hasta el 7,05 -el mayor-, que corresponde al área de Urdesa; guardando correspondencia entre el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas y el de Capacidad Económica, 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 en la misma zona consolidada, vemos 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 la hemos denominada consolidada o ciudad formal, hay un grupo de áreas que tienen los menores indicadores de capacidad económica, que corresponden a las áreas denominadas Letamendi, Garay, Febres Cordero, Veintinueve y Vía a la costa; las áreas 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; las áreas de 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 y la vía a la Costa, que hasta el año 1991, pasó de ser considerada rural a urbana. El índice CAPECO de éstas zonas varía entre 3,47 -el menor- y 4,03 -el mayor-; cuyo rango califica a éstas áreas con capacidad económica media baja.

El resto de áreas califican según el índice CAPECO, como medios, medio alto y altos, pero en este grupo encontramos una cierta heterogeneidad. Tres áreas, las denominadas 9 de Octubre, Ayacucho y Rocafuerte, corresponde al casco central, y como tales gozan de la centralidad urbana y de los beneficios asociados, como una buena dotación de servicios básicos, concentración de actividades económicas y financieras, la más y mejor movilidad disponible y las rentas del suelo más elevadas.

Aquí el índice CAPECO está entre el 5,32 y el 5,98. Dos áreas las llamadas García Moreno y Urdaneta, que se encuentran en el anillo contiguo al casco central, cuyo índice de CAPECO está entre el 4,36 y 4,58; y un tercer grupo de áreas en las que está las denominadas Aeropuerto, Alborada, Esteros, Martha Roldós y Pradera, que corresponden en mayor medida a las áreas donde se localizan los programas habitacionales públicos ejecutados por el Seguro Social y por la Junta Nacional de la

Cuadro N.º 7
Población promedio con NBI e indicador CAPECO,
según Areas 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	2.737	9,89	5,32
	Aeropuerto	34.061	1.890	5,55	6,18
	Alborada	172.426	10.533	6,11	5,64
	Ayacucho	31.367	1.775	5,66	5,98
	Ceibos	15.250	685.00	4,49	7,01
	Esteros	44.808	2.828	6,31	5,55
	Febres Cordero	31.791	4.802	15,10	3,61
	Garay	63.950	7.647	11,96	4,03
	García Moreno	56.900	5.430	9,54	4,36
	Letamendi	103.741	16.718	16,12	3,72
	Martha de Roldós	41.054	3.116	7,59	5,52
	Pradera	83.312	8.396	10,08	4,78
	Rocafuerte	51.557	5.067	9,83	5,34
	San Eduardo	31.111	5.371	17,26	5,08
	Urdaneta	26.312	2.723	10,35	4,58
	Urdesa	43.599	1.917	4,40	7,05
	Veintinueve vía a la Costa	72.898 19.041	12.187 1.156	16,72 6,07	3,47 3,49
	total	950.863	94.978	9,99	5,03
Ciudad Informal (Áreas No Consolidadas)	Bastion	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	5.929	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	5.017	1.895	37,78	2,13
	Noroeste	24.306	20.450	84,14	2,08
	Asentamientos fuera limite 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	

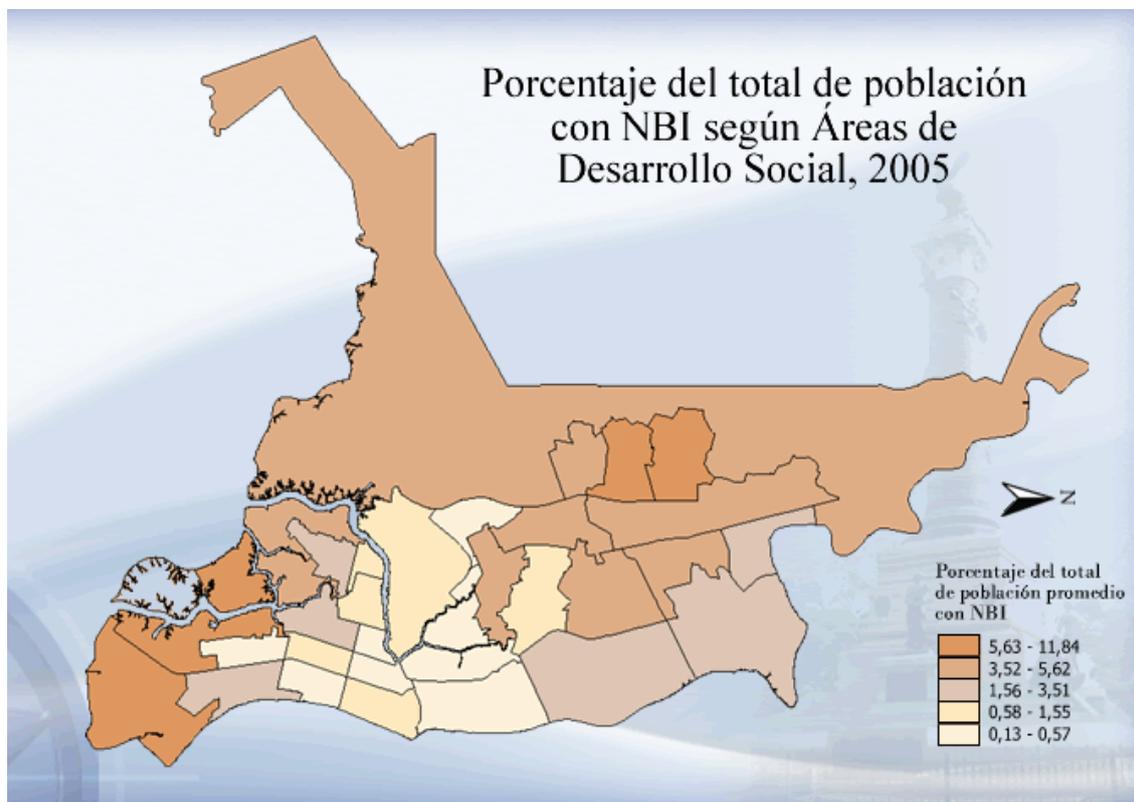
Fuente y elaboración: Sistema de Información Geográfica Municipal, SIGMUN

Vivienda, en la ciudad desde los años 50, siendo los más antiguos la Cdla Atarazana, 9 de Octubre y los más recientes Los Sauces; en este grupo se integra a todas aquellos programas de vivienda social promovidos por la empresa privada como Las Alborada. En éste tercer grupo, el índice CAPECO varía entre el 4,78 y el 6,18. Y 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 el 5,08 y el 7,05.

En *la zona no consolidada*, el porcentaje de población con NBI, varía entre el 25,68 % -el más bajo-, que corresponde al área de Mapasingue y el de 84,14%, que corresponde al área denominada Noreste. En el primer caso se trata de un área de ocupación informal de la década de los años 70, que en la actualidad cuenta con servicios básicos, siendo aún muy deficiente la accesibilidad, por las condiciones topográficas del sector y el segundo caso, se trata de las más recientes zonas de ocupaciones informales que se manifestó con mayor fuerza a partir de los años 2004-2005.

En ésta zona el comportamiento del indicador de Capacidad Económica CAPECO, está entre el rango de 2,02 -el más bajo- y el 4,27 -el más alto-, que corresponde a las áreas de Asentamientos fuera del límite urbano y Vergeles respectivamente. La primera se trata de poblaciones con menos vinculación a 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 en donde no se presentaban áreas con índice CAPECO inferior a 2,95 que es el rango bajo el cual se encuentran los sectores con capacidad económica baja, aquí existen 12 de las 18 áreas agrupadas bajo esta denominación con un índice CAPECO inferior a 2,95; son las áreas denominadas: asentamientos fuera del límite urbano, el área denominada noreste, vía a Daule, Flor de Bastión, Bastión, Fortín, Pascuales, Trinitaria, Guasmo, Nueva Prosperina, Cisne II y Batallón. Se trata de áreas de asentamientos informales de reciente formación y de las periferias de las áreas de asentamientos irregulares antiguos y consolidados.

Mapa N.º 4
Zona por Necesidad Básicas Insatisfechas, según Áreas de Desarrollo Social



Fuente y elaboración: Municipalidad de Guayaquil

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 Los 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 agua potable para las zonas del noroeste de la ciudad que carecían del suministro de agua potable por red ²⁵, como también la ampliación de los servicios de educación y salud; sin embargo las condiciones de pobreza siguen siendo

²⁵ 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 del 2012, Guayaquil tendrá el 100% de cobertura de Agua Potable (El Universo, 12 septiembre 2011).

altas. El censo del 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.

CAPITULO III

POLITICA PUBLICA HABITACIONAL Y DE LEGALIZACION DE SUELO EN GUAYAQUIL

Entre las causas que están en la base de la informalidad urbana se encuentra la ausencia o insuficiente oferta de suelo y vivienda social, para sectores de bajos ingresos que no pueden acceder ésta 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 volviendo inaccesible a 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, vinculada a regulaciones y normativa, actúa como barreras 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, 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 de curativa, actúan no sobre las causas de la informalidad, sino sobre sus consecuencias, alentando la reproducción de ésta.

Inventario Habitacional en Guayaquil: Cualicuantitativo

Para realizar el inventario de la vivienda en la ciudad de Guayaquil y estimar la demanda de vivienda se ha utilizado la información censal del INEC. Se tomó los datos correspondientes a la zona urbana del cantón Guayaquil únicamente. Para el año 2010, en el Guayaquil urbano se cuenta con 585.522, unidades habitacionales, a un promedio de 3,9 persona por vivienda. El cuadro N.º 8, indica la evolución de vivienda y población desde los años 1974, de acuerdo a la información censal. Nótese el decrecimiento en la relación Persona/vivienda.

Cuadro N.º 8
Evolución de la Poblacion y Vivienda ocupada en Guayaquil. 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 poblacion y Vivienda Inec

Elaboración: Propia

El estado de la vivienda en relación al acceso a los servicios de infraestructura de agua potable y servicio sanitario, se muestra en el cuadro N.º 9. Según este para el año 2010, el déficit en acceso a agua potable por red serían de 82.425 viviendas, correspondientes al 14,08%; y el déficit de viviendas en acceso a la red sanitaria sería de 224.453 viviendas, correspondiente al 38,33%.

Cuadro N.º 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	2.152	0,66	13.390	2,85	9.032	1,54
	Deficit	117.372	36,14	89.936	19,11	82.425	14,08
Servicio Higienic o	Red pública	176.843	54,45	242.811	51,60	361.069	61,67
	letrina	131.703	40,55	204.551	43,47	212.254	36,25
	No tiene	16.249	5,00	23.190	4,93	12.199	2,08
	Deficit	147.952	45,55	227.741	48,40	224.453	38,33
Total de Viviendas		324.795	100,00	470.552	100,00	585.522	100,00

Fuente: Censo de poblacion y Vivienda Inec

Elaboración: Propia

El estado de la vivienda en relación a la calidad se muestra en el cuadro N.º 10, el tipo casa/villa y departamento, lo consideramos aceptable y las categorías cuarto, mediagua, rancho, covacha, choza, otra, las consideramos con déficit cualitativo. De acuerdo a la información presentada, para el año 2010, habría 90.187 viviendas no aceptables que requerían reposición, que corresponde a 13,82 % del stock habitacional de la ciudad.

Cuadro N.º 10
Evolución de la Vivienda particular 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
Sub total 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	9.358	2,68	9.703	1,91	33.483	5,13
Covacha	365	0,00	9.329	0,02	5.618	0,01
Choza	5	0,00	7	0,00	532	0,08
Otra vivienda particular	155	0,04	4.364	0,86	2.816	0,43
Subtotal deficit cualitativo	93.655	26,86	64.147	12,63	90.187	13,82
Total de Viviendas	348.731	100,00	508.086	100,00	652.447	100,00

Fuente: Censo de población y Vivienda Inec

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 significan 78.064, tomando el índice del INEC de 3,8 personas por hogar para el año 2010, esto es 8.674 nuevos hogares por cada año -considerando 9 años del periodo intercensal-.

Según la encuesta de estratificación del nivel socioeconómico del 2011 del INEC, aplicada a cinco ciudades entre ellas a Guayaquil, se determinó que el 49,3% de la población pertenece al estrato medio bajo y 14,9 % al bajo, en su conjunto corresponde al 64,20% de la población. Así también de la encuesta de Ingresos y Gastos 2011-2012 del INEC, determinó que estos niveles poblacionales perciben ingresos inferiores a los \$500 dólares mensuales.

De los 8.674 nuevos hogares que se forman por cada año en Guayaquil, 5.569, corresponde a hogares de menores ingresos, que serían la demanda insolvente de vivienda. La necesidad de vivienda en Guayaquil, para los sectores de más bajos ingresos sería:

Nuevas unidades habitacionales por año de: 5.569

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 Social²⁶, en el año 1942. Hasta 1987, en que se entregó el último programa habitacional Valdivia 4, ésta institución había generado 6.033 unidades habitacionales, lo que significa un promedio de *137 vivienda por año* en los 44 años, en que deja de producir directamente vivienda (Villavicencio y otros, 1989:128) (Cuadro N.º 11).

Cuadro N.º 11
Producción de Vivienda por el Seguro Social entre 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 Moran 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 y Otros

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, y hasta 1992 en que desaparece, había construido 35.766 unidades habitacionales, si consideramos solo los programas que incluyen suelo y vivienda y 41.936 soluciones habitacionales, si incluimos el programa de crédito para mejoramiento y construcción de vivienda nueva, destinado para los sectores de hasta dos salarios mínimos, que poseen un terreno, que en el caso de la ciudad de Guayaquil, corresponden a las familias que acceden al suelo a través de la informalidad en invasiones y/o comprándolo a través de los traficantes de tierra. En los 26 años de existencia de la JNV, significa un promedio de *1.375 viviendas*

²⁶ Hay que 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 lo que este tipo de programas estuvo dirigido a un sector de clase media, obreros, empleados, maestros, entre otros

por año, en el primer caso; y de 1.612 soluciones habitacionales por año, en el segundo caso (Cuadro N.º 12).

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 de *ejecutor de la política pública*, siendo sus facultades el diseño, financiamiento, construcción y/o supervisión, evaluación, es decir se encargaba de todo el proceso de producción de la vivienda (Acosta, 2009:45).

Aunque no hay 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 clase media baja; la forma de acceso a éste 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, lo cual no es posible en población de muy bajos ingresos, que o no tiene el ingreso suficiente o no lo pueden probarlo en las instituciones financieras, por la informalidad de su empleo. Las evidencias indican los cambios significativos que sufrieron la mayor cantidad de las viviendas de este tipo de planes, al poco tiempo de haber sido recibidas, lo que muestra que el sector social destinatario tenía ingresos extras capaces de 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 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, 6.170 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 éste crédito (Cuadro N.º. 12).

Cuadro N°. 12

Producción de Vivienda en Guayaquil, por la Junta Nacional de Vivienda, en la ciudad de Guayaquil de 1964 a 1992																								
Periodo Presidencial											Roldos-Aguilera					Febres Cordero				Borja				Total
Programa	66	70	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	Total
Atarazana	1594	321																						1915
Mapasingue I			250																					250
Mapasingue II									120															120
Renovacion				22																				22
Fae Gquil							54				54													108
Amazonas									174															174
Esteros I								152	336	316	136	92	126	112		252								1522
Esteros II									128	96								529						529
Esteros III																		293						293
Acacias I					580	696																		1276
Acacias II					326	326																		652
Acacias III						148	160																	308
Pradera I						795	44																	839
Pradera II						152	256																	408
Pradera III								692	388						20									1100
Saiba I					380			88	108															196
Saiba II						102	66																	457
Floresta I							236																	380
Floresta I Licitación											558		1672											168
Floresta II													510											236
Floresta III														974		252	618							2230
Floresta Anexo																74								510
Martha de Roldos																								1844
Sauces I									304	468	244		2468											353
Sauces II											854	494	308	96										74
Sauces III													2408											2468
Sauces IV																238	1022							1016
Sauces V																300		1170						1752
Sauces VI																								2408
Sauces VII																	1562	1500						1260
Sauces VIII																	285							1470
Sauces IX																								1616
TOTAL	1594	321	250	22	1286	2219	816	932	1558	1035	2212	630	9108	1182	20	2456	3840	2915	2163	1207				3062
Crédito Mejora de Vivienda																425	1566	2868	911					285
Crédito Vivienda Nueva																47	134	182	37					718
TOTAL																								45
TOTAL																								2163
TOTAL																								1207
TOTAL																								1207
TOTAL																								35766
TOTAL																								5770
TOTAL																								400
TOTAL																								400

Fuente: De 1996 a 1985, Rojas y otros
De 1984 a 1988, informe del JNV-BEV
De 1989 a 2013, MIDUVI

Elaboración: Propia

TOTAL 41936

El año 1992, el gobierno de Durán Ballén, como parte de las políticas neoliberales, impulsó la modernización y el cambio en el sistema de acceso a la vivienda, bajo el aliento de las reformas del Estado y el dismantelamiento del aparato del Estado. 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 todos los esfuerzos en el tema de desarrollo urbano y vivienda bajo una sola dirección 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, orientando la acción 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, 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 que contemplaba la construcción de 11.000 unidades habitacionales, del cual 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 duro aproximadamente 10 años.

A partir de 1998, es cuando el nuevo rol del Estado se concreta. Así el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, se convierte en facilitador del de la política pública, en cuya ejecución participa el sector privado de la construcción y en el financiamiento el sector privado financiero, para lo cual 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 dólares²⁷. El MIDUVI implementa

27 Archivos MIDUVI-Subsecretaría de Vivienda 2007-2008

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 recibido. 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*. Se refuerza en 1999, con la definición de la política del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, en el contexto de la formulación del Programa PRAGUAS, MIDUVI-BIRF.

Reconociendo que un importante sector de la población de bajos recursos ha resuelto sus problemas habitacionales en base a sus propias iniciativa, carente de todo tipo de apoyo y que por estas mismas circunstancias corresponden a viviendas donde se concentra el déficit cualitativo -en el caso de Guayaquil además corresponde a los asentamientos informales²⁸-, que muchas de estas viviendas se encuentran inconclusas, necesitan mejoramiento y/o ampliaciones, se incorpora el “mejoramiento, ampliación y terminación de la vivienda” en posesión legal, como un área susceptible de ser beneficiada con el subsidio habitacional y el crédito.

El *Programa Urbano*²⁹, canalizaba el subsidio habitacional 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

28 En la actualidad, los asentamientos informales han alcanzado pleno reconocimiento y son objeto de políticas públicas por concentrar altas cifras de pobreza y déficit en servicios básicos, 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, el “Informe Global 2001” de Naciones Unidas, entre otros.

29 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 y el Programa Rural, se aplica en las áreas rurales fuera de los límites urbanos cantonales.

obligatorio correspondía al 10% del valor final de la vivienda; el crédito lo otorgó las instituciones financieras; el ejecutor fue la empresa privada (constructores, ONG, profesionales independientes). Durante el periodo 1998-2006 -9 años-, en el que se agotó el primer crédito con el BID para su implementación, en Guayaquil se entregaron 11.817 bonos para vivienda nueva y 10.429 bonos para mejoramiento de la vivienda, a un promedio de 1.313 unidades habitacionales de vivienda nueva y de 1.158 unidades habitacionales mejoradas, por año. Cabe precisar que no es posible diferenciar cuantas fueron las viviendas que se construyeron en terreno propio y cuantas en programas habitacionales que incluyen vivienda y terreno³⁰, las evidencias empíricas indican que para el caso de Guayaquil, la mayor parte de viviendas se construyeron en terreno propio, esto es terreno de origen informal que para la fecha ya estaba regularizada su propiedad, pues este es una de las exigencias del reglamento de postulación al subsidio habitacional (Cuadro N.º 13).

El Contrato Social de la vivienda, 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, fomento al microcrédito habitacional dirigido a sectores de bajos recursos, siempre que se garantice los recursos para su continuidad. Entre los aspectos con mayor valoración se encuentra el haber generado hasta el año 2002, un ahorro por 28 millones proveniente del ahorro del postulante al programa, la 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 (Contrato Social de la Vivienda, 2006:13). Entre los obstáculos, que el SIV presenta es que se sustenta en unos reglamentos que en ocasiones resultan ser una verdadera traba en su aplicación cuando se trataba 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. 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

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

subsidio habitacional de \$1000 y \$ 400 dólares, para vivienda nueva y mejoramiento respectivamente y el aporte de la mano de obra del beneficiario en la construcción y/o mejoramiento de la vivienda. Debido a la modalidad de su implementación, con certeza afirmamos que se aplicó en terreno propio; los datos que se han podido recabar indican la entrega de 3.965 bonos de vivienda nueva y 441 de mejoramiento en 3 años; de mantenerse la tendencia para el periodo que estamos analizando, se habrían entregado cerca de 12.000 bonos para vivienda nueva y 1.000 bonos para mejoramiento de vivienda a un promedio de 1.400 unidades de vivienda nueva y de 150 unidades de vivienda mejorada por año en el periodo 1998-2006 (Cuadro N.º 13).

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

Periodo Presidencial		Mahuad		Noboa	Gutierrez		Palacios		Total
Programa		1.998	1.999	2000-2001-2002	2.003	2.004	2.005	2.006	
Bono Solidario		s/d	s/d	19.060	s/d	s/d	0	0	19.060
Urbano	Nueva	780	2.895	5.230	852	967	699	394	11.817
	Mejora	0	517	5.720	1.345	1.676	732	439	10.429
Urbano Marginal	Nueva	s/d	s/d	3.965	s/d	s/d	s/d	s/d	3.965
	Mejora	s/d	s/d	441	s/d	s/d	s/d	s/d	441
Total		780	3.412	34.416	2.197	2.643	1.431	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 para las familias de escasos recursos, que habitan en las zonas urbano marginales de Guayaquil. El costo de la vivienda final era de \$ 400 dólares³¹, el subsidio habitacional fue de \$ 144 dólares por vivienda y el saldo se cancelaba como crédito a dos años plazo, financiado por Hogar de Cristo. El requisito era poseer un terreno legalizado (El Universo, 24 diciembre 2003). De acuerdo a los datos existentes, bajo esta modalidad se entregaron 19.060 subsidios entre los años 2000-2003 (Cuadro N.º 13).

³¹ 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 5 años en condiciones normales.

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, mejoramiento de la vivienda- y el Bono Solidario, tuvieron un valor que representaba el 55%, 22% y 8% respectivamente en relación al 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, que corresponde a 9 años entre 1998-2006, en la ciudad de Guayaquil se entregaron 45.712 subsidios habitacionales, que según el tipo del programa el 34,52% corresponden 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 Hogar de Cristo*. En términos de inversión, el 48,66% del número de subsidios que se entregó 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 número de subsidios entregados en forma de materiales de construcción y viviendas Hogar de Cristo, con una inversión del 19,15%.

En este periodo, la producción de vivienda promedian las 5.079 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 existente³². Recalcamos que la entrega de este número de subsidio fue posible, por el hecho de que las familias poseían un terreno, que como dijimos antes se trata de tierra a la que se accedió informalmente y que luego ha sido regularizada a través de la política municipal de legalización.

32 La calidad de esta inversión no fue motivo 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 mismo. Esta es una línea de investigación que se presenta como sugerente para posteriores estudios.

Pero no solo la imposibilidad del acceso a suelo barato³³ fue uno de los obstáculos para la poca participación en la oferta de vivienda social por parte de la empresa constructora, sino la desvalorización del bono por efecto de la inflación. En efecto, desde el año 2000 en que se fijó su valor a \$ 1800 (vivienda nueva y \$750 (mejoramiento), este no fue revisado hasta el año 2007, siendo cada vez menor su aporte al precio final de la vivienda, compensándose con estándares de calidad menores o bajando el área construida.

Cabe mencionar que 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 Paso³⁴ de Ciudad en Quito y de la Fundación Vida Urbana en Guayaquil, sin embargo de impacto muy limitado.

Un segundo periodo que inicia en el año 2007, con el Gobierno del presidente Correa, se mantiene la política de subsidios habitacional, popularizándose el mismo en la campaña electoral bajo la denominación de “bono de la vivienda”. Como cumplimiento a la misma se duplicó el valor de bono urbano³⁵. 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 la que “aún mantiene su oferta hacia las familias concentrada en el cuarto y media superior del tercer quintil únicamente” (Contrato Social por la Vivienda, 2006:14). Si bien se

33 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 incluye 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 veremos más adelante en acuerdo con los propietarios de suelo, ya que de esta forma eludían las ordenanzas municipales de la obligatoriedad de la venta de suelo urbanizado.

34 Mencionamos un proyecto exitoso en la aplicación del subsidio habitacional para sectores de población de bajos recursos: el proyecto “Paso a Paso”, promovido por el Centro de Investigaciones Ciudad. El éxito del mismo responde a la concepción de este proyecto en la lógica de experiencias conocidas como de Producción Social del Hábitat.

35 En febrero del 2.007 mediante el Decreto Ejecutivo 110 se duplica el valor del bono para vivienda nueva de \$ 1800 a \$ 3600 y mejoramiento de vivienda de \$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 el presupuesto del Estado.

mantiene la esencia de la política de subsidio habitacional, la forma de aplicación del mismo cambia.

El *Programa Urbano*, que se creó bajo de 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 FEIRET³⁶ en forma de recursos fiscales, hasta el año 2010, que un nuevo crédito del BID lo financia bajo la denominación SAV-BID, Sistema de Apoyo a la Vivienda. Durante los años 2007- Junio 2013, se entregaron 3.947 bonos para construcción de vivienda nueva en terreno propio, 6.945 bonos para mejoramiento de la vivienda (Cuadro N.º 14).

Los cambios significativos se dan en el *Programa Urbano-Marginal* y *Programa Rural*. Estos dos programas, son fortalecidos al equipararse su valor al bono urbano, se orientó a atender la demanda de sectores de bajos ingresos, localizados en los asentamientos informales y zonas rurales, que poseían terrenos. Se flexibiliza los requisitos para el acceso al bono, como no tener regularizada la propiedad con un título de dominio, no tener el registro municipal de construcción y un mínimo estándar en los servicios básico³⁷. 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 calificó las propuestas de prototipos de vivienda³⁸, con costo máximo de 4000 dólares, presentadas por la empresa constructora, aceptadas por los comités, y contratadas 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 del 2010; y fueron estas mismas condiciones las que jugaron en contra de una eficaz aplicación de este programa. Aunque no existe una evaluación de este periodo del programa que permita

36 Fondo de Estabilización, Inversión Social y productiva y Reducción del Endeudamiento Público, que se nutre con los ingresos de la venta de petróleo que se transporta por el Oleoducto de Crudos Pesados OCP.

37 Por ejemplo la provisión de agua con tanquero, el pozo ciego, se consideró como servicios básico suficiente para la aplicación de este subsidio

38 Se valoraba aquellas propuestas de menor valor, mayor área de vivienda, sistema constructivo prefabricado que implica menor tiempo de construcción.

conoce el impacto de esta gran inversión, hubo muchos cuestionamientos³⁹ respecto a la calidad de la vivienda que se estaba construyendo, a los sistemas constructivos aplicados, deficiencia de las estructuras, acelerado deterioro de las viviendas, concentración de la contratación⁴⁰, al uso que las familias les dan a las viviendas⁴¹, a un correlato entre demanda y oferta⁴², implantación de las viviendas zonas de riesgo, lechos de ríos, vía pública, y en zonas sin servicios básicos⁴³. A partir del año 2010, a los escasos recursos fiscales que financiaban el programa, se suman un nuevo crédito SAV-BID⁴⁴. El cuadro N.º 14, indica que para el Programa Urbano Marginal, en el periodo analizado, se entregaron en la ciudad de Guayaquil, 2.792 bonos para construcción de vivienda nueva y 1.111 para mejoramiento de la vivienda.

Aquí hacemos una consideración, la viabilidad de los Programas Urbano y Urbano Marginal⁴⁵, fue posible debido a que las familias postularon al subsidio habitacional (bono), con “terreno propio”, adquirido previamente en algún asentamiento irregular, sectores que concentra el déficit cualitativo de vivienda y servicios. Bajo la categoría de viviendas *ejecutadas en terreno propio*, la producción de vivienda para el

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

40 De los 65 millones de dólares que se invirtieron en el Programa de Vivienda Rural en la provincia del Guayas, el año 2008, el 31 % lo absorbió una sola empresa, con la construcción de 4800 unidades habitacionales.

41 Muchas de las viviendas en el sector rural están siendo ocupadas como bodegas para almacenar las cosechas de arroz y maíz, y para los animales domésticos. En el área urbana hay mucha vivienda de este tipo destinada al alquiler.

42 La oferta de los proyectos obedecía a la capacidad de gestión de las comunidades y de las constructoras, antes que a las necesidades reales de la comunidad en materia de vivienda

43 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, usadas como iglesias, bodegas o chiqueros; otras tienen fallas estructurales de construcción.

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

45 También el Programa Rural, pero este no es motivo de análisis en esta tesis.

periodo 2007-Junio 2013⁴⁶, llega a 15.213 unidades habitacionales, 6.949 construcciones de viviendas nuevas y 8.264 viviendas mejoradas, lo cual corresponde al 72,67% de la totalidad de bonos entregados en el periodo (Cuadro N.º 14, primer total).

Cuadro N.º 14

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

Periodo Presidencial		Correa							Total
Programa		2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2013 **	
Urbano	Nueva	1.240	1.068	1.153	145	341			3.947
	Mejora	3.448	2.520	436	65	476			6.945
Urbano Marginal	Nueva	307	418	999	753	104	26	185	2.792
	Mejora	347	447	279	23	8	2	5	1.111
Emergencia	Nueva						42		42
	Mejora		53	44	77		14		188
Manuela Espejo	Nueva						168		168
	Mejora						20		20
Total	Nueva	1.547	1.486	2.152	898	445	236	185	6.949
Total	Mejora	3.795	3.020	759	165	484	36	5	8.264
Total (terreno Propio)		5.342	4.506	2.911	1.063	929	272	190	15.213
Socio Vivienda	Vivienda			204	849	1.158			2.211
	Depart.						64		64
Mi primera vivienda *					1.422	297	48	1.000	2.767
Ciudad Victoria							680		680
Total (vivienda mas terreno)				204	2.271	1.455	792	1.000	5.722
Gran Total		5.342	4.506	3.115	3.334	2.384	1.064	1.190	20.935

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

** Hasta Junio del 2013

Fuente: Miduvi

Elaboración: Propia

Frente a la falta de oferta privada para atender a la demanda de la población de bajos recursos que no poseen terreno, se diseña el *Programa Socio Vivienda*, bajo el principio de “construir comunidades” antes que la entrega de bonos individuales. Para lo cual el MIDUVI adquiere un macro lote de 240 hectáreas en polémica compra al ISSFA⁴⁷, sobre la que se desarrollará un Plan habitacional de 15.000 viviendas, incluida

46 Incluye el Programa Manuela Espejo, para personas con capacidades especiales, Vivienda de Emergencia, Urbano y Urbano Marginal, tanto de vivienda nueva como de mejoramiento.

47 El Diario Expreso de Guayaquil con fecha 20 de Marzo del 2011, publica 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 há que el Miduvi compró al Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas. ISSFA.

infraestructura social y educativa. Siguiendo la formula A+B+C, convierte 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 correspondiente al valor del terreno⁴⁸; el bono entregado por el MIDUVI, por un valor de \$ 5000; sin recurrir al componente crédito, pues el valor final de la vivienda fue de \$ 5650 dólares, el cual fue posible dado los altos subsidios que tiene el programa en la habilitación del suelo y dotación de infraestructura social.

Para la construcción de las obras de infraestructura y de las viviendas, se contrató a constructoras seleccionada a través del portal de compras públicas. Su construcción se inicia en el año 2009 y hasta el año 2012, en que concluya la etapa I, entregó 2.211 viviendas y 64 departamentos⁴⁹ (Cuadro N.º 14). El Proyecto ha enfrentado algunos problemas: a) la falta de vías de ingreso, las que fueron contratadas por un monto de \$ 12'154.415,63 en el año 2012⁵⁰ previendo su terminación en el año 2013; la inundación de varias de las viviendas por la ocupación de causes de agua y la falta de un adecuado sistema de canalización de aguas lluvias, en el invierno del 2013⁵¹; la dificultad para poder compatibilizar vivienda y trabajo, pues ni las vivienda, ni los departamentos esta adecuados con 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 establece una deuda permanente, como el caso del Programa Ciudad Victoria, que tiene un carácter eminentemente privado⁵².

48 Pagina web del MIDUVI, se 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”

49 Las cifras corresponde a Socio Vivienda, etapa 1. En la actualidad se está construyendo la etapa 2 de Socio vivienda, en el cual el Proyecto Guayaquil Ecológico que ejecuta el Ministerio del Ambiente, ha reubicado a 420 familias, desalojadas de las riveras del estero salado de la ciudad de Guayaquil.

50 El Universo, 15 octubre del 2012, sección Comunidad

51 La prensa local reporta las inundaciones generalizadas para la ciudad de Guayaquil

52 Marcos Córdova, en un ensayo del año 2012, sin publicar discute como las políticas de vivienda que nacen de las lógica del mercado, encuentran restricciones en sociedades marcadas por inequidades sociales y económicas de carácter estructural.

La etapa II de Socio Vivienda se encuentra en la actualidad en desarrollo, existiendo un grupo de viviendas ya construidas, donde se están reubicando a familias provenientes de la zona de los esteros el suburbio de Guayaquil, por efecto del Proyecto Guayaquil Ecológico. No es motivo de este estudio ahondar en este proceso, más bien si 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 en Socio Vivienda II remite a lo que Wacquant ha identificado como “guetos urbanos”⁵³ (Wacquant, 2007).

En Octubre del 2009, se anuncia un nuevo Plan Habitacional cuyo objetivo es reactivar la economía y la generación de 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, del cual \$ 200 millones se canalizan a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, para financiar los proyectos inmobiliarios que presenten los constructores, quienes recibiría entre el 50 al 70% del costo del proyectos, con una tasa de interés del 4 al 5,5 %; \$ 200 millones que se canalizarían en forma de crédito para financiar la demanda, a través del Seguro Social y Banco del Pacífico, a una tasa del 5% y a 12 años plazo; y \$ 200 millones que se entregaría a la demanda, en forma de subsidio habitacional (bono) por un valor de \$ 5000. La oferta de vivienda que será atendida por 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 a atender sería las familias con 2,5 salarios básicos unificados que totaliza el valor de \$ 652 dólares mensuales (Diario Hoy, 29 Junio 2011).

El plan tomó el nombre de “*Mi primera Vivienda*”, 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, Urb. San Gabriel, Ciudad Valencia, 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 una entrada para la vivienda de una familia de clase

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

media (El Ciudadano, 30 abril 2010). En el año 2010 y 2011, se hizo el pago anticipado de 1767 bonos a 6 proyectos de este tipo, a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y se calificaron 29 proyectos más de este tipo, habiendo sido cobrados 1000 bonos más en el año 2013. En este programa se han entregado 2767 bonos (Cuadro N.º 14). En la actualidad el valor tope de la vivienda susceptible de subsidio habitacional bajó, fijándose a \$ 30.000 dólares.

A partir de la expedición del decreto presidencial N.º 607, en Diciembre del 2010, que declara área de reserva de seguridad a 9.300 hectáreas, en la zona donde se desarrollan los actuales asentamientos informales conocida como Monte Sinaí y se planifica para el mismo sector el *Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU*, con financiamiento del BID, por un monto de \$ 75 millones dólares, para su ejecución en 5 años, a través del MIDUVI⁵⁴. Este proyecto trata de concretar la propuesta de *revolución urbana*⁵⁵ a partir de la generación de una *centralidad urbana*, que incluya todos los servicios públicos y privados necesarios para el distrito y evitar la movilidad urbana. Esta materialidad servirá para 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 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 6.000 y 13.500 dólares según su situación económica y de vulnerabilidad de la familia, para su reubicación en el proyecto Ciudad Victoria⁵⁶ y otros ofertados por la empresa privada que se

54 El contrato se firmó el 12 de Mayo del 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 del 2013. Estos serán relatados en el siguiente capítulo.

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

56 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

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 6.000 y 12.500 dólares⁵⁷. Exige para su adjudicación un ahorro de \$ 1.200 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 del 2012, se comienza con la reubicación de las familias en Ciudad Victoria, en la actualidad hay 480 familias reubicadas⁵⁸, a pesar de que el constructor ha entregado 800 viviendas. La mayor parte de las familias reasentadas han recibido la vivienda totalmente subsidiada y muchas de las elegidas para la reubicación se negaron a hacerlo, regresaron a vivir en hacinamiento en casa de sus familias.

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,⁵⁹ la respuesta de las familias 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”

reasentamiento de sectores informales desalojados producto de la aplicación del decreto 607 de diciembre del 2010

57 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 los 5000 dólares y 12.500, que corresponden al precio final de la vivienda.

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

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

indica el Ing. Illescas, coordinador de la regional 5 del Miduvi (Diario Hoy, 9 Octubre 2011); *las familias desalojadas se rehúsan a ser reubicadas*⁶⁰. Cuáles son las razones?

Desde la lógica de la necesidad⁶¹ -reproductora de la informalidad urbana-, el Proyecto Ciudad Victoria -concebido desde la lógica privada-⁶², enfrenta contradicciones fundamentalmente en 3 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 viven⁶³; el precio final de la vivienda les parece excesivamente alto cuando terminen de pagarla totalmente; 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 informal, 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 son las que le permiten acceder al trabajo, a crédito de emergencia y también permanente, al cuidado infantil, al cuidado en épocas de enfermedad, apoyos en alimentación cuando escasea el trabajo; son estas redes -en ausencia del estado- las que permite a la familia su reproducción. La nueva localización rompe sus estrategias de reproducción social y aumenta las distancias que deben recorrer, en costos monetarios y en tiempo de movilidad.

60 La negativa a la reubicación por parte de las familias, se recogió en un trabajo de campo a través de 4 entrevistas realizadas entre el 2 de septiembre del 2012 y 8 de marzo del 2013, a dos familias residentes de Ciudad Victoria y dos familias que estaban en proceso de reubicación en el programa, residentes en las cooperativas Ciudad de Dios.

61 En el capítulo IV, titulado dinámica de los mercados informales se explica la racionalidad de la lógica de la necesidad.

62 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 del 2013.

63 Volvemos a referirnos a las contradicciones planteadas por Marcos Córdova en las restricciones que presenta el modelo de cuasimercados aplicados a políticas de vivienda para sectores de muy bajos ingresos.

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”⁶⁴. En este 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 vivienda informal, la cual se va desarrollando en concordancia con las posibilidades económicas y necesidades de su ciclo de vida familiar; incorpora además áreas para el alojamiento temporal o definitivo de los hijos u otros miembros familiares; permite el autoempleo cuando se destina parte de la vivienda a tiendas o talleres. 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. Su desconocimiento y descalificación -por los bajos estándares técnicos para su producción- actúan negativamente favoreciendo las propuestas estandarizadas de vivienda social que ofrece la empresa constructora⁶⁵.

Desde la fecha de promulgación del decreto 607, el 28 de diciembre del 2010, la zona de Monte Sinaí, donde se desarrolla 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 invasiones⁶⁶. Las familias se protegen buscando la zona considerada “consolidada” a la fecha de promulgación del decreto 607, sobre la que habría garantía que no iban a ser desalojadas; provocando un permanente cambio en la zona que mantiene a las autoridades en alerta y al control de que las invasiones no crezcan. El 10 de Mayo del 2013, bajo la coordinación del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares⁶⁷ se realiza un desalojo a

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

63 Al respecto, hay una amplia literatura que desde el enfoque de Producción Social de la Vivienda, está discutiendo este tema

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

67 Su creación se analizará en el capítulo de Mercados informales.

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 tratarían de 188 hectáreas de propiedad del Ministerio de Salud y del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, sobre los que la Contraloría ha impedido al Municipio de Guayaquil la aplicación de la Ley expropiatoria 88⁶⁸, por tratarse de terrenos de propiedad estatal (Andes, 20 mayo 2013).

Los masivos y violentos desalojos sobre áreas consolidadas, el impedimento a 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, remite al *Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano*, descrito anteriormente. El informe para relatoría especial del derecho a la vivienda Naciones Unidas, elaborado por la Subsecretaria de Hábitat y Asentamientos Humanos de MIDUVI, indica entre sus objetivos el de “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”. 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 básico, equipamientos sociales, servicios públicos y áreas verdes así como la rehabilitación ambiental y protección de las áreas desocupadas. Así mismo, el fortalecimiento del desarrollo institucional del Ministerio Coordinador de 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, 2013:10)

En efecto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el carácter de proyecto piloto, está planificado para intervenir dentro de las 1.300 hectáreas que comprende el sector de asentamientos informales de Monte Sinaí, sobre la avenida Casuarina, afectando a cerca de 16.000 familias:

68 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 esta la Ley 88

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 (Diario Expreso, 26 agosto 2013). Declaraciones de Julio César Quiñónez, secretario técnico Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares).

Sobre este proyecto poco conoce la población involucrada, quienes como medida de resistencia han solicitado a la Municipalidad su legalización con la aplicación de la Ley 88, medida que también la 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. (Diario Expreso, 26 agosto 2013)

El Proyecto Nacional de Desarrollo Urbano⁶⁹, requiere de suelo para la construcción de su centralidad, el cual está ocupado por las familias *invasoras*. En el sector de Monte Sinaí, la cooperativa agrícola Monte Sinaí, posee un título otorgado por el INDA desde hace 10 años, los agricultores fraccionaron y vendieron 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 aun no existe ninguna política para intervenir sobre el suelo como soporte a los programas de vivienda de interés social⁷⁰; en los dos casos de proyectos habitacionales promovidos por el Estado,

69 El 24 de Diciembre del 2013, se resuelve la contratación de una consultoría para la realización del proyecto arquitectónico paisajístico que realice 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 (Pag Web de la Subsecretaria de Hábitat y Asentamientos Humanos, visitada el 10 de Febrero del 2014)

70 La Subsecretaria 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 promover 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

Socio Vivienda y el Programa de Nacional de Desarrollo Urbano, han recurrido a intervenir sobre suelo de propiedad comunitario el primero⁷¹ y suelo ocupado por asentamientos irregulares el segundo⁷², 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 pasivas de una modernización que las excluye⁷³.

Una lectura global del cuadro N.º 14, indica que en los 7 últimos años de política habitacional, se han entregado 20.935 subsidios habitacionales, de los cuales, 15.213 (72, 67 %) corresponde a construcciones nuevas y mejoramiento de viviendas en terreno propio, a los que se accedió por la vía de la informalidad, con títulos de dominio entregados por la Municipalidad de Guayaquil, en barrios consolidados o no que han recibido o están recibiendo infraestructura, con una inversión del 62%; el saldo, esto es 5.722 (27,33%) subsidios corresponde a nuevas viviendas, de las cuales 2.767, pertenecen a estratos medios y medios altos, con una inversión del 18,5% y 2.955 nuevas unidades habitacionales para el estrato bajo, con una inversión del 19,55 del total de la inversión en el periodo y un promedio de producción total de 2.990 unidades habitacionales por año.

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% a Diciembre del 2013 (Miduvi, 2013) <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/ley-de-suelo-habitat-y-vivienda/>

71 El programa Socio Vivienda se encuentra implantado sobre un terreno de propiedad de la Cooperativa Francisco Jácome, cuyos terrenos fueron vendidos por el ISSFA al MIDUVI. Ver nota 47. En el estudio de caso se amplía el caso de la Cooperativa Francisco Jácome en relación a la propiedad del Lote Alegría.

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

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

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”⁷⁴, es así que la municipalidad de Guayaquil en el año 2002, presenta el proyecto habitacional Mucho Lote 1, localizado en la Av. Francisco de Orellana. Se ofertaron 14.191 lotes, (5.000 solo terreno y 9.191 con vivienda incluida). Con el objetivo era “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 su ejecución, el Municipio de Guayaquil recibió del Banco del Estado \$10 646 582. El costo del proyecto es de \$24 125 005, 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 de \$1800 cada uno⁷⁵. El pago mensual equivaldría al 10% del ingreso familiar por 42 meses (Diario Hoy, 21 marzo 2006).

Para la oferta de lotes con vivienda, la Municipalidad invitó a empresas inmobiliarias y la banca privada para el financiamiento. Se ofertaron vivienda – sin acabados, para hacerlas más accesibles- entre los \$ 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 del 2010, se inicia la construcción del Programa Mucho Lote 2, localizado en la Av. Terminal Terrestre-Pascuales, zona de desarrollo de proyectos inmobiliarios para clase media. Para este fin la municipalidad procedió a expropiar el suelo⁷⁶, 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

74 La Municipalidad no tiene la competencia del sector vivienda, pero ha incursionado en programas habitacionales bajo la óptica que es la única forma de enfrentar a la informalidad. Dirección de Ordenamiento Territorial, Municipio de Guayaquil

75 El valor del terreno tiene un subsidio municipal del 50% del valor real.

76 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, 5 enero 2011).

vivienda lo hace la banca privada. El costo de vivienda básica es de \$ 31.000 (sin acabados) \$ 39.000 con acabados. Por el costo de la vivienda este programa está dirigido a la clase media. Las primeras viviendas se entregaron desde marzo del 2013 y se prevé su culminación en el año 2016 (Cuadro N.º 15).

En el año 2011, la municipalidad inicia un nuevo proyecto Mi Lote, 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 \$ 2.250, pero se adjudica al beneficiario a la mitad de su costo real, pues involucra un subsidio del 50% asumido por la municipalidad. El valor de la entrada fue de \$ 75, el saldo se financia en cuotas de \$ 25 dólares mensuales. Este programa pretende ser una alternativa “la invasión”, por eso “prevé una mayor flexibilidad en el crédito”⁷⁷. En apenas 1 mes de lanzamiento del proyecto, se presentaron 30.000 postulantes para la primera entrega de 6000 lotes prevista para diciembre del 2013. Su finalización está programada en Junio del 2015.

La Municipalidad de Guayaquil, no cuenta con una unidad específica de desarrollo del suelo y la vivienda, 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 para estos programas, como la “Ordenanza que regula los desarrollos urbanísticos tipo lote con servicios básicos”, del 10 de marzo del 2001⁷⁸.

77 Departamento de terrenos, Municipio de Guayaquil

78 Gaceta Municipal 05 del 20 de Octubre del 2011

Cuadro N.º. 15
Programas Habitacionales Municipales. Años 2002-2015

Año inicio término	Area	Programa	Unidades	Suelo	Vivienda	Area Lote	Medidas	precios		Ingresos	Formas de Pago terreno	Forma de pago vivienda
								suelo	vivienda			
2002 2005	190	Mucho Lote 1	14.191	5.000	9.191	72 m2 84 m2	6 X 12	\$ 1926	\$ 6.000 a \$ 22.000	Min 400 Max 600	192,60 entrada 48 cuotas de \$ 47,90	900 entrada, 60 cuotas de \$ 93
2010 2016	143	Mucho Lote 2	9.408	0	7.964 Resid. 1.444 resid + comer	78 m2 91 m2	6 X 13 7 X 13	0	\$ 17.000 a \$ 35.000	hasta \$2.100		30% entrada, saldo 12-15 años plazo
2011 2015	223	Mi Lote	11.000	6.000 (1)	0	96 m2 108 m2	8 X 12 9 X 12	1.125			75 entrada 25 mensual	
				2.357 (2)	0	97 m2 108 m2	9 X 12 9 X 12	1.725			75 entrada 25 mensual	

(1) Se adjudicarán los primeros 6 mil lotes en diciembre del 2013

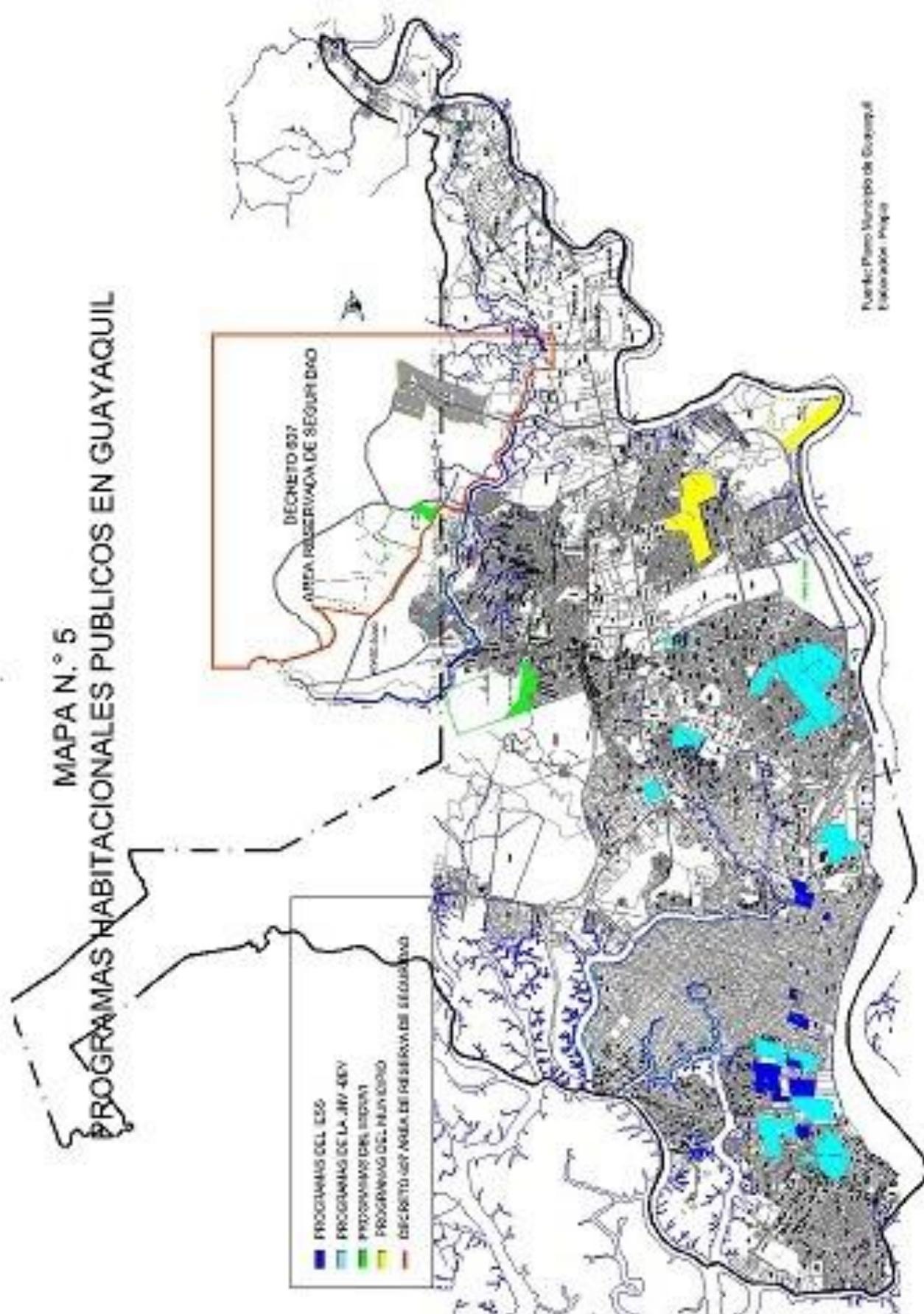
(2) Se prevee la entrega del segundo grupo para junio del 2015

Fuente: Diario El Universo

Elaboración: Propia

La oferta habitacional Municipal, se sustenta en la participación de la empresa privada constructora y financiera para el desarrollo de los Proyectos, 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 al 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 fue en Mucho lote 1 del año 2002 y Mi lote del año 2010⁷⁹, con lo que baja en precio del producto ofertado y permite el acceso de familias de más bajos recursos, frente a la oferta de vivienda terminada, siendo 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 Guayaquil, etc.), la realiza la Municipalidad y la calificación económica la realiza la banca privada quien es la que 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 2.306 unidades por año (Cuadro N.º 16).

⁷⁹ 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 N.º 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	5.000								5.000
	vivienda	9.191								9.191
Mucho Lote 2	vivienda					2.000	3.000	3.000	1.408	9.408
Mi Lote	suelo					6.000	2.357	2.643		11.000
total		14.191				8.000	5.357	5.643	1.408	34.599

Fuente: Diario El Universo
 Elaboración: Propia

Síntesis de la oferta habitacional pública (1943-2013)

Seguro social	6.033	unidades
Banco Ecuatoriano de la Vivienda	35.766	
Crédito (vivienda nueva y mejoramiento)	6.170	
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 ocupado 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 como base electoral el 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 5 sucres el metro cuadrado, a sus

ocupantes, en virtud de que los mismos “*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 relleno 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 una área no mayor a 300 metros cuadrados y que no posean otra propiedad en Guayaquil⁸⁰. Sin duda este decreto refuerza la capacidad de reclutamiento electoral de Bucaram, siendo elegido alcalde por segunda vez en Junio de 1967, manteniéndose en el cargo hasta el 1970, en que es depuesto por Velasco, y posteriormente éste último por la dictadura militar presidida por Guillermo Rodríguez Lara (Menéndez-Carrión, 1986:319).

La aplicación de este decreto tuvo un sinnúmero de problemas ocasionados por la forma anárquica de ocupación de territorio, que pudo haber sido salvado con instrumental técnico adecuado, pero más bien la ausencia de éste, la ineficiencia institucional para enfrentar la magnitud del problema, la coyuntura política de su aplicación, la incapacidad del Estado para enfrentar un problema de carácter estructural, antes que controlarlo lo reprodujo. Durante el primer periodo dictatorial que se inició el 15 de febrero de 1972, hasta el 11 de enero de 1976, se dictaron dos decretos que intentaron *corregir* la mala aplicación del decreto 151; el decreto 1457 del 15 de diciembre de 1972⁸¹, cuyo objeto fue la *revocatoria de indiscriminadas donaciones*, lo cual devino en otro problema sobre revocatorias efectuadas a donaciones cuyos títulos debidamente otorgados no se hubieron inscrito, dando paso al segundo decreto, el 735-A del 26 de Julio de 1974⁸², cuyo objeto fue el de pasar a *la justicia ordinaria los casos que podría 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 que se inició el 11 de enero de 1976 al 10 de Agosto de 1979 presidida por Poveda Burbano, el Estado tuvo una contradictoria

80 Registro Oficial N.º 170, del 14 de Julio de 1967

81 Registro Oficial N.º 210, del 22 de Diciembre de 1972

82 Registro Oficial N.º 612, del 8 de Agosto de 1974

relación con las “invasiones”; en febrero de 1976, siendo alcalde Eduardo Moncayo Mármol, se desalojan a 260 familias asentadas desde 1973 en el Guasmo Norte (Allán, Henry, 2009:7); sin embargo, el 20 de Octubre 1976 por presión de sus moradores, se dicta un nuevo Decreto Ejecutivo el 834⁸³, 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, disminución del crédito en todas las actividades productivas; y una política municipal, de *renovación urbana* del casco central que implicó la demolición de 120 tugurios, 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 se reactiva 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 del CFP. 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 1978⁸⁴, cuyo objeto fue *la autorización a la Municipalidad de Guayaquil, la venta directa de solares a 10 sucres el metro cuadrado*⁸⁵, *ubicados en las zonas marginales del Cantón a favor de sus actuales ocupantes que demostraren 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 estaba por los 227.578 habitantes (Valencia, 1982: 262).

83 Registro Oficial N.º 204, del 1 de Noviembre de 1976

84 Registro Oficial N.º 646, del 9 de Agosto de 1978

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

La amplitud y poca precisión del decreto 2740, generó problemas a la hora de su aplicación, lo que origina la emisión de tres sucesivos decretos rectificando y ampliando nuevas áreas al mencionado decreto; es el caso del decreto Innumerado del 20 de septiembre de 1979⁸⁶, *cuyo objeto fue precisar que las facultades del Municipio establecidas en el decreto 2740, solo corresponde a terrenos de su propiedad, y la expropiación de Mapasingue y Prosperina, a favor de sus propietarios*; del decreto legislativo 144, del 8 de septiembre de 1983⁸⁷, *cuyo objeto es la expropiación de tierras de carácter privada que no constan en el decreto 2740*; el decreto Ley 27, del 14 de Agosto de 1986⁸⁸, *cuyo objeto es la ampliación de zonas no contempladas en el 2740*, emitidos en las correspondientes 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 1992⁸⁹, *cuyo objeto es la expropiación de Bastión Popular a favor de sus posesionario y su venta en el valor de 100 sucres el metro cuadrado*; y el Decreto Legislativo 12, del 30 de julio de 1992⁹⁰, *cuyo objeto fue la venta directa de terrenos municipales de la Isla Trinitaria a sus ocupantes al valor de 500 sucres el metro cuadrado*⁹¹, los dos decretos se emitieron en la presidencia de Rodrigo Borja.

La estructura Municipal, nunca estuvo preparada para enfrentar la magnitud y complejidad de la legalización de suelo en la ciudad, al punto de 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 ha convertido en lento, puntual y corrupto; se calcula que

86 Registro Oficial N.º 67, del 16 de Noviembre de 1979

87 Registro Oficial N.º 591, del 3 Octubre de 1983

88 Registro Oficial N.º 502, del 18 de Agosto de 1986.

89 Registro Oficial N.º 899, del 23 de Marzo de 1992

90 Registro Oficial N.º 996, del 10 de Agosto de 1992

91 A la fecha el cambio estaba a 1440 sucres por dólar

apenas el 40% de los lotes de las áreas populares, en un periodo de alrededor del 20 años, han sido legalizados (Villavicencio y otros, 1989:217).

Valencia, en su estudio de las “Invasiones en Guayaquil”, otorga a los decretos de legalización del suelo, la capacidad de ser “*instrumentos políticos para la reproducción de las invasiones*”, en el que 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 relievan 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 y otros. 1989:215). También se resalta el carácter clientelar que la legalización de suelo en Guayaquil ha tenido desde el 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); característica que se repite en la promulgación de los sucesivos decretos y leyes relativas.

Entre 1979 y 1992, se sucedieron en Guayaquil siete alcaldes, en una coyuntura política por el control de la principal ciudad del Ecuador, que la sumió en una de las más graves crisis política, administrativa y económica. 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 suma 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 los organismos multilaterales como Banco Mundial y BID y BIRF, que exigían catastros actualizados y legalizados con el fin de garantizar las inversiones vía el pago de servicios; y la influencia a nivel latinoamericano de las tesis de Hernando De Soto (De Soto, 2001), respecto a la eliminación de los niveles de pobreza al incorporando al mercado formal, 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 1997⁹²; siendo aprobada por el Congreso de entonces con mayoría Social Cristiana, beneficiando mayoritariamente los asentamientos informales de todas las etapas de la Flor de Bastión, promovidos por Carlos Castro, dirigente y político de las filas Social Cristiana, durante la presidencia del interino Fabián Alarcón.

A diferencia de los anteriores decretos, éste estuvo orientado 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 existían en la ciudad y que no había sido definidas 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) El precio del suelo sobre el que se haya construido de acuerdo al valor catastral edificaciones que superen los 50 millones de sucres⁹³, pagarán el 10 % del avalúo, sin exoneración de impuestos.
- viii) Retener del pago por expropiación a sus propietarios el valor del 40% a favor de la Municipalidad de Guayaquil

92 Registro oficial N.º 195, del 17 de Noviembre de 1997

93 Valor del cambio a la fecha 4400 sucres por dólar

- ix) Articular la legalización del suelo a 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 legalizará terrenos cuyo frente tengan como mínimo 4,5 metros.
- xii) No se adjudicaran solares ocupados en la franja de 1000 metros a cada lado del Traslase a Santa Elena.

Para el año 2004, la Municipalidad había adjudicado títulos de propiedad a 130.000 solares, que corresponde al 65% del total de lotes irregulares existentes en la ciudad y se programa la adjudicación de 70.000 más para los próximos 4 años, “*acabando con las ocupaciones informales*”. Indica el informe además 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 obtenido destacan el haber dado “seguridad jurídica” a las familias a través de la legalización de un terreno que promedia los 100 metros cuadrado, a un costo promedio de 1 dólar cada metro cuadrado y que en el mercado tiene un valor de 500 dólares, con el que pueden acceder a crédito y diversos programas de vivienda. El proceso contempla un informe catastral, -levantamiento del solar y del barrio- previo a la adjudicación. La interconexión informática entre catastro municipal y registro de la propiedad garantizan transparencia en el proceso. (Municipalidad de Guayaquil, Departamento de Terrenos, Informe presentado en Dubai, 2004) (Cuadro N.º 17).

En el año 2007, en condiciones similares a la aprobación de la ley 37, esto es 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 del 2007⁹⁴. Esta Ley mantiene la esencia expropiatoria de la Ley 33, a favor de los ocupantes informales de suelo en Guayaquil, ampliando la afectación de la Ley a las zonas de informalidad urbana que existiera a la fecha incluyendo en 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

94 Registro Oficial N.º 183, del 3 de Octubre del 2007.

del pago por expropiación a sus propietarios 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 del 2007, a efectuarse el 30 de septiembre del mismo año, siendo candidato a Asambleísta Balerio Estacio por Alianza País, 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, ubica una continuidad en el fenómeno de las invasiones en cuanto 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.

Y reconoce la política de legalización de suelos de la Municipalidad de Guayaquil, como *uno de los programas más exitosos*, favorecida 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 del decreto Ley 88, trajo problemas para los casos cuyos predios se encontraban en litigio respecto a la propiedad, por lo que se dicta una reformatoria a Ley 88, con fecha 9 de diciembre del 2010⁹⁵, cuyo objeto principal fue darle continuidad a los procesos de expropiación, a pesar de la existencia de demandas judiciales, salvo que no existieran posesión continua por un mínimo de tres años. Con esta reforma se pudo legalizar a un sector de Los Vergeles.

Con la aprobación del Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, el 11 de Agosto del 2010⁹⁶, se faculta a los gobiernos descentralizados, la “regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados en

95 Registro Oficial 359, del 10 de Enero del 2011

96 Registro Oficial 303, del 19 de Octubre del 2010

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 poseionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes” (Art. 596 Cootad), con lo cual 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 N.º 17

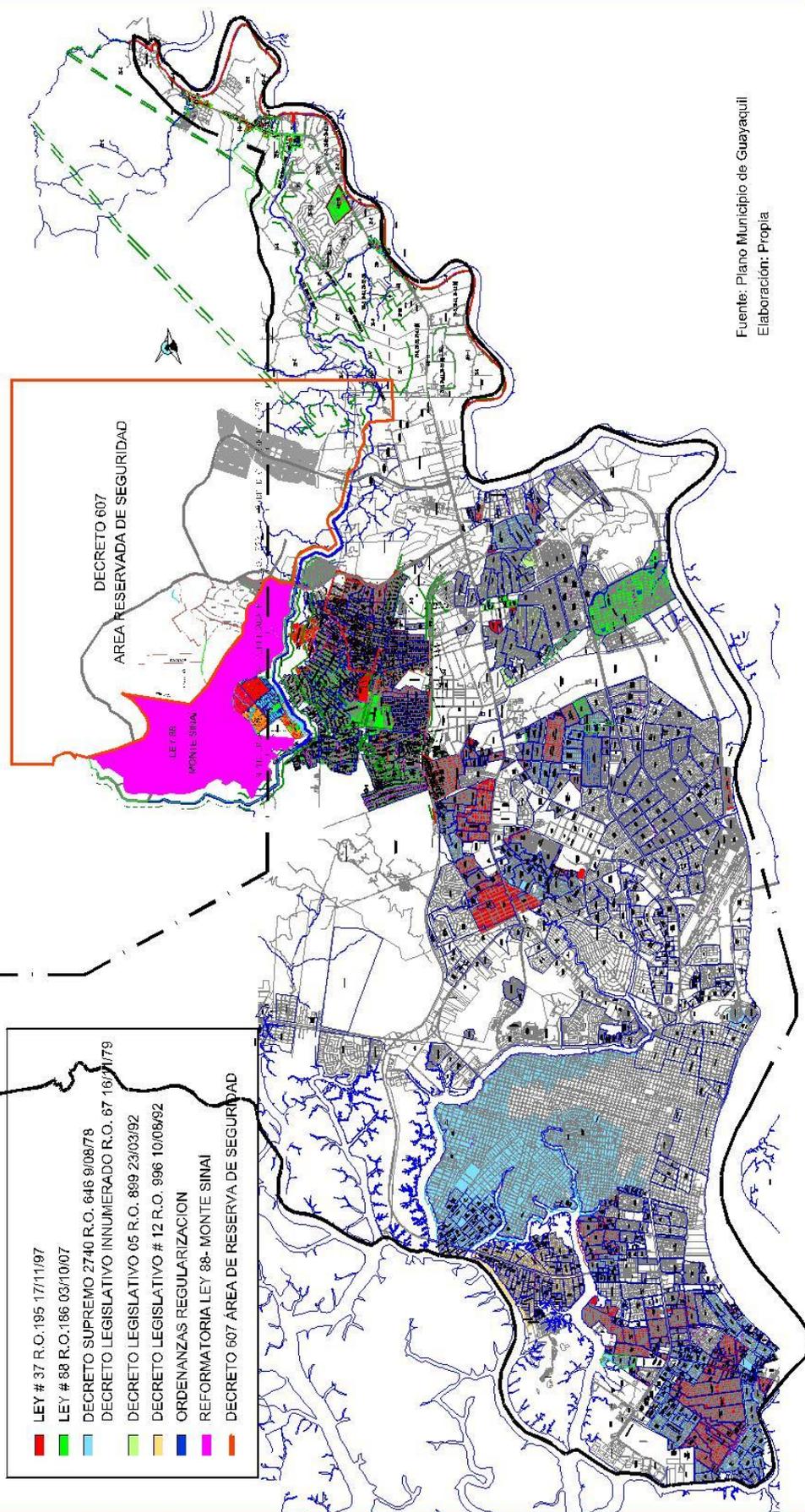
Títulos de Propiedad entregados por la Municipalidad de Guayaquil	
Año	Número de Título
1993	138
1994	224
1995	2.252
1996	4.322
1997	7.301
1998	10.292
1999	12.348
2000	9.721
2001	8.522
2002	9.771
2003	11.397
2004	11.561
2005	14.301
2006	10.340
2007	3.979
2008	3.019
2009	8.924
2010	17.316
2011	4.608
2012	4.727
2013	242
Total	155.305

Fuente y Elaboración: Departamento de Terrenos. GAP.
Guayaquil

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 2010)

Mapa N.º 6 SECTORES AMPARADOS POR LA LEY Y LOS DECRETOS DE LEGALIZACIÓN DE SUEÑO INFORMAL EN GUAYAQUIL



Fuente: Plano Municipio de Guayaquil
Elaboración: Propia

Desde los años 70, en que la política de desalojos por parte de los gobiernos dictatoriales de la época era la 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 del 2010, y de la política de “cero tolerancia a las invasiones” promovida por el actual gobierno de Correa, que los desalojos se reeditan no solo en Guayaquil, sino en todas las ciudades del país, incluso creando una institucionalidad especial: el Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares.

En este contexto y frente a los desalojos sucedidos en Mayo del 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 del 2007 y la reforma de la Ley 88 del 2011, leyes que incluyen al sector de Monte Sinaí para su legalización, sobre los cuales la Municipalidad no había actuado por estar fuera del límite urbano⁹⁷ 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*⁹⁸.

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

98 Para febrero del 2014, se anuncian elecciones seccionales en todo el país. Guayaquil, un cantón con gobierno Socio Cristiano desde el año 1992 con Febres Cordero y desde el año 2000 con Jaime Nebot, se convierte en el escenario de lucha política por su control por las fuerzas

La Municipalidad manifiesta la imposibilidad de actuar sobre la zona en respuesta al pedido de los pobladores por tener bloqueada su competencia debido al pronunciamiento del Procurador que “se tratan de tierras de propiedad estatal, donde le está prohibido intervenir con legalización, y con obras”, indica el Alcalde de Guayaquil al recibir a la Red de Organizaciones de Monte Sinaí (Municipio de Guayaquil, Sala de prensa 12 junio 2013).

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 hectáreas- 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 través de la Asamblea Nacional a plantear una reforma a la Ley 88 de Tenencia de la tierra, en el art. 2 de la mencionada Ley 88, 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 (Miduvi) a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastro; a 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 en la determinación de la incorporación de los predios individualizados al catastro municipal de acuerdo a los planes habitacionales establecidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano (Asamblea Nacional, Marcela Aguinaga, sala de prensa 5 agosto 2013)

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 posesionario; *“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”* (Cristina Reyes, Asambleísta de Madera de Guerrero, oficio del 14 de Agosto del 2013, dirigido al presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos de la

política en disputa, en donde la oferta de obras se vuelve punta de lanza de una campaña eminentemente clientelar.

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”*. Declaraciones de la Asambleísta Marcela Aguinaga de PAIS. (El Universo, 5 agosto 2013) . La reforma a la Ley 88 planeada por el bloque de Alianza País en la Asamblea Nacional, legalizará “a las 14.600 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*” (Asamblea Nacional, Marcela Aguinaga, 5 agosto 2013)

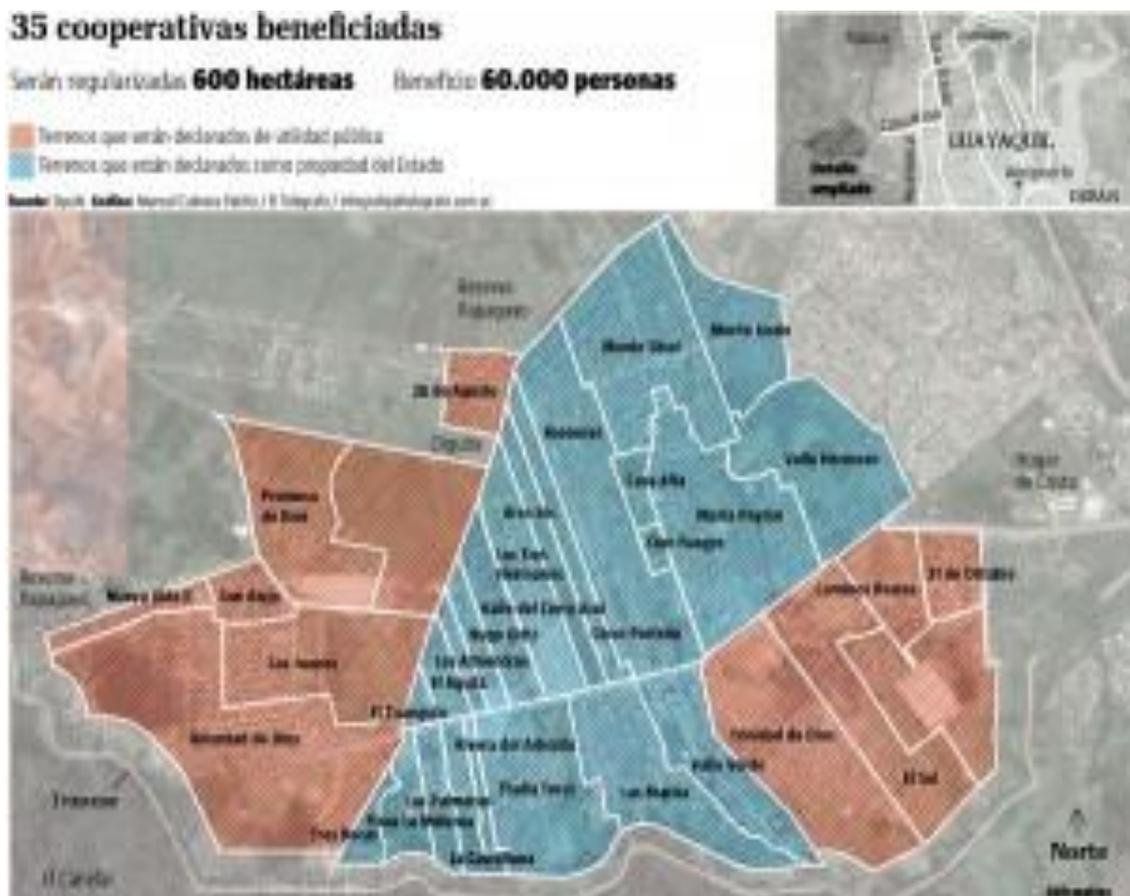
Aunque no se conoce los alcances del Plan Integral de atención al sector de Monte Sinaí, todo hace suponer que se trataría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, reseñado anteriormente, que dio lugar a los últimos y masivos desalojos de mayo del 2013 y a los que se sucederán en lo posterior nuevos desalojos, cuando se aplique la Ley 88 reformada últimamente por la Asamblea Nacional, según opinión de actores locales: *“Esa Ley va a permitir al Gobierno desalojar amplios sectores de la zona consolidada”*. Declaraciones de Luis Tavera, director de Hogar de Cristo. (Expreso, 26 agosto 2013,

De acuerdo a las declaraciones de la Asambleísta Aguinaga, 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, en 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.*

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



Fuente: Asamblea Nacional

Fuente: Secretaría Técnica de Asentamientos Irregulares

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 sus viviendas; ha permitido -aunque con muchas deficiencia- 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 éste ha comenzado su proceso de consolidación, esto supone entre 10 y 15 años; rara vez se trata de políticas integrales que abarque 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 de “curativos” lo que hacen es servir como un instrumento de reproducción de la informalidad y con esto toda la desigualdad, segregación y exclusión que los caracteriza. Una política preventiva de la informalidad, necesariamente debe estar orientada a favorecer el acceso a suelo y vivienda a las familias de más bajos recursos, la ausencia de ésta favorece la informalidad.

Frente a las políticas tradicionales de vivienda, nuevos paradigma de intervención en hábitat urbanos con altos grados de pobreza, parten de entender a *“la pobreza 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”*, que lleva a proponer cuatro atributos a las políticas que siguen este paradigma: *multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, e integración* (Ramírez, 2002: 7). Este sería un marco adecuado para evaluar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, sus inicios de desalojos masivos para su implementación dejan muchos interrogantes.

CAPITULO IV

DINAMICA DEL MERCADO INFORMAL DE SUELO

Los mercados informales de suelo, se han convertido en la forma generalizada de acceso a la vivienda por parte de población de 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 entre ellas la vivienda. En la actualidad la ocupación de suelo informal comporta 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, en donde 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 reproducción de los mercados informales de esta forma 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 intenta 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, como: 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 tierra⁹⁹, a los servicios básicos y otros servicios barriales, dando paso a *los mercados informales de suelo*.

⁹⁹ Esto no significa que anterior a esta fecha no se daba venta de tierra, más bien lo que expresa es que esta modalidad se generaliza y se vuelve una nueva “convención urbana”. Abramo, 2011.

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”; copado el sur de la ciudad, fue hacia allá donde se dirigieron los asentamientos informales.

El noreste 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 demanda 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 de 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 que él había fundado, Bastión Popular¹⁰⁰. Es, cuando la dirigencia que “se formó” a su sombra asume su vacío en torno a la reivindicación de la legalización de la tierra, uno de ellos Balerio Estacio. Al respecto indica: “Después de la muerte de Carlos Castro, yo vivía en la 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, 15 enero 2011). “Esos sectores se quedaron en el aire, organizamos una base coordinadora para luchar por la legalización, ahí voy saliendo al frente de ese pueblo” (Vistazo, 20 enero 2011).

La disputa por la hegemonía sobre las “invasiones”, lo enfrentó a Zenaida Castro, “natural” heredera del control que su padre Carlos Castro¹⁰¹ tenía sobre éstas:

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. Entrevista a Balerio Estacio. (Vistazo, 20 enero 2011)

100 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.

101 Dirigente barrial vinculado al partido Social Cristiano, elegido consejero provincial en el periodo 1988-1992.

Balerio Estacio se consolida como dirigente, formado en 1993, las cooperativas Guerrero del Fortín y Tiwinza de la Flor; relata que Tiwinza de la Flor se asentó en la entonces hacienda Los Ciruelos, de propiedad de Damián Choca, con quine negocio la compra de 9 hectáreas; mientras que Guerreros del Fortín, en tierras de la Mutualista Guayaquil. En ambos casos el proceso de compraventa quedó estancado por causas como la quiebra de la financiera (El Universo, 20 abril 2008). El mismo dirigente, indica que desde el año 1994, entra a la “lucha social”, creando los huertos familiares (Expreso, 15 enero 2011). Posteriormente, forma parte de la 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” (Vistazo, 20 enero 2011).

En el año de 1996, forma la cooperativa Balerio Estacio, para lo cual negocia con los propietario de la tierra 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” (Vistazo, 20 enero 2011).

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 de 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. (El Universo, 20 abril 2008).

En 1997, los terrenos de la cooperativa Francisco Jácome (predio Alegría), que tenía una privilegiada localización al pie de la vía perimetral, son invadidos¹⁰². De ésta 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 reelegido para el periodo 1996-2000, por el

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

partido Social Cristiano; entre 1996-1998, Balerio Estacio ejerce como Consejero Provincial alterno por el mismo partido político y entre 1998-2002, ejerce como Diputado. Entre el 2002 y 2004, regresa como Consejero Provincial alterno. Zenaida Castro es Consejera Provincial desde el año 2003 al 2007, por el mismo partido político.

En el año 1997, el Congreso Nacional con mayoría Social Cristiana dicta la Ley 37, de legalización de los asentamientos irregulares en Guayaquil.

Por los años 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 Toral Benalcázar y Sergio Toral Iñiguez, propietarios que cancelan predios (El Universo 02 enero 2011). En el Registrador de la Propiedad Sergio Toral, posee 120 mil metros cuadrados registrados a su nombre (Vistazo, 20 enero 2011).

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, que luego fueron entregadas 1.300 hectáreas por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario INDA a su favor, 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 (El Universo 10 junio 2005). En el año 2005, Marcos Solís (promotor de asentamientos informales) crea la cooperativa de vivienda Monte Sinaí que agrupa a 3000 socios. A su nombre en el Registrador de la Propiedad constan 1,2 millones de metros cuadrados (Vistazo, 20 enero 2011). 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, etc., entre otras; las tres primeras promovidas por Balerio Estacio, “estableciendo convenios con los propietarios quienes asustados de las invasiones que se iban extendiendo acudieron donde mi para pedirme ayuda. Lo que me han ofrecido lo he repartido a la gente pobre”, indica Balerio Estacio (Vistazo, 20 enero 2011).

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 Canaan, Tierra Prometida- con los nombres de sus promotores, Sergio Toral III, Coop. Marcos Moroni, Reinaldo Quiñónez II, La Fortaleza, Elvira Leonor, Los Socales. La Municipalidad de Guayaquil, calcula que “se trata de alrededor de 2.700 hectáreas de tierras privadas donde se venden solares o terrenos parcelados con la idea de que son áreas legalizadas” (El Universo, 03 enero 2011).

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 la cooperativa 31 de octubre y la cooperativa Reynaldo Quiñónez II, quien tiene algunos movimientos de compraventa en el registro de la propiedad (El Universo, 03 enero 2011).

La compleja situación de la propiedad de la tierra en el sector¹⁰³, y la escasa información oficial disponible no permite esclarecer la legalidad o ilegalidad de ésta, en relación a la tenencia. 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 rústica privada; los documentos relatan la existencia de una demanda de prescripción adquisitiva de dominio que presentó contra él y otras 6 personas el grupo Agroindustrial Valango S.A (dedicada a la recolección de basura en la urbe), que reclamaba lotes de tierra en la Coop. 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 02 enero 2011). Otro movimiento indica la existencia de la hipoteca de una promesa de compra venta a la concesionaria del aseo de

103 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” siempre ha generado eternos conflictos judiciales.

Guayaquil Vacchagnon, hoy Puerto Limpio, por el que el municipio le cancelo 53.000 dólares por los terrenos en la actualidad ocupados por el botadero de basura las Iguanas (Expreso, 15 enero 2013).

Estacio manifiesta tener bajo su propiedad “de 90 a 100 hectáreas, pero que maneja una bolsa de 300 hectáreas de tierra”. En el Registrador de la Propiedad de Guayaquil, consta la inscripción de 431.050 m² a nombre de Balerio Estacio (Vistazo, 20 enero 2011). En el año 2005, “proyectaba la denominada “Ciudad de Dios”, con apoyo de la municipalidad y de organizaciones no gubernamentales, un proyecto ecológico y de vivienda” (El Universo, 10 Julio 2005).

Hoy 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 (El Universo, 10 Julio 2005).

Para que un área de terreno este vacía, donde se producen muertes, violaciones y otros delitos, es mejora que esté habitada por gente que lo necesita, el pobre puede tener una casa solo a través de las invasiones, los ricos van a las ciudadelas, mi objetivo es darles un pedazo de tierra a aquellas personas que más necesitan. Entrevista a Maritza Loor (Diario El Universo, 10 julio 2005).

De hecho Balerio Estacio se atribuye el cambio en la lógica de las “invasiones”, indica que: “fue él quien puso freno a las invasiones”, a las que considera *tomas de hecho*, replazándolas por *tomas de derecho* que implica 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 ex propietario señala que lo que se hace es chantajear: “El planteamiento es o me vendes o te invado. Los precios que se pagan son irrisorios, no obedecen a la realidad”. “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 (El Universo, 10 julio 2005).

Los macrolotes de tierra que alguna vez pertenecieron a hacendados, eran divididos en solares. Solís sostiene que los promotores de tierras efectivamente proponen la compra de propiedades a 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. Con 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. Entrevista Marcos Solís (El Universo, 20 abril 2008).

En el año 2006, Balerio Estacio se vincula con el partido Alianza País, “me llamó el hoy presidente Rafael Correa, para que colaborara con él. Me impresionó su programa social” (Expreso, 15 enero 2011). En el año 2007, el Congreso de entonces 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 formado en años anteriores y ya consolidados a la fecha. En el año 2008, Balerio Estacio, es elegido Asambleísta Constituyente representando al partido Alianza País; continúa en el Congresillo. Tercia en la elección para la Asamblea Nacional por el mismo partido pero no llegó (Vistazo, 20 enero 2011).

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. Entrevista a Balerio Estacio. (Expreso, 15 enero 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. Entrevista a Balerio Estacio (Vistazo, 20/01/2011).

Esta lógica mercantil, es reforzada por la lógica del Estado¹⁰⁴, con la inversión efectuada por éste en el sector en una vía de ingreso, que facilitaría la entrada y salida de los moradores. Esta vía de 16 km se inicia en la avenida Casuarina, a un costado de la vía Perimetral, y conecta con la vía a Daule, en una suerte de *vía perimetral*. Esta vía

104 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).

no recibió el permiso correspondiente de la Municipalidad por cuanto lo “único que ocasionaría es incentivar las invasiones”, sin embargo recibió una doble contratación del gobierno central; la primera efectuada por Coorpecuador a fines del año 2009 -sufriendo un acelerado deterioro a las pocas semanas de su construcción- y la segunda efectuada por la Secretaría de Riesgos en noviembre del 2010 (El Comercio, 17 diciembre 2010).

Los mercados informales de suelo toman cuerpo bajo una racionalidad que abandona la *ilegalidad*¹⁰⁵, dando paso a la *legitimidad*¹⁰⁶ en el acceso al suelo urbano, 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 ha permitido solo una relativa aplicación práctica” (Calle y Chang, 1976:120). La más reciente normativa relativa al 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 Desarrollo Urbanísticos tipo Lotes con Servicios Básico, expedida el 10 de marzo del 2001 y reformada el 2 de noviembre del 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 que 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 estos 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 la existente, sus propietarios lo retienen provocando escasez ficticia, con lo cual el precio del suelo se

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

106 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.

incrementa. Esta escasez se ve reforzada con la falta de oferta pública de suelo urbanizado a precios accesible a los pobres urbanos. Si además a los precios de la venta del suelo se incorpora anticipadamente la valorización futura procedente de la intervención pública en obras de urbanización, implantación de equipamientos y servicios, regularización de la tenencia de la tierra; resulta mucho más ventajoso para el propietarios del suelo vender tierra sin urbanizar a precio de urbanizada, sin que él haya efectuado ninguna inversión sobre el suelo que incremente su valor, *sino solo por el hecho de ser sus propietarios*. Esta 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” (Veríssimo, 2012:53). “Cuanto más probable sea esta posibilidad, mas alto será el precio de transacción de los lotes ofertados” (Smolka, 2007, citado por Veríssimo)¹⁰⁷. 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 nacionales¹⁰⁸.

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 del 2010, con la expedición del decreto presidencial No. 607, por el cual se declara área de reserva de seguridad a 9.300 hectáreas en la zona donde se desarrollan los actuales asentamientos informales, se calcula que 444 hectáreas ya estaban ocupadas por éstos. 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 de la Península. La intervención tiene un doble propósito: salvaguardar el Plan hidráulico y controlar las “invasiones”. Aquel día el presidente

107 La lógica en la formación de precios de los mercados informales está íntimamente relacionado con los mercados de suelo formal, cuyo resultado termina favoreciendo a éste último, tal como lo analiza Abramo en la amplia bibliografía producida por este autor. No es el objetivo de este estudio enfocarnos en esa dimensión, en lo pertinente para el presente caso lo retomaremos más adelante.

108 Sobre la articulación política y las implicancias clientelares de la misma, la analizamos más adelante.

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 (Diario Hoy, 29 diciembre 2010).

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, donde y cuando será la reubicación (Diario Expreso, 02 enero 2011).

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 nuevas 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 una sabatina que:

Después del anuncio en que prometí reubicar a las familias que viven en tierras invadidas en Guayaquil, muchas personas enseguida levantaron mas casas en el sector. Esa gente no será reubicada, será desalojada. Nosotros somos buenos, no tontos, existen fotos satelitales para saber quiénes estaban antes del anuncio. La política al respecto de las invasiones es clara. Invasiones consolidadas de 10 a 12 años, pero con terrenos aun 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 (Diario Expreso, 8 enero 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 toca a todos, a los recién llegados y a los que se encontraban en el sector desde hace 4 o más años. Los pobladores se resiste 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. Las que no tienen dónde ir, buscan terrenos vacios en las cooperativas aledañas, siendo víctimas nuevamente de extorción por parte de los *traficantes de*

*tierra*¹⁰⁹, las autoridades solicitan a las familias denunciarlos, a cambio de la reubicación, varios de ellos son detenidos y se les inicia procesos judiciales por el delito de invasión de tierras. Uno de ellos, el ex - asambleísta de Alianza País, Balerio Estacio es detenido y acusado de estafa y apropiación ilícita de terrenos mediante la fuerza, se lo declara culpable y se lo sentencia a 20 meses de prisión, que 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”¹¹⁰ (Diario Hoy, 08 mayo 2012). Para Estacio, las causas de su persecución son *políticas*, pues él nunca ha urbanizado sin permiso municipal la tierra:

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 expropiaron 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 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? (Diario Expreso, 15 enero 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 que revelan que lejos de ser esporádicas, se presenta como determinante en la forma de crecimiento urbano; se constata los altos niveles de pobreza de la población y altos porcentajes de desocupación y de informalidad laboral ¹¹¹ (Hogar de Cristo, 2012); se vincula a la problemática de las *invasiones*, la *insuficiencia de las políticas habitacionales* y migraciones campesinas no

109 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.

110 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, invadan 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.

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

atendidas por políticas agrarias¹¹². 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 formal¹¹³, 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 asentaban en los barrios informales¹¹⁴.

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 priori 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 11 enero 2011).

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 que contempla el proyecto; 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 del 2011 y para Agosto del 2012, se llegarán a las 3600 unidades, el proyecto se completará en 3 años” (El Telégrafo, 14 mayo 2011)

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

112 La prensa local y nacional hace amplios reportajes entrevistando a académicos y técnicos vinculados con la temática.

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

114 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.

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 sujetas de crédito por parte del sistema financiero por sus bajos ingresos y alta informalidad; las cuotas y los años a cancelar la deuda les parece excesivamente altas para sus economías; las familias no aceptan el prototipo habitacional por ser insuficiente para el número de miembros de la familia promedio -entre 5 y 6- y porque tampoco permite el crecimiento de la vivienda; solo se permite el uso residencial de las vivienda (tiendas, talleres o lugares de trabajo quedan excluidas).

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 racionalidad 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 a las invasiones”, intensificando los desalojos sobre viviendas recientes y antiguas; como medida de presión se les restringe los servicios de transporte público, dotación de agua mediante tanquero y venta de gas doméstico, con el fin de acelerar su abandono. Muchas “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”, indican “es que nadie entiende que no tenemos donde ir a vivir” (El Universo, 27 marzo 2011).

El programa Ciudad Victoria llegó a Enero del 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 la 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 (Diario Hoy 08 enero 2012).

En febrero del 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” (Diario Hoy, 17 febrero 2012). Su meta es que las “3.622 casas que se registraron con

fotografía aéreas y análisis georeferencial, en la evaluación de febrero del 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 de Comisario, Policía Nacional y 80 miliares permanente en esa tarea” (Diario Hoy 08 mayo 2012).

El decreto 607, *no frenó las invasiones*, la oferta de reubicación en el Plan Habitacional Ciudad Victoria tampoco; para su control se hizo necesaria la creación con decreto N.º 1227 del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares¹¹⁵, cuya filosofía es manifestada por su titular Julio César Quiñónez, así:

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 si 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, al principio se genera rechazo, pero la gente debe aprender que si quiere vivienda tiene que ir a los planes regulares formales. Entrevista a Julio Cesar Quiñónez (Telerama 17 abril 2013)

La política para las invasiones no consolidadas –esto es menos de uno o dos años- serán desalojadas; 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 5 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, 28 septiembre 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 buscado (El Telégrafo, 20 diciembre 2012).

Bajo esta nueva institucionalidad, las notificaciones para próximos desalojos se incrementan, los moradores reciben 8 días de plazo para abandonar la zona, “no queremos que nos boten porque no tenemos donde ir, aquí me quedaré 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” (Telerama 18 abril 2013).

115 Publicado en Registro Oficial No 747, del 17 de Julio del 2012.

Los moradores ahora distinguen del plano de desalojos que manejan el *comité de desalojos* -como lo 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 del 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”. (...) (Entrevista N.º 5)

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, 21 abril 2013).

Los desalojos llegan a su clímax, el 10 de Mayo del 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 participó 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, se les va a dar una vivienda gratuita (...) las familias tienen que pagar lo que tengan que pagar por esas viviendas (Rueda de prensa efectuada por la Gobernadora, Viviana Bonilla. 10/05/2013. <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 población que vive en condiciones de precariedad. Interviene la Comisión Permanente de 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 (Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CDH, 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 doscientos veinte familias de la cooperativa La Marías y ciento cincuenta 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 del sector se concreten (El Comercio 10/06/2013).

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, amparados en la Ley 88 del 2007 y la reformatoria de la Ley 88 del 2011, que faculta a la Municipalidad a legalizar los asentamientos irregulares de Monte Sinaí, que conduce a un enfrentamiento entre el Municipio de Guayaquil y el Gobierno Nacional representado en el Procurador del Estado, quien le resta competencias 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, hace que el Gobierno cambien 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:

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 a legalizar sus territorios, pero no solo legalizar por legalizar, legalizar con planes de vivienda, que permitan una calidad de vida mejor. Declaraciones de la Asambleísta Marcela Aguinaga (Ecuavisa 24 julio 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, 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 mismas, dejándole al Municipio la tarea del levantamiento de la ficha catastral (Asamblea Nacional, Marcela Aguinaga, 7 agosto 2013).

Para garantizar que no habrá más desalojos, se entrega noventa certificados a las familias residentes de la Cooperativa Thalía 1 y 2, que confirman su residencia en el sector antes del 28 de diciembre del 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, 6 agosto 2013). No se trata de “legalizar por legalizar”, sino de “reubicaciones en planes habitacionales”. La vaga referencia en el sector de estos proyectos es que su construcción -para la población y otros actores locales- involucra su inminente desalojo, puesto que ellas están ubicadas precisamente en las tierras que el Miduvi declara ser su propietario.

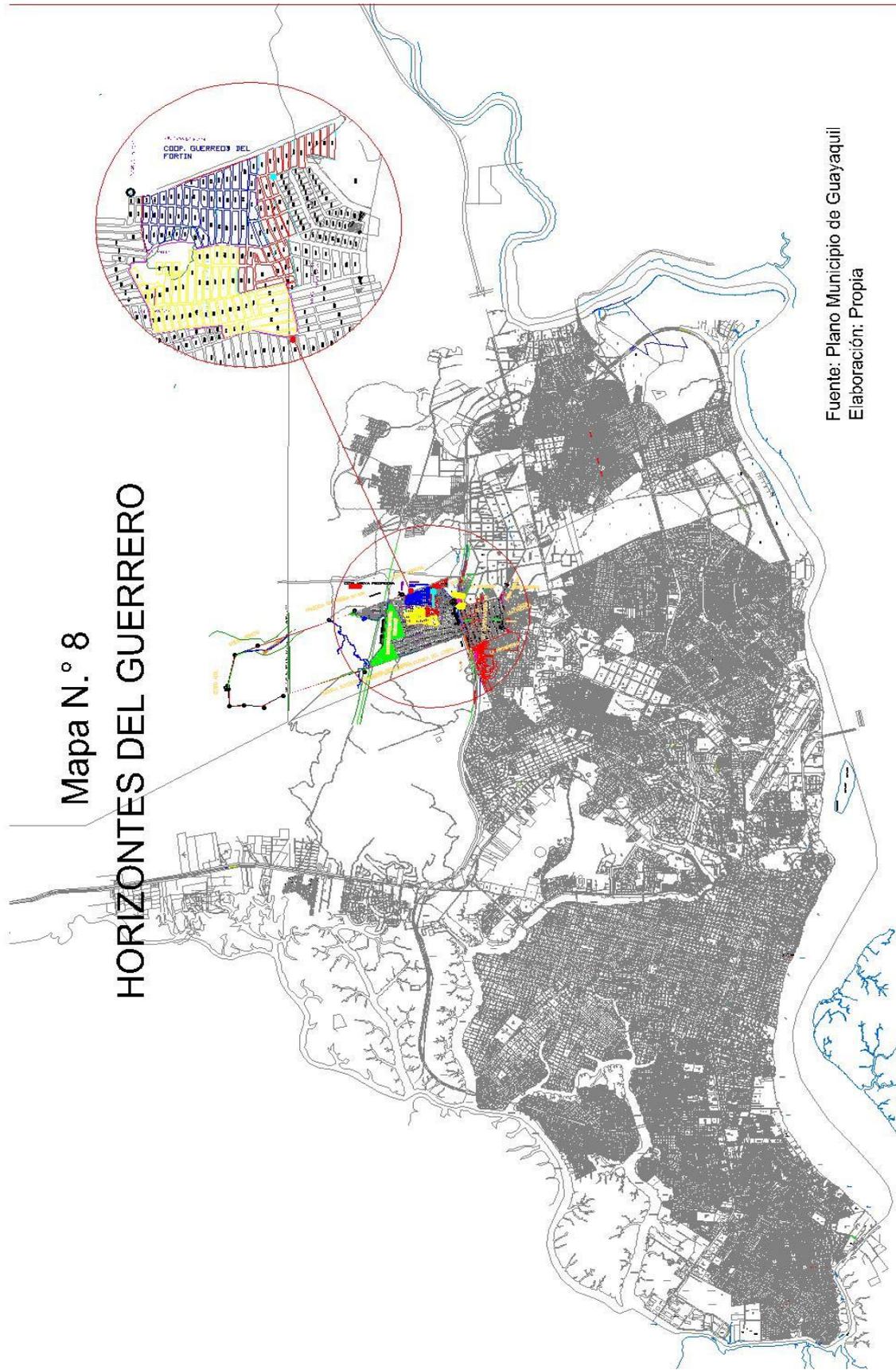
Del proyecto (PNDU) algo se ha escuchado. También he escuchado de una centralidad, pero esta tiene que venir acompañada de muchas otras medidas, y supongo yo que todo eso va a requerir de muchos más desalojos (.....) en esa dirección camina la reforma a la Ley 88 (que legaliza la tenencia de tierras 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. Declaraciones de Luis Távora, director de Hogar de Cristo (Diario Expreso, 26 agosto 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 de 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 julio 2005) (Mapa N.º 7)

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 el Coop. 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 en 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 y en una controvertida “donación” entregan parte de los terrenos al Batallón Quinto Guayas¹¹⁶ con el fin de tener su protección e inicia un hostigamiento a los poseedores, que desata en 76 desalojos registrados entre 1982-1988, con la participación de autoridades locales de entonces y los 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, 1994:18).

En 1987 se adjudica la construcción de la vía perimetral¹¹⁷, 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 *fracciona* 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, dirigida por Carlos Castro, dando inicio a 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 16¹¹⁸. 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, dirigiendo sus acciones a la zona de la cooperativa Francisco Macías Burnham, localizada a la altura del km 22 de la vía

116 Corresponde al área en la que actualmente están construidas las villas de la Florida del BEV

117 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/perimetral-hay-19-ciudadelas-a-los-lados-de-la-via-429662.html>. Consultada el 30/07/2013.

118 Diario El Comercio 16 septiembre 2010

perimetral, a la que invadió en 1990, cambiando su nombre por la actual Flor de Bastión que comprende 23 bloques (Entrevista N.º 5). Le sucedieron en la misma zona las cooperativas, Paraíso de la Flor, con 10 bloques; el Fortín de la Flor; 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, Sergio Castro, quienes continuaron formando nuevos asentamientos informales en la zona, como Valle de la Flor, Tiwinza de la Flor, y los 9 bloques de la cooperativa Balerio Estacio, entre los años 1990 y 1996 ¹¹⁹.

La cooperativa Francisco Jácome en el año 1990, inicia juicio de Prescripción Adquisitiva de Dominio en contra de la Sra. Dolores Parra Viuda de Chiriboga, su propietaria, recibiendo sentencia judicial a su favor en el año 1993, sobre las 828,20 há 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 PYPSA ¹²⁰ (Entrevista N.º 5).

Con la ampliación del límite urbano en 1991, el 90% del predio Alegría, pasa a ser tierra urbana ¹²¹; la amenaza de invasión era permanente, hasta que en 1997 los cooperados 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 de la vía perimetral hacia el Oeste, expulsando a los dirigente de la cooperativa y quemando 1500 viviendas levantadas por sus socios. La zona fue repartida entre traficantes y militares, rápidamente ocupada y

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

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

121 Ordenanza Reformativa de Delimitación Urbana de la ciudad de Santiago de Guayaquil, publicada en el R.O N° 828 del 9 de Diciembre de 1991

controlada por los nuevos dirigentes, formándose alrededor de 15 nuevas cooperativas, una de esas 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 estaban poblado; los del ejército se hicieron más atrás, en los terrenos que después le vendieron al Miduvi, donde ahora es Socio Vivienda (Entrevista N.º 5).

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, la misma que se aprueba y que afecta a parte de los terrenos de la Coop. 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 (Entrevista N.º 6).

La cooperativa Francisco Jácome, insiste ante la Municipalidad de Guayaquil el catastro del predio Alegría a su favor en base a la sentencia judicial de prescripción adquisitiva de dominio de 1993, recibiendo luego de 14 años, esto es en el año 2007 informe negativo, bajo el argumento que sobre el predios 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 ésta con fecha 6 Abril del 2009, se pronuncia a favor de la Cooperativa, reconociendo su propiedad y ordenando al Municipio de Guayaquil el Catastro de todo el predio Alegría de acuerdo a la sentencia del Juicio de Prescripción Adquisitiva de dominio del año 1993.

Según Informe Municipal, 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, otorgadas por el Instituto de Seguridad Social ISSFA, conforme a escritura inscrita en el Registrador de la Propiedad el 2 de Abril del 2009, cuya I etapa esta aprobada por el Concejo Cantonal con fecha 22 de diciembre del 2008. Al caos jurídico existente se suma otro actor: el Ministerio de la

Vivienda, quien ejecuta sobre parte de los terrenos reconocidos a favor de la Cooperativa Francisco Jácome el programa Socio Vivienda (Expreso, 20 marzo 2011).

En el año 2007 se promulga, un nuevo decreto sobre legalización de tierras en Guayaquil, la Ley 88, que incluye todos los asentamientos informales dentro del límite urbano y que 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, dice que esa tierras eran del ISSFA, ahí desaparecieron todos los dirigentes, los ayudantes de los dirigentes no venía, los militares dijeron que nos iban a sacar de ahí, nosotros le decíamos que no teníamos donde vivir, hablando nos dijeron que ellos le habían vendido de ese árbol para acá, al dirigente Tony Estacio, y este señor se paso 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 se a quien y que la estaban vendiendo. Ellos dijeron toda esta área va a salir, nosotros nos quedamos esperando. Ningún dirigente ni con quien 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 (Entrevista N.º 8).

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

Cuando yo llegue (1998), estaba casi lleno y después de un año ya se completó, solo quedo libre por la parte alta. Allá en lo alto no quisieron vender, porque nos decía, trabajen esa parte, siembre maíz, lo que quieran, esa tierra ya está vendida a una cantera, pero después la invadieron. Un militar llegó a invadir, porque el decía que esa tierra era del ISSFA, el trajo la gente y le cobro 200 dólares por cada solar, eso fue hace 3 o 4 años (2009), fue 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 habían las villas de abajo de Socio Vivienda (Entrevista N.º 8).

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

Llegaban ahí a ver los solares, como la gente se porta, si había solares vacío para meter a otra gente, si habían 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 (Entrevista N.º 9)

En el invierno del 2013, la primera etapa del Programa Socio Vivienda, sufrió una inundación ocasionada por deslizamiento de los cerros que la circundan que están

siendo “invadidos” por población desalojada de Monte Sinaí, por este 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, 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 donde 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 se para qué el gobierno quiere esa tierra (Entrevista N.º 9)

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 a una *irregularidad fundiaria*, manifiesta por la imposibilidad de las familias pobres de disponer de los recursos necesarios para adquirir un terreno para 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 el costo de una invasión por la posibilidad de un desalojo, trae consecuencia que ni los ofertes, ni los demandantes, están dispuestos a pagar, por lo que el urbanizador informal procura encontrar suelo que garantice su posesión salvando este escollo, 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. Pero 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 estos terrenos, sin infraestructura y violando la normativa correspondiente en relación a uso de suelo, tamaño de lote, densidades, etc., remite a un tipo de *irregularidad urbanística* y también se relaciona con una demanda imposibilitada de acceder 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 a la ciudad, a la trama urbana, las vías colindantes, las condiciones topológicas y topográficas, las posibilidades de combinar el uso residencial con otros usos (por ejemplo comercial). Cada una de estas condiciones son factores de generación de renta, que son 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 desarrollados 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 (Entrevista N.º 7)

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, yo le dije no, para lo mas de vivir aquí me quedo, mis hijos si decían: vamos papá, yo les decía: si aquí es lejos, peor que me voy a ir allá, más lejos, mas sufrimiento (Entrevista N.º 10)

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 dirigente de la Isla Trinitaria (El Universo, 10 julio 2005)

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 en regalar espacios, se donan unos cien o doscientos 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 Monte Sinaí (Diario El Universo, 10 julio 2005).

La inexistencia de infraestructura, garantiza un precio del suelo accesible a la población demandante, por eso las mínimas obras se remiten 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 el 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 de la pirámide esta el *líder*, éste generalmente combina su rol de dirigente con el de *político*¹²², es el encargado de imponer las reglas de funcionamiento del asentamiento¹²³ 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, la reventa o la falta de pago de los terrenos. Su rol es la hacer cumplir las reglas y cuando estas se quebrantan, restituir *el orden*, para el funcionamiento de la cooperativa.

En la escala de jerarquías le sigue los *dirigentes de bloque*¹²⁴. Este es un dirigente de máxima confianza del líder, es el encargado de establecer los vínculos entre el líder 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 la escala el *dirigente de*

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

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

124 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.

*manzana*¹²⁵ que son los que ejercen el control diario sobre las familias, se encargan 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 4 manzanas. En la base de la pirámide están los *guardias*, su rol es la protección del asentamiento de posibles desalojos o conflictos que se ocasionan con otros dirigentes de asentamientos aledaños, o entre familias; lleva 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 encargada 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 (Entrevista N.º 10).

El 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 (Entrevista N.º 12)

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 deje de pagar; ellos nos daban un recibo por los pagos que hacíamos. Cuando terminamos de pagar nos dio un comprobante para que podamos sacar la casa en Hogar de Cristo sino no podíamos sacar la casa, después vino el censo del municipio (Entrevista N.º 10).

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.

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

Tony Estacio venía a revisar donde uno vivía, la manzana, y preguntaba quien 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 (Entrevista N.º 10).

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; siendo mayor el 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 pierde los derechos como morador y todas las cuotas hasta el momento canceladas. Vivir en el sector significar 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 su plata lo que pagó y usted me sigue pagando a mí. Ahí compré el solar para mi hijo. Tengo dos solares juntos (Entrevista N.º 10).

Las reglas también son de orden *moral*, estas se relacionan con el respeto y fidelidad que deben tener con el líder y dirigente y adoptar una *convivencia adecuada* dentro del barrio y dentro de sus familias; se expresan con el pago puntual de sus compromisos económicos, atendiendo las convocatorias a reuniones de los líderes, 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 pase de mi límite. Yo respeté mi lindero. También portarse bien es cualquier reunión, para los guardianes, pagar la guardianía de 50 centavos semanal. 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 guardias 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 (Entrevista N.º 10)

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 del desempeño de las reglas está en relación a los roles definidos en la estructura de control. Las reglas “superiores” que implican tomas 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 que tiene permanencia cotidiana en el sector. Si en el ejercicio del cumplimiento de las reglas se presenta algún tipo de abusos, por parte de quien la ejecuta, los moradores están el 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”, así como para demostrar ante el colectivo quien es el que ejerce la autoridad superior.

Yo pagué \$400 por el derecho de posesión de dos solares, para mis hijos, pero a los seis meses vinieron los guardias a quererme sacar, diciendo que yo no hacía la casa, pero lo que pasaba es que había un comprador que quería pagar \$ 1000 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 (Entrevista N.º 13)

La confianza y lealtad son los valores más importantes presentes en los asentamientos informales y actúan como uno de los mecanismos que permite que los asentamientos funcionen y se reproduzca. Son valores producidos social e históricamente, se generan en las relaciones personales que dirigentes y familias establecen cotidianamente en la consecución de objetivos compartidos, se facilitan porque tanto compradores como vendedores comparten rasgos culturales y sociales similares; se refuerza 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 los mecanismos formales de contrato para la compra-venta de terrenos, personificando las relaciones mercantiles y permitiendo sin que medie contrato alguno, los terrenos se compren y se vendan. 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, ofrecer facilidades ante la eventualidad del cambio en las condiciones económicas de la familia, que son recurrentes por las mismas condiciones de vulnerabilidad en que viven, como puede ser la presencia de una enfermedad o la pérdida de un empleo, por ejemplo.

Mi sobrina me presentó a don William, le dijo, él es mi tío, ellos vienen de Manabí y no tiene donde 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 de los 100 mil, en ese momento le di los 50 mil que tenía y el fin de semana le di los otros 50. Le fui pagando poco a poco, 20 mil cada semana. Don Tony le dio así no más 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 (Entrevista N.º 10)

La relación de *confianza y lealtad*, se cuidan celosamente, y si por algún motivo se resquebrajan, son inmediatamente restituidas a través de mecanismos de coerción, puesto que lo que busca el vendedor es poder reproducir la venta de terrenos a nuevos compradores. El uso de la fuerza y 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” (Entrevista No.14).

Hay que luchar, tengo dos solares que son para mis hijos. Pagué \$ 400 por los derechos y algún día levantaré la casita (Entrevista N.º 13).

Usted se siente agradecido con los que le vendieron la tierra?. “Por una parte sí porque no tenía donde vivir”. Y no tiene rabia porque le cobraban?. “No porque hubo facilidad de pago. Gracias a Dios ahí estoy viviendo (Entrevista N.º 10).

Las relaciones entre dirigente y compradores, no terminan con la compra del terreno, al contrario, con la compra-venta del terreno 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, castigan 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, los protegen contra la delincuencia local y la externa, aquí se vuelve funcional la guardianía. Esta preocupación por el bienestar familiar, es capitalizada en el momento

de pedir su colaboración en dinero o en 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. Incluso dejan de establecerse en el plano eminentemente utilitario y práctico, para convertirse en relaciones que permiten la movilización social en demanda de un servicios 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, en donde cuenta las consideraciones topológicas y topográficas, terrenos planos o en cerros, esquinero o medianeros; b) de *localización*, ubicación del lote en relación con la accesibilidad, centralidad, en vía de circulación del transporte público, áreas potenciales para el comercio; c) de *factibilidad de servicios públicos*, que considera las potencialidades en el acceso a servicios de infraestructura -energía, agua, alcantarillado, vías-, servicios de educación, salud y la legalización del suelo.

El mercado de lotes informal *ajusta* su precio dependiendo de al menos tres consideraciones: a) *la propiedad del suelo*, su condición de “legal o ilegal”, el carácter de la propiedad privada, público o comunitario; 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 va 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 condiciones externas -empleo, otras ofertas similares, restricciones de la autoridad-.

De esta forma, los precios resultan ser muy variados, pero nunca inferiores a un valor que le permita al urbanizador informal quedarse con una renta; éste impone el precio por el carácter “oligopólico” del negocio y por la poca o nula información que circula en torno a éste. 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 la racional decisión del comprador por la proximidad que presenta 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 forman parte y le 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 que son inversión sin retorno y que sirven de “enganche” a futuros compradores; pero también pesan las consideraciones culturales, en relación al número de miembros de la unidad doméstica, más allá del núcleo familiar, sustantivas en la reproducción cotidiana de la familia popular. Aquí también se considera 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. El tamaño del lote de las ocupaciones recientes (a partir del año 2000 aproximadamente), 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 \$ 7.000 dólares. De una hectárea se obtienen 60 solares de 8x15 metros, luego de dejar las calles y espacios comunitarios (Ciudadanía Informada 04 agosto 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 con que cuentan las familias, resultan largos y onerosos. 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, lejanos o fuera de los límites urbanos, por lo que su habilitación resultan excesivamente caras para las escuálidas economía 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, cable y transformador. Inicialmente toman la acometida de las

cooperativas vecinas, por eso 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, pase 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), recogen una cuota por cada familia, porque hay que pagarle también al ingeniero y al maestro, eso es un duro golpe para el bolsillo (Entrevista N.º 13).

Una vez que llegamos, llegó el dirigente a vender el punto de luz, en esa época pague 40.000 sucres y con eso ya me podía pegar a los cables (Entrevista N.º 12)

La provisión del agua se realiza a través de tanqueros, sistema institucionalizado¹²⁶ 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 formal¹²⁷.

Cuando llegamos el agua la comprábamos a los tanquero, se pagaba 50 centavos por tanque, 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 esta agradecida porque a veces el tanquero no llegaba y otras veces no había a diario plata para comprar agua (Entrevista N.º 10)

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, haciendo el tráfico vehicular complicado 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 2 medios de

126 Interaguas, posee tomas donde vende a los tanqueros el agua para la provisión de los sectores informales que carecen de red de agua potable

127 En Agosto del año 2013, el m³ de agua que distribuye Interaguas –empresa privada que tiene la concesión del servicio de agua potable en Guayaquil, es de \$ 0,86 incluido el servicio de alcantarillado y cargos fijos; el m³ de agua distribuido por tanqueros puesto en casa, tiene un valor de \$ 4,54 dólares. A este valor debe incluirse el costo social 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.

transporte diarios. En los últimos años, surgió un sistema de transporte popular de *tricimotos*, 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 agrupa a los tricimoteros en los sectores informales; las autoridades están tratando de regularizar este medio de transporte, en la nueva Ley de Tránsito (El Universo 26 diciembre 2010). Además de movilizar a las familias, sirve de fuente de trabajo local autónomo. El precio del viaje por persona es de 25 centavos indiferentemente de la distancia que recorre, los tramos promedio de recorrido están 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 lodo, solo había una calle principal el resto eran caminitos como el campo (Entrevista N.º 14)

También nos toco pagar para abrir las calles, cuando llueve esto se pone feísimo y los carros no quieren entrar, ahí pagamos un dólar por familia (Entrevista N.º 12)

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

El resto de los servicios se van 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, que se convierten en obligatorias para las familias, en las cuales se tratan los problemas y se busca sus 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 -recordemos que en cada familia hay entre 2 o 3 niños/as en edad escolar- las familias deben involucrarse en su construcción y equipamiento. La primera que se construye es generalmente de caña, siendo objeto de mejoramiento 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, sean con acciones permanentes como el caso de Hogar de Cristo para la provisión de vivienda y servicios de salud o con proyectos esporádicos.

Antes de que Interaguas ponga las redes, hubo un pozo de agua, pusieron como a 20 manzanas y bombeaban en agua, 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 quien hizo eso, porque yo solo pasaba trabajando. Mis hijos me dijeron que si quiere agua tengo que ayudar sino teníamos que pagar 100 dólares para los que trabajan. Si nos favoreció porque esa agua la vendía a 8 centavos el tanque y después pusieron medidor, no se pagaba muchos, como 2 o 3 dólares. Eso lo puso una comunidad, una institución de fuera (Entrevista N.º 10)

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, 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. El 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 se que hay 48 casas en esa manzana (Entrevista N.º 12).

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 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, (Diario Hoy, 15 agosto 2009)

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, que las usa en coyunturas electorales y que al negociarlas con estructuras políticas mayores pueden llegar a convertirse en 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 le, pero yo nunca he votado por nadie, yo siempre voto nulo (Entrevista N.º 12).

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 (El Comercio, 06 julio 2007)

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 ser atendido con 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 salida de la dirigencia del sector, para iniciar un nuevo asentamiento.

Bajo el mando de Caicedo estuvimos, unos 5 años, pero después cuando ya hubo todo, ya salió. Como todo?. Luz, 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 duro como 5 años, después ya no vinieron más desde que el municipio entró acá con la obra; ya ahora le pertenecemos al Municipio (Entrevista N.º 12).

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 14506 habitantes (Inec, Censo de población y vivienda 2010). Inició su proceso de legalización en el año 2009, en la actualidad el 10% de las familias poseen 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 N.º 7)

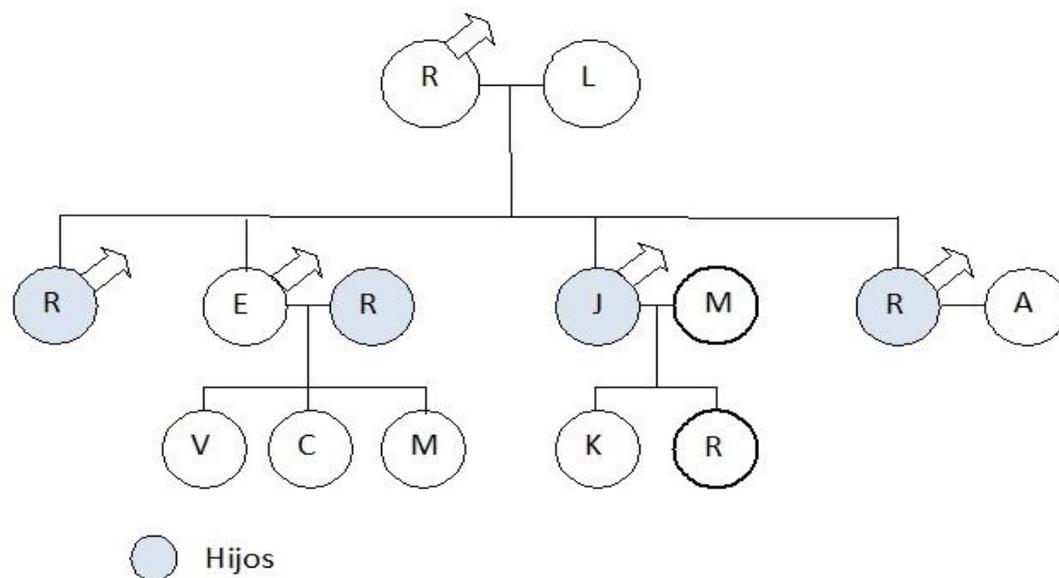
El esfuerzo desplegado por los pobladores en este proceso si bien se revierte directamente a mejorar sus condiciones de vida, no podemos abstraer lo que significa para el resto de la ciudad, sobre todo para la ciudad formal: *la apertura de la frontera*

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 es una forma como las estrategias de reproducción social se despliegan en el objetivo de satisfacer sus necesidades vitales de la familia popular; nos remitiremos en adelante a 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 (Oliveira, s/f:1)

Gráfico N.º 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: Autor

Por *estrategias familiares de reproducción social* se entiende a un conjunto de prácticas que las familias desarrollan con el objetivo de satisfacer sus necesidades. Comprende la

cantidad de *recursos* con que cuentan, las *actividades* que realizan con ese objetivo, los *hábitos, reglas, valores y conocimiento* 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 produjo en el Ecuador un fenómeno de El Niño que afectó directamente a la provincia de Manabí. El deslizamiento de un cerro en el cantón Paján¹²⁸ 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 Guayaquil¹²⁹. 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 (Entrevista N.º 10).

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

128 Paján está en la lista de 105 cantones afectados por el fenómeno del Niño de 1997-98. Con una población de 50.124 habitantes, una incidencia de pobreza del 78,3 %, el analfabetismo funcional del 50,2 %; 4 médicos por cada 10.000 personas. Fueron afectadas 25 familias y 125 personas (Vos y otros, 1999:116-117).

129 Para el 17 de noviembre de 1998, el precio del dólar se cotizaba en 6.335 sucres por dólar <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/precio-del-dolar-baja-y-subes-reserva-monetaria-92625.html>

travieso; ella un día me fue a avisarme al Paraíso y 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 trabajo. (Llegó en Enero de 1998) (Entrevista N.º 10).

La inserción social y territorial de las familias de sectores populares se estructuran y articulan en el sistema más general de *estrategias familiares de vida* y revelan las relaciones en la 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 viene a vivir acá ya fijo (Entrevista N.º 10).

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 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 papa estaba solo allá, se perdió. Ahí pude ahorrar una platita para la entrada del solar, pero también había que hacer la casa (Entrevista N.º 10).

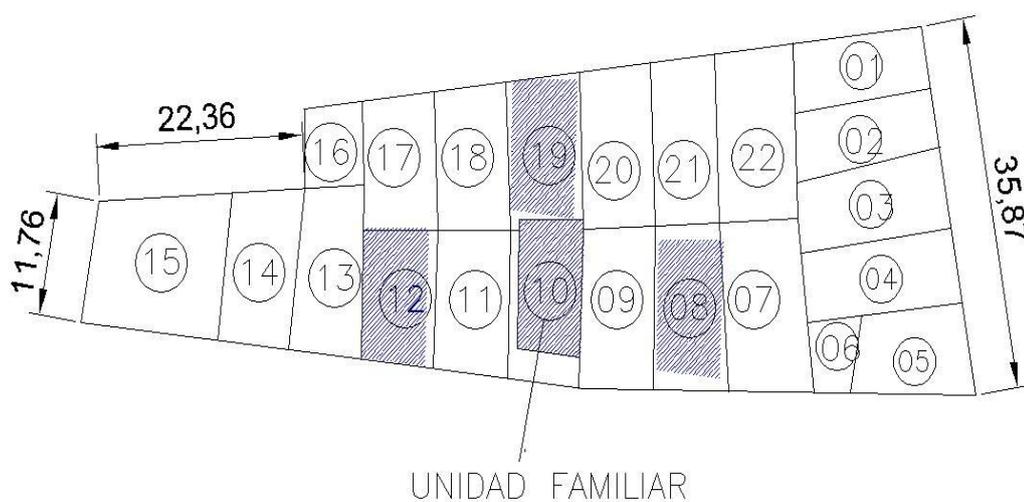
A pesar de lo limitado de la estructura de opciones que tienen las familias, las decisiones que toman comportan una racionalidad estratégica, que conjuga expectativas posibles y condicionantes estructurales. Las estrategias habitacionales son modeladas por factores del contexto que desde su perspectiva se presentan como posibilidades objetivas y que van cambiando en función de sus necesidades de vida (Di Virgilio, 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 duro otros 5 años, mientras tanto poco a poco comencé a juntar los

Mapa N.º 9 Habitación por etapas de la Unidad Familiar



Mapa N.º 10 Localización Barrial de la Unidad Doméstica



Fuente y elaboración: Propia

materiales para construir en hormigón. Yo mismo la he hecho, porque yo cuando venía a trabajar en Guayaquil trabajé aprendía del oficio trabajando mucho en construcción, mis hijos me han ayudado pero poco, ellos no saben del oficio, ellos mas 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 (Entrevista N.º 10).

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 sus necesidades en relación al 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 *tiempo* involucrados en el proceso constructivo que no pocas veces induce al desánimo de las familias (Mapa N.º 9)

Primerito paré 9 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 niñita 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 (Entrevista N.º 10).

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* que son 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 la forma de acceso a los recursos (Di Virgilio, 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, el 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 (Entrevista a N.º 10)

Ahora que Johnny está sin trabajo comen acá, se le ayuda porque ya lleva dos meses sin trabajo y esta 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 si come aquí (Entrevista N.º 11)

Elías es soltero, el trabaja vendiendo CD cristiano, se va al campo porque allá es mejora la venta, él trae su cualquier cosa para la comida, papel higiénico, jabón, siempre viene con su funda de comida (Entrevista N.º 11)

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, 2012:168)

En esta semana nos fuimos la señora y yo a Pajan a coger café. Allá hay unas pocas carreritas pero igual cogimos como 10 sacos, y lo 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 8 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 remplaza Johnny, por lo menos esos cuatro días tuvo su paga (Entrevista N.º 10)

De esta forma, las redes se convierten en un medio clave para el acceso a los recursos y consumos básicos, que 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, 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 en cinta; 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 (Entrevista N.º 10).

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 esta de novio con una señora de aquí mismo, dice que ya se va a casar (Entrevista N.º10).

Así las redes familiares no se limitan únicamente a espacios familiares, sino a unidades domésticas territorializadas en el contexto barrial (Mapa N.º 10), convirtiéndose en elementos intrínsecos del proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social.

Como hemos visto, por la imposibilidad de acceso de las familias pobres al mercado de suelo formal, ya sea de tipo económica, como sociales y culturales, 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 al mercado, pero 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 son 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 al 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 le 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 de la vivienda progresiva, c) la densificación /o fraccionamiento del lote para otras unidades familiares, 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, amistad, de compadrazgo, que comportan relaciones basadas en la confianza, lealtad, ayuda mutua, y permiten finalmente su reproducción social.

Si bien los mercados informales se presentan como estructuras sólidas a pesar de la perversidad que manifiestan, es posible cambiarla. Estos no son naturales, fueron producidos en situaciones específicas, y su conocimiento abona en la formulación de políticas que los orienten o regulen adecuadamente, 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 tienen en este contexto, 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 del 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 material habitacional que responda a los sectores de más bajos ingresos y una legislación urbana que dialoga con las élites y que ahonda la exclusión y segregación socio-espacial, 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, se que esos terrenos son baratos?. Si he oído de Mucho Lote, del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, porque yo siempre he trabajado en construcción, antes de quedarme en Guayaquil yo venía, trabajaba y viajaba a Manabí a dejar la plata; pero yo digo como voy a tener plata para pagar sino tengo trabajo seguro, como voy a pagar? Yo sabía pero no había billete!!!. Yo 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, en una ciudadela todo es caro, muchos impuestos y si no se alcanza a pagar le quitan la tierra. Yo le decía: como vivo en Manabí ahí no pago nada, pero si algún día me viengo, bueno ahí busco una invasión (Entrevista N.º 10).

Esta consideración tampoco permite entender la racionalidad de los asentamientos informales desde la *perspectiva de los moradores* como estrategias de sobrevivencia ante un mercado excluyente y el rol activo –*agencia*- de éstos 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 de haber invasiones, yo no he andado en eso, no se quien está en eso. Yo vivo en Horizontes del Guerrero, esto ha sido una invasión, pero no sé cómo han comenzado esas invasiones, cuando yo llegue, 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 papa, y si no hubieran invasiones en ninguna parte, estuviera en Manabí. Di ahí salí a la fuerza porque se quedó seco y no había como 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 (Entrevista N.º 10).

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 los 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 éstos en los partidos políticos y la permisividad de las autoridades frente a los asentamientos informales.

Los políticos como co-agentes, colaboradores, o actores, no antagonizan con las que consideran su base de apoyo; al contrario, actúan reforzando con sus actuaciones las demandas populares. Una manifestación clara de ésta 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*, en la atención barrial por infraestructura y servicios, en la legalización del suelo, que como ya dijéramos, son los atributos que acompañan a la venta de la tierra informal y que representan las más importantes fuente de sus ganancias anticipadas, a la vez que refuerza su poder como dirigente, frente a los pobladores.

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”. Entrevista Maritza Loor dirigente Isla Trinitaria (El Universo, 10 julio 2005)

Es necesario mantenerse en la política, porque de esa forma uno se abre un espacio y los contrarios le respetan. Entrevista a Marcos Solís, dirigente Monte Sinaí (El Universo, 10 julio 2005)

Una vez ocupada la tierra, mi labor no termina ahí, 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. Entrevista Zeneida Castro (El Universo, 10 julio 2005)

Los moradores, se adaptan a estas situaciones en la medida que representan una mejora en su seguridad y bienestar económico y la posibilidad de inserción a 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, terminen sus estudios, encuentren un buen trabajo y vivan mejor que yo (Entrevista N.º 12).

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 (Entrevista N.º 10).

Existen coyunturas sin embargo en que el vínculo entre los políticos con los asentamientos informales se vigoriza, estas son los periodos electorales, en donde se activan situaciones ya creadas con antelación. En Guayaquil, en base a una larga experiencia de legalización de asentamientos informales, que se remonta al año 1967, con la promulgación de decreto 151 de legalización de tierras, en el que participó para su aprobación Assad Bucaram, entonces alcalde de Guayaquil, se han 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, lo que hace es incorporar nuevas zonas informales existentes a la fecha de su promulgación para que sean afectadas por dichos decretos, bajo la figura de la expropiación a favor de los posesionarios y del pago de la tierra a sus propietarios. De esta forma no se afecta a los mecanismos que producen la formación de estos asentamientos irregulares, convirtiéndose incluso en un mecanismo que otorga ventaja a los propietarios de tierras a través de su pago por concepto de expropiación.

En la actualidad, en que se aproxima un proceso electoral (elecciones seccionales en febrero del 2014), se encuentra 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 pone en juego no solo al *actor de la legalización*, sino también el *objeto de la misma*:

La reforma sirve para legalizar las posesiones de tierra de cerca de 14 600 familias que viven hoy postergados (...) 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 municipios de Guayaquil (...) para que los adjudique y venda a los posesionarios, 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 posesionarios (Marcela Aguinaga, Asambleísta bloque PAIS)¹³⁰

130 Página Electrónica de la Asamblea Nacional, Sala de Prensa. Visitada el 07 de Agosto de 2013 <http://www.asambleanacional.gob.ec/2013080710382/reformas-a-la-ley-88-legaliza-a-14600-familias-que-viven-en-sectores-postergados-marcela-aguinaga.html>

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 (Henry Cucalón, Asambleísta bloque Madera de Guerrero-PSC)¹³¹

La aplicación del decreto y sus consecuencia sobre las 16 000 familias que ocupan en la actualidad Monte Sinaí, serán resueltas como en otras ocasiones después de la elecciones¹³².

131 Página Electrónica de la Asamblea Nacional, Sala de Prensa. Visitada el 07 de Agosto de 2013 <http://www.asambleanacional.gob.ec/2013080710382/reformas-a-la-ley-88-legaliza-a-14600-familias-que-viven-en-sectores-postergados-marcela-aguinaga.html>

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

A MANERA DE CIERRE

Partiendo de la constatación de que la Informalidad Urbana se ha constituido como la modalidad predominante de crecimiento de las ciudades de América Latina y la forma como los sectores de bajos recursos resuelven sus necesidades habitacionales, el interés de ésta 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, en donde el fenómeno se presenta además persistente y de grandes proporciones. La indagación precedente, a) identificó y examinó detenidamente la oferta pública habitacional tanto local como nacional, confrontándola con la demanda habitacional para sectores de bajos recursos, y b) indagó la dinámica de producción y reproducción de los mercados informales y como factores de carácter sociales, políticos e institucionales, coadyuvan para el funcionamiento y reproducción de los mismos.

Se contextualiza del fenómeno de la informalidad urbana en el marco de la globalización mundial de la economía, la preeminencia del mercado en la acción social y los cambios operados 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 los desafíos tecnológicos e institucionales de la globalización; en tanto que producto de las medidas de ajuste estructural del mismo modelo, amplios sectores urbanos vieron deteriorados sus condiciones de vida. El que los beneficios de la globalización hayan sido desiguales no es accidental, sino que responden a la lógica dominante que orienta este proceso, en el 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, concentrador y excluyente de la ciudad de Guayaquil; marco para el surgimiento de los nuevos asentamientos informales.

En un primer nivel, a partir de un inventario cualicuantitativo del hábitat en la ciudad de Guayaquil, los hallazgos de la indagación permiten determinar 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 lo contextualiza en el marco del nuevo rol que el Estado asume en

el sector de la vivienda y hábitat, bajo la égida del mercado. Los hallazgos encontrados para la ciudad de Guayaquil, se presentan en dos momentos: desde la implantación de la política en el año 1998 hasta el año 2006 y en el siguiente periodo desde el año 2007 al año 2013.

En el primer periodo, la política de subsidio habitacional se la aplicó en el sector urbano, en tanto que el sector urbano marginal recibe un subsidio infinitamente menor, entregado en materiales de construcción para su aplicación a través de la autoconstrucción. Los hallazgos indican que, i) el sector formal de la construcción, absorbe la mayor cantidad de la inversión, aunque en menor número de soluciones habitacionales y ii) 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, iii) 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 mucho menos cantidad de inversión de recursos públicos producen más unidades habitacionales -aunque con limitaciones económicas y técnicas-; el suelo y la obra iniciada que aportan estos sectores viabiliza 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 y aplicándola no solo en el sector urbano formal, sino también a los sectores urbanos marginales y rurales de origen informal consolidados o en proceso de consolidación -considerados 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: i) 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; ii) la empresa constructora recibió además 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 les otorgó el derecho a imponer un prototipo de vivienda que garantizara su rentabilidad a través de la disminución del área construida y de los estándares constructivos, ofreciendo un producto terminado limitando en las posibilidades de crecimiento o ampliación, sin ninguna consideración a

los requerimientos culturales de la familia popular, haciendo perdurable sus condiciones de hacinamiento; iii) la escasa oferta de vivienda nueva para población de bajos recursos se hizo en los márgenes de la ciudad, ahondando más la segregación urbana y exclusión social; iv) cuando la empresa constructora ofertó vivienda solo lo pudo hacer para los sectores medios de la población con capacidad de pago, para lo cual se crearon condiciones especiales que favorecieron a estos sectores en detrimento de los sectores de bajos recursos; v) se hace evidente la ausencia de una política de suelo soporte de la política habitacional. De esta forma el subsidio habitacional termina actuando a favor de los intereses de los constructores, antes que a los de las familias de bajos ingresos. La demanda no solvente que no logra ser atendida, sigue postergada aumentando el déficit habitacional o buscando la informalidad para resolver sus necesidades habitacionales. En este segundo periodo se muestra aun 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 –específicamente nos referimos a Socio Vivienda 1 y 2- y con muy poca incidencia frente al déficit existentes.

Las políticas habitacionales del gobierno local juegan 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; ii) atendiendo 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 a la ciudad de amplios sectores excluidos, pero al mismo tiempo convirtiéndola en una potente herramienta para la reproducción de relaciones clientelares, estimulando y consolidando de esta forma la urbanización ilegal, que al no actuar sobre las causas que originan la informalidad, favorecen la preservación de los mecanismos que la origina.

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 cercad de 3000 hectáreas de la zona de expansión a través de la reestructuración territorial en base a i)

reasantamiento de las familias informales en programas habitacionales privados en desarrollo, ii) incorporación de los programas habitacionales presentes y futuros al desarrollo integral de la zona, iii) generación de sistemas de estructuración del territorio a través del diseño de centralidades urbana, infraestructura vial y áreas verdes y de protección ambiental, para albergar en los próximos años a 250.000 habitantes. En este marco queda definido claramente el rol del Estado, el de la empresa constructora y el de los sectores subalternos. Es precisamente en este escenario donde el modelo de la política, demuestra sus mayores contradicciones, al enfrenta a *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, como la producción y reproducción de los mercados informales se inscriben en condiciones históricas concretas y como las familias de bajos recursos se articulan *racionalmente* a estos, desplegando *estrategias familiares y territoriales* que aseguran su reproducción social. Estos hacen relación con: i) Los mercados informales de suelo 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; ii) los mercados informales de suelo se presentan como un campo de coexistencia de diferentes agentes actuando cada una 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; iii) el mercado informal de suelo, actúa articulado y bajo las mismas reglas del mercado formal, en busca de captar anticipadamente una plusvalía por las expectativas futura de inversión pública en su regularización; iv) las estrategias a habitacionales de la familia popular, se hacen a través de inversiones progresivas en la autoconstrucción del hábitat, en función de su ciclo familiar y capacidad de recursos, que activa dispositivos en procura de su valor de uso; v) las familias definen sus estrategias habitacionales a partir de los recursos que poseen (mano de obra, conocimiento, etc) y de lo que les es posible (como se ha resuelto antes); orientadas a la conservación o mejorar de su situación; vi) 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, que aluden al clientelismo; vi) al ser construcciones históricas, son susceptibles de cambio.

La intencionalidad de terminar con la informalidad en el acceso al suelo y vivienda en el marco de un concepto integral del hábitat, obedeció más a un imaginario disciplinar, antes que a un reordenamiento de la política como tal. 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, no alcanza a dimensionar el complejo y diverso mundo social que no se reduce solo a materialidades urbanas; su operatoria excluyendo a sus beneficiarios e instancias del gobierno local, abona en sus limitaciones. Se hace necesario revisar el carácter de la política y los principios que la orientan. *Pasar de una política que se sustenta en el Capital, hacia otra sustentada en el Trabajo*

Bajo ese principio, las reflexiones finales están orientadas al carácter que una política social de reducción de pobreza en general y habitacional en particular centrada en sectores de bajos recursos debe considerar, si queremos cambiar el patrón de exclusión heredado. Esto nos 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 y permiten acortar la brecha entre los que más tiene y los que menos tienen. ¿Cómo hacer entonces para que estas 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 de los grupos de bajos recursos, deben insertarse en el *sistema de estrategias de reproducción social* que las familias ponen en marcha para vivir, por esto 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 organiza mediante unidades domésticas, redes de ayuda mutua, comunidades y asociaciones voluntarias diversas, a través de intercambios mercantiles o de reciprocidad. 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*, totalmente contrapuesta a la lógica capitalista inmobiliaria que concibe a la vivienda y hábitat como *valor de cambio* (Coraggio, 2011:386). Su práctica racionalizada remite a la *Producción Social del Hábitat, PSH*¹³³ que no es sino el reconocimiento del actor beneficiario de las políticas habitacionales como un *sujeto* portador de una multiplicidad de *capitales*, entendidos estos como un conjunto de cualidades, que debidamente *potenciadas*, gatillan como recursos complementarios a los financieros o técnicos ofrecidos desde la institucionalidad en forma de políticas (Rodríguez y otros, 2007:23).

Desde la potenciación del capital social que las familias poseen la PSH, permite: i) Satisfacer valores de uso vinculados al consumo y al trabajo productivo; ii) La organización del trabajo al interior de la unidad doméstica; iii) La valorización del capital de las familias de los sectores populares; iv) Contribuye al despliegue y fortalecimiento de lazos de cooperación y solidaridad; v) Genera sinergias en ámbitos más complejos de la promoción del desarrollo local, entre los aspectos más relevantes. Existen ya en operación –aunque marginalmente- experiencia de políticas habitacionales, centradas en los “*procesos de producción social del hábitat*”; así mismo una *nueva institucionalidad* capaz de materializarlas, un ejemplo de ésta es 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 en el suelo urbano en manos del mercado con políticas que incluye la reserva de tierra para vivienda social, y sobre la tierra vacante urbana que ha sido beneficiada por la acción pública con infraestructura y servicios, para aumentar

133 “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 estrategia de sobrevivencia sino de construcción de ciudadanía, fortalecimiento de la economía popular y transformación social”. Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores, Presidente de HIC-Coalición Internacional para el Hábitat. México 2003. http://www.hic-al.org/eventos.cfm?evento=250&id_categoria=5

la oferta de áreas urbanizadas para vivienda social en cantidades adecuadas, localizaciones correctas y precios accesibles; ampliando además 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 y oportunidades de los más pobres a la ciudad y en normativas urbanas para su viabilidad, como el caso del Estatuto de la Ciudad de Brasil (Rolnik, 2002), y las reformas urbanas y de suelo en Colombia (Maldonado, 2003).

De esta forma las nuevas políticas debe 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 el Ecuador hemos avanzado substancialmente en crear las condiciones para un desarrollo del *Buen Vivir* (Acosta, 2012, 2013), contempladas en la ***Constitución del 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, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, 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 ésta cuando perdemos la dirección y el sentido de los cambios.***

BIBLIOGRAFIA

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* N.º 136-137: 273-294

Abramo, Pedro (coord.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Lincoln Institute, Sette Letras, Faperj

----- (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”. En *Territorios*, N.º 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”. En *EURE* N.º 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 del Módulo Economía Social y Solidaria, Flacso-Ecuador.

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 del Curso Superior de Capacitación Especializada en Sistemas, Políticas y Mercados de Suelo Urbano y Vivienda, IAEN, Guayaquil.

Allan, Henry (2009). “El Frente de Lucha Popular y la toma organizada de la tierra en la ciudad de Guayaquil”. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) - Flacso Sede Ecuador. Proyecto: Políticas de la Memoria, y Descolonización en el Ecuador Bicentenario (1809-2009).

Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las políticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Bourdieu, Pierre (1988). *La Distinción*. Madrid: Taurus

Bourdieu, Pierre (2006). “Reproducción y dominación”. En *Campos del poder y reproducción social*. Córdoba: Ferreyra Editor. Pag. 31-72

Calderón Cockburn, Julio (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy- SINCO Editores.

Calderón Cockburn, Julio (2009). “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”. Centro-h, OLACHI. Ecuador. N.º 3: 47-62.

Calderón Cockburn, Julio (2011). “Titulación de la propiedad y mercado de tierras”. *EURE* N.º 111: 47-77

Calle Eduardo y Chang Letty (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* N.º 14: 63-88.

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CDH (2013). Informe de Misión Internacional de verificación sobre el derecho a la vivienda Guayaquil–Ecuador. Septiembre 24 al 26 del 2013

Contrato Social por la Vivienda, CSV (2006). “Vivienda adecuada para todos”. Documento de trabajo. Quito

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. Documento de Trabajo sin publicar. Flacso.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010). *Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010*. eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

Constitución del Ecuador (2008). Asamblea Constituyente.

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.

De Soto, Hernando (2001). “El misterio del capital”. *Finanzas & Desarrollo*. Vol 38. N.º 1: 29-33.

Di Virgilio, María Mercedes y Gil y de Anso, María Laura (2012). “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residenciales en el área metropolitana de Buenos Aires”. *Revista de Estudios Sociales* N.º 44:158 -170.

Duhau, Emilio (2002). “La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad. Ponencia presentada en el Congreso de la ANPAR en Belo Horizonte, Brasil.

Fernández, Edésio (2003). “Programas de Regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”. *Revista Vivienda Popular*. N.º12: 5-16.

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 V Jornada Internacional de Vivienda Social en Valparaíso, Chile

Fernández, Edésio (2008). “Consideraciones generales sobre las políticas pública de regulación de asentamientos informales en América Latina”. *EURE* N.º 102: 25-38.

Gutiérrez, Alicia (1999). “Reflexiones teórico-metodológicas en torno al análisis de la pobreza”. En *Ciudades Latinoamericanas, servicios urbanos y pobreza*, Manuel Ángel Rodríguez, Jorge Prospero Roze (coordinadores): 71-86. México: Universidad Autónoma de Guerrero.

----- (2007). “Herramientas teórico-metodológicas de un análisis relacional para los estudios de pobreza”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* N.º 35: 15-33

----- (2011). “La producción y reproducción de la pobreza: claves de un análisis relacional”. En *Reproducción de la Pobreza en América Latina*, Alicia Gutiérrez, Jorge Arzate, Josefina Huamán (coordinadores): 113-138. Buenos Aires: CLACSO.

----- (2012). “Reflexiones en torno al análisis de las redes sociales en la pobreza”. *Sociológica* N.º 76: 149-188

Herzer, H., Di Virgilio, M.M.; Redondo, A.; Lago Martínez, S; Lanzetta, M y Rodríguez, C. (1998). "Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". Informe final de investigación. Buenos Aires: Instituto de Investigación Gino Germani, UBA

Hogar de Cristo (2011). Boletín Virtual. Enero. <http://www.hogardecristo.org.ec/boletinesok.html>

Hogar de Cristo (2012). *Monte Sinaí: la herencia de los vulnerados*. Guayaquil.

Jaramillo, Samuel (2008). “Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como particularidad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios* N.º 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, preparado para ONU-HABITAT, versión final revisada de abril 2012

Junta Nacional de la Vivienda -Banco Ecuatoriano de la Vivienda. JNV-BEV: Informe de labores 1984-1988.

Lambooy JG. y Moulaert F. (1999). “La Organización Económica de las Ciudades: Una perspectiva institucional”. *Cadernos IPPUR/UFRJ* Año XIII N.º 4: 37-55

Maldonado, María Mercedes (comp) (2003). "Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9a de 1989 y 388 de 1997" En: *Colombia 2003*. ed:Lincoln Institute Of Land Policy Cider Universidad De Los Andes Fedevivienda.

Menéndez Carrión, Amparo (1986). *La conquista del voto en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI (2013). Informe para Relatoría Especial del Derecho a la Vivienda, Naciones Unidas.

Municipalidad de Guayaquil (2004). “Transparencia y seguridad jurídica en la tenencia del suelo (Guayaquil- Ecuador)”. Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2004

Naciones Unidas, UN-Hábitat (2002). “Indicadores Urbanos de la Ciudad de Guayaquil: 1996-2000”. UNDP/UN-Hábitat, y Municipio de Guayaquil.

Nahum, Benjamin (2008). “Una experiencia sostenible”. En *Una historia con 15.000 protagonistas*, Benjamin Nahum (Comp.): 206-219. Montevideo: Intendencia

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oliveira, Orlandina de (2008). “Unidades Domésticas y Familias censales”. Demos N.º 23. Visita 15 Mayo del 2013 en <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no01/DMS00115.pdf>

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 Judge, David, Gerry Stoker y Harold, Wolman (edits). *Theories of urban politics*. Londres, Sage

Pradilla, Emilio (1981). "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina". *Revista Interamericana de Planificación* N.º 57: 73-99

Pradilla, Emilio (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*. Development Planning Unit. University College London.

Ramírez, Rolando (2002). "Evaluación social de política y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana". *Boletín INVI* N.º. 45: 9-57

Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vío, Ostuni, Mendoza, Morales (2007). "Producción Social del Hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". Instituto de investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires Argentina, documento No. 49

Rolnik, Raquel (Coord) (2002). *El Estatuto de la Ciudad: Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Instituto Polis.

Sánchez, Patricia (2013). "Mercado de suelo informal y economía social y solidaria. En caso de Ciudad Victoria". Ensayo del curso Economía Social y Solidaria. Programa de Estudios Urbanos. FLACSO-Ecuador.

Sánchez, Patricia (2012). "Las centralidades urbanas en la era de la globalización: el caso de Guayaquil". Ensayo del curso Centralidades Urbanas e Histórica. Programa de Estudios Urbanos. FLACSO-Ecuador.

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. Enero del 2011.

Sepúlveda, R y Fernández, R (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

Smolka, Martím (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. Cambridge: Land Lincoln Institute.

Smolka, Martím y Biderman, Ciro (2011). "Vivienda Informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano". Documento de trabajo. Cambridge: Land Lincoln Institute.

Tamayo, Eduardo (2008). Resistencias al autoritarismo. Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988). Quito: Cedis. Versión digital disponible en <http://alainet.org/active/26181>

Tosoni, María Magdalena (2007). “Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México”. *Perfiles Latinoamericanos* N.º 29: 47-69

Vainer, Carlos (2009). “Rio 2016 : um jogo (Olímpico ?) de cartas marcadas”, *Jornal dos Economistas do Rio de Janeiro*, N° 254, diciembre de 2009.

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*. Teolinda Bolívar y Jaime Erazo (Coordinadores): 45- 65. Quito: Flacso-Clacso-Instituto de la Ciudad.

Villavicencio, Becker, Chang y Rojas (1989). *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: Corporación de Estudios Regionales-CIUDAD-IDRC

Villavicencio, Gaitán (2011). “Las Invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política”. *Revista La Tendencia* N.º 11:109-116.

Vos, Velasco, De la Lastida (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*. Enrico Gaspari, Carlo Tassara y Margarita Velasco, Comps.): 27-114 Quito: CISP, Abya-Yala.

Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Argentina: Editorial Siglo XXI.

INSTITUCIONES.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INEC: Censo de Población y Vivienda Años: 1994, 1982, 1990, 2001, 2010.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Subsecretaría de Vivienda. Archivo años 2007-2008

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI (2011). Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos. Programa Nacional de Desarrollo Urbano. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Dirección de Hábitat y Asentamientos Humanos. Informe de Gestión: Diciembre 2013. Enero-Diciembre

2012. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/subsecretaria-de-habitat-y-asentamientos-humanos/>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Subsecretaria de Vivienda. Programa de Vivienda Urbana. Programa Vivienda Urbano Marginal. Programa Mi Primera Vivienda. Informes de Gestión. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/p/>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Subsecretaria de Vivienda. Programa Socio Vivienda- Guayaquil. Informes de Gestión Etapa 1; 2010-2011; 2012; Agosto 2013. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/programa-socio-vivienda-guayaquil/>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Subsecretaria de Vivienda. Sistemas de Apoyos Económicos SAV-BID. Beneficiarios 2011 Urbana SAV-BID; Beneficiarios 2012 Urbana SAV-BID. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/sistemas-de-apoyos-economicos-sav-bid/>

Ministerio del Ambiente (2010). Proyecto Guayaquil Ecológico

Municipalidad de Guayaquil: Dirección de Acción Social y Educación. Sistema de Información Social.

Municipalidad de Guayaquil: Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial. Sistema de Información Geográfica Municipal, SIGMU

Municipalidad de Guayaquil: Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Decretos y Leyes de Legalización del suelo en Guayaquil. Estadísticas de Programa de Legalización del Suelo, desde 1990 al 2013.

Municipalidad de Guayaquil: Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales. Programas de Vivienda Mucho Lote 1, Mucho Lote 2 y Mi Lote.

Municipalidad de Guayaquil: Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registros. Plan de Desarrollo Urbano. Ordenanza de Ordenamiento Territorial. Ordenanza de Urbanizaciones. Ordenanza de Edificaciones. Ordenanza de Lotes con Servicio.

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

ENTREVISTAS

Identificación de la Entrevista	Tipo de entrevistado/a	Fecha de realización de la entrevista
Entrevista N.º 1	Moradora residente en Ciudad Victoria	12 de septiembre del 2012 y 19 de septiembre del 2012
Entrevista N.º 2	Moradora residente en Ciudad Victoria	25 de Octubre del 2012 y 3 de Noviembre del 2012
Entrevista N.º 3	Moradora residente en Cooperativa Ciudad de Dios	25 de Noviembre del 2012
Entrevista N.º 4	Moradora residente en Cooperativa Ciudad de Dios	5 de Febrero del 2013 y 8 de marzo del 2013
Entrevista N.º 5	Alto dirigente Barrial, Coop. Francisco Jácome	15 de marzo del 2013
Entrevista N.º 6	Alto dirigente Barrial, Coop. Francisco Jácome	18 de marzo del 2013
Entrevista N.º 7	Dirigente Barrial, Coop. Bastión Popular	20 de marzo del 2013
Entrevista N.º 8	Morador de la Coop. Horizontes del Guerrero	25 de Mayo del 2013
Entrevista N.º 9	Morador de la Coop. Horizontes del Guerrero	26 de Mayo del 2013
Entrevista N.º 10	Morador de la Coop. Horizontes del Guerrero. Estudio de Caso	1 de Junio del 2013 al 15 de Julio del 2013
Entrevista N.º 11	Moradora de la Coop. Horizontes del Guerrero. Estudio de Caso	12 de Julio del 2013
Entrevista N.º 12	Moradora de la Coop. Horizontes del Guerrero.	18 de Julio del 2013
Entrevista N.º 13	Moradora de la Coop. Horizontes del Guerrero	20 de Julio del 2013
Entrevista N.º 14	Moradora de la Coop. Horizontes del Guerrero	20 de Julio del 2013

PERIODICOS

Andes (2013). “Julio Quiñónez: El Gobierno quiere que Monte Sinaí crezca organizadamente y con servicios”. Sección Actualidad. 20 mayo 2013.

Diario Hoy (2006). “Inmobiliarias apoyan el Plan Mucho Lote”. Sección Noticias. 21 marzo 2006.

Diario Hoy (2009). “De mercader de la Bahía a “activista barrial”. Sección Actualidad. 15 agosto 2009.

Diario Hoy (2010). “Los invasores serán reubicados”. Sección Noticias. 29 diciembre 2010.

Diario Hoy (2011). “Bono de \$ 5000 es para casas prefabricadas”. Sección Noticias. 29 junio 2011.

Diario Hoy (2011). “Gobierno propuso Ciudad Victoria”. Sección Noticias. 9 octubre 2011.

Diario Hoy (2012). “Plan de reubicación en invasiones”. Sección Noticias. 8 enero 2012.

Diario Hoy (2012). “Desalojos persisten en 6 áreas de Guayaquil”. Sección Noticias. 17 febrero 2012.

Diario Hoy (2012). “Regresan invasiones al noroeste de Guayaquil”. Sección Noticias. 8 mayo 2012.

El Comercio (2010). “Tres populosos barrios bordean la congestionada vía perimetral”. Sección País. 16 septiembre 2010.

El Comercio (2010). “En medio de disputas y esperanzas se construye una vía en Monte Sinaí”. Sección Guayaquil. 17 diciembre 2010.

El Comercio (2010). “Terratenientes dominan en el noroeste”. Sección Seguridad. 11 enero 2011.

El Comercio (2013). “La Comisaría emitió nuevos avisos de desalojo”. Sección Guayaquil. 10 junio 2013

El Comercio (2013). “Moradores de Monte Sinaí esperan respuesta del Procurador”. Sección Guayaquil. 12 junio 2013.

El Telégrafo (2011). “\$14 millones para edificar proyecto Ciudad Victoria”. Sección Guayaquil Ecológico. 14 mayo 2011.

El Telégrafo (2011). “Las reubicaciones iniciarán en 3 meses”. Sección Noticias. 12 enero 2011.

El Telégrafo (2012). “Quiñónez: Los asentamientos consolidados serán atendidos”. Sección Noticias. 28 septiembre 2012.

El Telégrafo (2012). “Guayaquil es el cantón más afectado por las invasiones”. Sección Noticias. 20 diciembre 2012.

El Telégrafo (2013). “66 hectáreas invadidas fueron recuperadas”. Sección Noticias. 5 junio 2013.

El Telégrafo (2013). “Desalojo en Monte Sinaí enfrenta al Estado con el CDH”. Sección Noticias. 6 junio 2013.

El Telégrafo (2013). “Gestión social y política se activan en monte Sinaí”. Sección Noticias. 10 junio 2013.

El Telégrafo (2013). “Desalojo solo afectará al 17% de las casas en Las Marías”. Sección Noticias. 18 junio 2013.

El Telégrafo (2013). “Certificación para 93 familias en Monte Sinaí”. Sección Noticias. 6 agosto 2013.

El Telégrafo (2013). “Comienza censo en Monte Sinaí para la entrega de certificados”. Sección Noticias. 3 oct 2013.

El Telégrafo (2013). “Monte Sinaí está entre dos ofertas distintas par su legalización”. Sección Noticias. 19 noviembre 2013.

El Telégrafo (2013). “Cabildo solo podrá legalizar a 500 familias en Monte Sinaí”. Sección Noticias. 28 noviembre 2013.

El Universo (2003). “Miduvi dará subsidio de vivienda”. Sección Gran Guayaquil. 24 diciembre 2003.

El Universo (2005). “‘Invasiones’ resurgen con frecuencia en Guayaquil”. Sección El Gran Guayaquil. 10 julio 2005.

El Universo (2006). “La vía Terminal Terrestre-Pascuales, abierta al tránsito”. Sección Gran Guayaquil. 21 julio 2006.

El Universo (2008). “Bareliolandia”. Sección El Gran Guayaquil. 20 abril 2008.

El Universo (2010). “Invasiones se incendian pero su promoción sigue”. Sección El Gran Guayaquil. 29 noviembre 2009.

El Universo (2010). “Tricimotos serán reguladas para evitar sobreoferta”. Sección El Gran Guayaquil. 26 diciembre 2010.

El Universo (2011). “La política mueve a ‘salvadores’ de los pobres en zonas invadidas”. Sección Comunidad. 2 enero 2011.

El Universo (2011). “\$ 60 millones costará reubicar a invasores”. Sección Política. 2 enero 2011.

El Universo (2011). “Balerio Estacio es demandado y demandante en cso de tierras”. Sección Comunidad. 2 enero 2011

El Universo (2011). “Bareliolandia”. Sección Comunidad. 3 enero 2011.

El Universo (2011). “Nebot denuncia un ‘sobre precio’ en fallo expropiatorio”. Sección Gran Guayaquil. 5 enero 2011.

El Universo (2011). “Intervenir en la invasiones no estaba en la planificación”. Sección Política. 11 enero 2011.

El Universo (2011). “Habitantes escépticos al compartir una misma casa”. Sección Comunidad. 30 enero 2011.

El Universo (2011). “Miedo, abandono y la confusión invaden ahora área de seguridad”. Sección Comunidad. 27 marzo 2011.

El Universo (2011). “Ecapag desmiente que cobertura de agua sea del 85,43%”. Sección Gran Guayaquil. 12 septiembre 2011.

El Universo (2012). “Plan Socio Vivienda tendrá una vía de acceso en el 2013”. Sección Noticias. 15 octubre 2012.

El Universo (2013). “Temor por desalojos de casas en noroeste de Guayaquil”. Sección Comunidad. 21 abril 2013.

El Universo (2013). “Asambleísta Marcela Aguinaga socializó reformas a la Ley 88 en Monte Sinaí”. Sección Gran Guayaquil. 5 agosto 2013.

Expreso (2011). “Las invasiones continúan pese a las advertencias de Correa”. Sección Guayaquil. 2 enero 2011.

Expreso (2011). “Guayaquil requiere cada año, 150 hectáreas para su crecimiento”. Sección Guayaquil. 2 enero 2011.

Expreso (2011). “Protestas y detenciones por desalojos en el Monte Sinaí”. Sección Guayaquil. 8 enero 2011.

Expreso (2011). “Me tienen preso los que impidieron mi reelección”. Sección Guayaquil. 15 enero 2011.

Expreso (2011). “Tierras del plan Socio Vivienda en disputa legal”. Sección Actualidad. 20 marzo 2011.

Expreso (2013). “Otra urbe dentro de Guayaquil”. Sección Actualidad. 25 agosto 2013.

Expreso (2013). “El drama de los reubicados”. Sección Actualidad. 1 septiembre 2013.

Expreso (2013). “El revés de Ciudad Victoria”. Sección Actualidad. 16 diciembre 2013.

Expreso (2013). “Un plan que legó conflictos”. Sección Actualidad. 17 diciembre 2013.

Expreso (2013). “No hay casa pa tanta gente”. Sección Actualidad. 18 agosto 2013.

REVISTA POPULAR

Artieda, Lenin (2011). “Balerio Estacio: Soy uno de los líderes de la Revolución Ciudadana”. *Revista Vistazo*. Edición Especial Enero 2011. Visitada el 13 abril de 2011 en <http://www.vistazo.com/impresa/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=3916>

Ponce, Isabela (2011). “Invasiones casa adentro”. *Revista Vistazo*. Edición Especial Enero 2011. Visitada el 13 abril de 2011 en <http://www.vistazo.com/impresa/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=3914>

Revista Vistazo (2011). “Invasiones, cuento de nunca acabar”. Edición especial Enero 2011. Visitada el 13 de abril de 2011 en <http://www.vistazo.com/impresa/pais/imprimir.php?Vistazo.com&id=3917>

TELEVISION

Canal Cn Plus (2013). “Legalización en Monte Sinaí”. Entrevista a Julio Cesar Quiñónez. 30 Octubre 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=f6Nf1qA-vA0>

Ecuavisa (2013). “Piden al Gobierno iniciar diálogos por nuevos desalojos en Monte Sinaí”. 3 junio 2013. <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/costa/32430-piden-al-gobierno-iniciar-dialogos-por-nuevos-desalojos-en-monte-sinai>

Ecuavisa (2013). “Bandera blancas y vigiliyas de moradores en Monte Sinaí no evitan desalojos”. 4 junio 2013. <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/costa/32503-banderas-blancas-y-vigiliyas-de-moradores-en-monte-sinai-no-evitan>

Telerama (2013). “Asentamientos Irregulares”. Entrevista a Julio Cesar Quiñónez, Secretaría Técnica de Asentamientos irregulares. 17 abril 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=tW0BiFggrEc>

Telerama (2013). “60 familias son notificadas de nuevos desalojos”. Sección Noticias. 18 abril 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=n7OhQolZjC8>

INSTITUCIONES. SALA DE PRENSA

Asamblea Nacional. Asambleísta Marcela Aguinaga socializa reforma a la Ley 88. Sala de prensa 5 agosto 2013

Asamblea Nacional. Reformas a la Ley 88 legaliza a 14.600 familias que viven en sectores postergados. Sala de prensa 7 agosto 2013

Asamblea Nacional. Asambleísta Cristina Reyes. Oficio No. 0039-CRH-AN-2013. 14 agosto 2013

Gobernación del Guayas. Rueda de Prensa que ofreció la Gobernadora del Guayas Ab. Viviana Bonilla Salcedo sobre los resultados del operativo de desalojo en Thalía Toral 1 y 2 sector Monte Sinaí. 11 mayo 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=gQ0GiLKToyU>

Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda MIDUVI. “2121 familias dejaron el estero Salado y pasaron a Socio Vivienda”. Boletín de prensa. 24 septiembre 2013.

Municipio de Guayaquil. “Alcalde Nebot ratificó el miércoles 12 de junio, a moradores de Monte Sinaí que Municipio de Guayaquil actuará en base a la Ley”. Sala de Prensa. 12 junio 2013

Municipio de Guayaquil. “Jaime Nebot cree que Monte Sinaí tiene asentamientos antiguos que deben legalizarse”. Sala de Prensa. 1 julio 2013

Municipio de Guayaquil. “Sesión de Concejo aprueba en primer debate reforma a la Ordenanza especial que regulariza predios adyacentes al Monte Sinaí”. Sala de Prensa. 2 Agosto 2013