

05

CIVITIC

ISSN: 2588-0985

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad • Semestral



LA CUESTIÓN DE LA GESTIÓN URBANA EN ECUADOR
THE URBAN GOVERNANCE QUESTION IN ECUADOR

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad
Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – RED CIVITIC



Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad 5 – REVISTA CIVITIC
Noviembre de 2020
Quito, Ecuador

ISSN: 2588-0985

La Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad – REVISTA CIVITIC es un proyecto editorial de la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – RED CIVITIC. Fundada en 2017, la REVISTA CIVITIC busca ser una herramienta para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temáticas urbano-regionales ecuatorianas, principalmente. Está destinada a la comunidad científica y a personas, instituciones y organizaciones vinculadas con la planeación de ciudades y con el desarrollo de políticas públicas, sobre todo en Ecuador.

Indexación

La REVISTA CIVITIC está incluida en los catálogos de las siguientes bibliotecas universitarias: FLACSO ECUADOR, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) sedes Quito e Ibarra, Universidad Católica de Cuenca (UCACUE), Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), Universidad Central del Ecuador (UCE), Universidad de Cuenca (UCUENCA), Universidad de Guayaquil (UG), Universidad de Los Hemisferios (UHEMISFERIOS), Universidad del Azuay (UDA), Universidad Internacional del Ecuador sedes (UIDE) Quito y Loja, Universidad Internacional SEK Ecuador (UISEK), Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM), Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), Universidad Nacional de Loja (UNL), Universidad Regional Amazónica Ikiam (IKIAM), Universidad San Francisco de Quito (USFQ), Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI) sede Quito y Universidad UTE (UTE), además de en el Fondo Bibliográfico Flacso Andes.

Publicación digital

La REVISTA CIVITIC está disponible en versión digital.
<https://www.flacso.edu.ec/civitic/>

El Comité Editorial de la REVISTA CIVITIC decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Lo expuesto en los trabajos es de responsabilidad estricta de los autores y no refleja la línea de pensamiento de CIVITIC. Los artículos publicados en la REVISTA CIVITIC son propiedad exclusiva de CIVITIC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a la Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad – REVISTA CIVITIC.

Comité Asesor Internacional

Jonatan Barton, Pontificia Universidad Católica de Chile (UC); Susana Finquellievich, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina; Manuel Dammert-Guardia, Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP); Diana Wiesner, Fundación Cerros de Bogotá, Colombia; Gloria Aponte, Universidad de Ibagué (UIBAGUÉ), Colombia; y Antonio di Campi, Politécnico di Torino (POLITO), Italia

Comité Asesor Nacional

Fernando Carrión Mena, Valeria Reinoso Naranjo, Francisco Enríquez y Paulina Cepeda (FLACSO ECUADOR); Karina Borja y Alexandra Mena (PUCE QUITO); Morella Briceno, Jorge Andrade, Anabela Sánchez, Andrea Molina y Hellen Izquierdo (PUCE IBARRA); Christian Contreras, Antonio di Campi, María del Cisne Aguirre, Giovanni Vélez, Sandra Mora, José Solano y José Pesántez (UCACUE); María Eloísa Velásquez, Teresa Pérez de Murzi, Félix Chunga de la Torre, Ricardo Pozo, Filiberto Viteri y Gabriela Durán (UCSG); Juan Carlos Sandoval (UCE); María Augusta Hermida, Lorena Vivanco y Pedro Jiménez Pacheco (UCUENCA); Alina Delgado y Lorena Vasco (UG); Gisela Montalvo y Vanessa Rodríguez (UHEMISFERIOS); Carla Hermida, Santiago Vanegas y Natasha Cabrera (UDA); Andrea Sosa, María Isabel Vintimilla, Ignacio Espinosa y Andrea Pacheco (UIDE QUITO); Vanessa Vélez, Verónica Muñoz y Andrea Ordóñez (UIDE LOJA); Verónica Vacca y Cynthia López (UISEK); Simón Baque, Tatiana Cedeno, Angel Zambrano, Mercedes García, Milton Moreano, Ramón Pérez, Eric Cabrera, Jacqueline Dominguez, Marcelo Oleas, Nemar Torres, Abel Quimis, Andrés Cañizares y Valeria Moreira (ULEAM); Valeria Arroba, Alejandro Becerra, Víctor Molina, Nelson Muiy y Fredy Ruiz (UNACH); Ramiro Villamagua (UNL); Myrian Larco, Andrea Jaramillo, Noemi López, Pablo Meneses y Mauricio Masache (IKIAM); María Amelia Viteri (USFQ); Katherine Soto (UTPL); Sonia Cueva, María Daniela

Zumárraga, Amadeu Casals, Teresa Pascual y Julio Vega (UTI); Víctor Llughsha y María Soledad Oviedo (UTE); Elsa María Castro, Luz Haro, Gaitán Villavicencio, Patricio Cuadrado, María de los Angeles Cuenca, María Belén Troya, Francisco Sánchez Flores, María Cecilia Picech, Juan Pablo Pinto y Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC)

Comité Editorial

Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC), Valeria Reinoso Naranjo (FLACSO ECUADOR), Carla Hermida (UDA) y María Eloísa Velásquez (UCSG)

Director – FLACSO ECUADOR

Felipe Burbano de Lara

Presidente – CIVITIC

Jaime Erazo Espinosa

Director – REVISTA CIVITIC

Jaime Erazo Espinosa

Casa editorial – REVISTA CIVITIC

Flacso Ecuador

Coordinadores editoriales – REVISTA CIVITIC

Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC) y Valeria Reinoso Naranjo (FLACSO ECUADOR)

Colaboradoras – REVISTA CIVITIC

Carla Hermida (UDA) y María Eloísa Velásquez (UCSG)

Diagramación y diseño – REVISTA CIVITIC

Débora Noboa y Gandhi Ponce

Editores de estilo – REVISTA CIVITIC

Alejo Romano y Ana Aulestia

Información – REVISTA CIVITIC

civitic@flacso.edu.ec

©CIVITIC

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Torre 1, oficina 609,

Quito, Ecuador

<https://www.flacso.edu.ec/civitic/>

Telf. 593-2-3238888, ext. 2609

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad – REVISTA CIVITIC

Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – RED CIVITIC

Noviembre de 2020

Quito, Ecuador

V: IL. 25 cm.

Semestral

ISSN: 2588-0985

1. Editorial. 2. Tema de investigación. 3. Temas varios. 4. Entrevista.

5. Relatorias. 6. Reseñas. 7. Bibliografía

CIVITIC

Red Universitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador

N.° 5 (2.° semestre)

ISSN: 2588-0985

<https://www.flacso.edu.ec/civitic/>



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad
Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – RED CIVITIC



FLACSO
ECUADOR



Red Universitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
sede Ecuador – FLACSO ECUADOR

Dr. Felipe Burbano de Lara
Director

Dra. María Fernanda López
Subdirectora Académica

Dra. Margarita Manosalvas
Coordinadora de Investigación

Dr. Santiago Basabe
Coordinador del Departamento de Estudios Políticos

Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – RED CIVITIC

Dr. (c). Jaime Erazo Espinosa
RED CIVITIC
Presidente

Dra. Carla Hermida
Universidad del Azuay (UDA)
Vicepresidenta

Dra. Valeria Reinoso Naranjo
Flacso Ecuador
Secretaria

Arq. María Eloísa Velásquez
Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG)
Tesorera

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad – REVISTA CIVITIC

Casa editorial
Flacso Ecuador

Director
Jaime Erazo Espinosa

Comité asesor internacional
Jonatan Barton, Pontificia Universidad Católica de Chile (UC); Susana Finkelievich, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina; Manuel Dammert-Guardia, Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP); Diana Wiesner, Fundación Cerros de Bogotá, Colombia; Gloria Aponte, Universidad de Ibagué (UIBAGUÉ), Colombia; y Antonio di Campi, Politecnico di Torino (POLITO), Italia

Comité asesor nacional
Fernando Carrión Mena, Valeria Reinoso Naranjo, Francisco Enriquez y Paulina Cepeda (FLACSO ECUADOR); Karina Borja y Alexandra Mena (PUCE QUITO); Morella Briceño, Jorge Andrade, Anabela Sánchez, Andrea Molina y Hellen Izquierdo (PUCES); Christian Contreras, Antonio di Campi, María del Cisne Aguirre, Giovanni Vélez, Sandra Mora, José Solano y José Pesántez (UCACUE); María Eloísa Velásquez, Teresa Pérez de Murzi, Félix Chunga de la Torre, Ricardo Pozo, Filiberto Viteri y Gabriela Durán (UCSG); Juan Carlos Sandoval (UCE); María Augusta Hermida, Lorena Vivanco y Pedro Jiménez Pacheco (UCUENCA); Alina Delgado y Lorena Vasco (UG); Gisela

Montalvo y Vanessa Rodríguez (UHEMISFERIOS); Carla Hermida, Santiago Vanegas y Natasha Cabrera (UDA); Andrea Sosa, María Isabel Vintimilla, Ignacio Espinosa y Andrea Pacheco (UIDE QUITO); Vanessa Vélez, Verónica Muñoz y Andrea Ordóñez (UIDE LOJA); Verónica Vaca y Cynthia López (UISEK); Simón Baque, Tatiana Cedeño, Ángel Zambrano, Mercedes García, Milton Moreano, Ramón Pérez, Eric Cabrera, Jacqueline Dominguez, Marcelo Oleas, Nemar Torres, Abel Quimis, Andrés Cañizares y Valeria Moreira (ULEAM); Valeria Arroba, Alejandro Becerra, Víctor Molina, Nelson Muy y Fredy Ruiz (UNACH); Ramiro Villamagua (UNL); Myrian Larco, Andrea Jaramillo, Noemí López, Pablo Meneses y Mauricio Masache (IKIAM); María Amelia Viteri (USFQ); Katherine Soto (UTPL); Sonia Cueva, María Daniela Zumárraga, Amadeu Casals, Teresa Pascual y Julio Vega (UTI); Víctor Llugsha y María Soledad Oviedo (UTE); Elsa María Castro, Luz Haro, Gaitán Villavicencio, Patricio Cuadrado, María de los Angeles Cuenca, María Belén Troya, Francisco Sánchez Flores, María Cecilia Picech, Juan Pablo Pinto y Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC)

Comité editorial

Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC), Valeria Reinoso Naranjo (FLACSO ECUADOR), Carla Hermida (UDA) y María Eloísa Velásquez (UCSG).

Revista Ecuatoriana de Estudios sobre la Ciudad 5 – REVISTA CIVITIC 5

La cuestión de la gestión urbana en Ecuador
The question of urban management in Ecuador

Coordinadores editoriales
Jaime Erazo Espinosa (CIVITIC) y Valeria Reinoso Naranjo (FLACSO ECUADOR)

Colaboradoras
Carla Hermida (UDA) y María Eloísa Velásquez (UCSG)

Diagramación y diseño
Débora Novoa y Gandhi Ponce

Corrector de estilo
Alejo Romano

Fotografía
Oscar Raúl Ospina Lozano

REVISTA CIVITIC 5

La cuestión de la gestión urbana en Ecuador
The question of urban management in Ecuador

ISSN: 2588-0985



Red Universitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador

N.º 5 (2.º semestre)

ISSN: 2588-0985

<https://www.flacso.edu.ec/civitic/>

Contenido/Content

Editorial

Directorio CIVITIC 2019-2021 8

Tema de investigación

01|El proceso de suburbanización en el desarrollo urbano de Guayaquil: 1948-1957

The process of suburbanization on urban development in Guayaquil: 1948-1957

Gilda Melissa San Andrés Lascano, Félix Chunga de la Torre y Doménica Vásconez Acosta
Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG) 10-20

02|Gestión del turismo urbano: La zona especial turística La Mariscal, Quito

Urban tourism management: The special touristic zone of La Mariscal, Quito

Víctor Llugsha G. y María Soledad Oviedo C.
Universidad UTE 21-32

03|Cuenca en el siglo XXI, ciudad de ocio global: De la ilusión patrimonial al rentismo cultural

Cuenca in the 21st century, global leisure city: From the cultural-heritage illusion to the cultural rentism

Pedro Jiménez Pacheco y Jennifer Marcillo Chasy
Universidad de Cuenca (UC) y Universidad Católica de Cuenca (UCC) 33-46

04|La gestión urbana de la Revolución Ciudadana en la concepción socioespacial de las plataformas gubernamentales de Quito

The urban management of the Citizen Revolution in the socio-spatial conception of the government platforms of Quito

Vladimir Morales Pozo
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) 47-60

05|Informalidad urbana y políticas habitacionales en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, 1990 y 2018

Urban informality and housing policies in the city of Guayaquil, Ecuador, 1990 and 2018

Patricia Sánchez Gallegos
Universidad Central de Venezuela (UCV) y Fundación Vida Urbana (FVU) 61-76

Temas varios

06|El estado de la investigación científica sobre movilidad urbana en Ecuador

The state of scientific research in urban mobility in Ecuador

Carla Hermida y Elisa Bernal Reino
Universidad del Azuay (UDA) 78-87

07|Patrones espaciales de arte urbano y su relación con los procesos de transformación urbana

Spatial patterns of street art and their relation with urban transformation

María Laura Guerrero
 Universidad de Cuenca (UC) 88-107

08|Una aproximación al proceso de ocupación, transformación y gentrificación en la ciudad de Cuenca

An approach to the process of occupation, transformation, and gentrification in the city of Cuenca

Ana Cecilia Salazar Vintimilla
 Universidad de Cuenca (UC) 108-120

Entrevista**De la ciudad imaginada a la ciudad construida. Entrevista a Jorge Bailón**

Víctor Llugsha G.
 Universidad UTE 122-124

Relatorías**Arquitectura latinoamericana: Identidad, solidaridad y austeridad****Conversatorio n.º 19. Noviembre de 2018**

Álex Narváez Ricaurte
 Universidad Internacional SEK (UISEK) 126-129

Ciudades capitales del socialismo del siglo XXI**Conversatorio n.º 21. Abril de 2019**

Teresa Pérez de Murzi
 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG) 130-134

Urbanización transfronteriza**Conversatorio n.º 24. Septiembre de 2019**

Teresa Pérez de Murzi
 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG) 136-140

Ciudad de la información**Conversatorio n.º 25. Octubre de 2019**

Sonia Cueva Ortiz
 Universidad Tecnológica Indoamérica Quito (UTI) 141-145

La multidimensión del paisaje**Conversatorio n.º 26. Octubre de 2019**

María Dolores Montaña y Ekaterina Armijos
 Pontificia Universidad Católica de Quito (PUCE) 146-149

Reseñas**La ciudad de los niños: Un nuevo modo de pensar la ciudad**

Lorena Vivanco Cruz y Mónica González Llanos
 Universidad de Cuenca (UC) 151-154

Dinámicas urbanas en la ciudad de Quito

Alejandro Flores y Ledys Hernández
 Universidad de Otavalo (UO) 155-158

Hacia una teoría de la renta del suelo urbano

Valeria Reinoso Naranjo

Flacso Ecuador 159-161

Bibliografía

De la investigación "El gobierno urbano de las ciudades intermedias en Ecuador", financiada con una beca del Fondo de Desarrollo Académico 2019-2020 de Flacso Ecuador (FDA – IP1062), de acuerdo a la XII Convocatoria de Apoyo Financiero para Investigación

Fernando Carrión, Jaime Erazo Espinosa y Paulina Cepeda

CIVITIC y Flacso Ecuador 162-170

01

Editorial



CIVITIC es la RED UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS URBANOS DE ECUADOR, creada a partir del evento HÁBITAT 3 ALTERNATIVO, realizado en Quito en octubre de 2016. CIVITIC también es una RED ACADÉMICA Y DE INVESTIGACIÓN registrada en el SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR y en el SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y SABERES ANCESTRALES, con el código REG-RED-18-0065, emitido mediante ACUERDO N.º SENESCYT-2018-040, de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN de Ecuador, del 27 de junio de 2019. Además, CIVITIC es MIEMBRO DE PLENO DERECHO de la FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE URBANISTAS (FIU), desde el 30 de septiembre de 2019.

Actualmente, CIVITIC está conformada por 49 profesoras y 38 profesores de temáticas urbanas, metropolitanas y regionales, repartidos en 21 universidades públicas y particulares de 8 ciudades ecuatorianas: FLACSO ECUADOR, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) sedes Quito e Ibarra, Universidad Católica de Cuenca (UCC), Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), Universidad Central del Ecuador (UCE), Universidad de Cuenca (UCUENCA), Universidad de Guayaquil (UG), Universidad de los Hemisferios (UHEMISFERIOS), Universidad del Azuay (UDA), Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) sedes Quito y Loja, Universidad Internacional SEK Ecuador (UISEK), Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM), Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), Universidad Nacional de Loja (UNL), Universidad Regional Amazónica Ikiam (IKIAM), Universidad San Francisco de Quito (USFQ), Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Universidad Tecnológica Indoamérica Sede Quito (UTI) y Universidad UTE (UTE).

La AGENDA ANUAL de CIVITIC se compone de 4 partes: 01. CONVERSATORIOS. entre marzo y octubre de cada año se presentan 8 encuentros mensuales. los 4 primeros son de temáticas libres y los otros 4 son de investigación. 02. CONGRESOS ECUATORIANOS DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD – CONGRESOS CEC. se desarrollan anualmente en distintas ciudades de Ecuador, tanto en modalidad presencial como semipresencial y virtual. 03. COLECCIÓN ECUATORIANA DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD – COLECCIÓN CIVITIC, primer proyecto editorial, que reúne PUBLICACIONES ACADÉMICAS RESULTANTES DE LOS CONGRESOS CEC. 04. REVISTA ECUATORIANA DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD – REVISTA CIVITIC. segundo proyecto editorial, que publica ARTÍCULOS CIENTÍFICO-SOCIALES y ENSAYOS ACADÉMICOS en SIETE SECCIONES. Hasta hoy, CIVITIC ha presentado 35 conversatorios, 3 congresos en Cuenca (2017), Guayaquil (2018), Loja (2019) y Tena (2020). 5 tomos para la COLECCIÓN CIVITIC y 5 números para la REVISTA CIVITIC. Además, ha organizado 3 seminarios de investigación y más de 15 eventos académicos, en asociación con otras redes académicas y de investigación en Ecuador y fuera de él.

Más particularmente, la REVISTA CIVITIC, fundada en 2017, busca ser una herramienta para debatir sobre temáticas urbano-regionales ecuatorianas, principalmente. Está destinada a la comunidad científica y a personas, instituciones y organizaciones vinculadas con la planeación de ciudades y con el desarrollo de políticas públicas, sobre todo en Ecuador. La REVISTA CIVITIC está incluida en los catálogos de veintiún bibliotecas universitarias ecuatorianas, localizadas en Cuenca, Guayaquil, Ibarra, Loja, Manta, Quito, Riobamba y Tena. Además, en el fondo bibliográfico Flacso Andes, con alcance global. Cada REVISTA CIVITIC está constituida por SIETE SECCIONES: 01. EDITORIAL, 02. TEMA DE INVESTIGACIÓN, 03. TEMAS VARIOS, 04. ENTREVISTA, 05. RELATORÍAS, 06. RESEÑAS y 07. BIBLIOGRAFÍA. Sus contenidos son presentados como ARTÍCULOS CIENTÍFICO-SOCIALES (secciones 03-04) o como ENSAYOS ACADÉMICOS (secciones 05-07), después de haber sido sometidos a revisión de expertos mediante el sistema de doble ciego.

En octubre de 2018, CIVITIC y el Programa Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS), implementado por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), invitaron al CONCURSO NACIONAL DE APOYOS PARA LA ESCRITURA DE ARTÍCULOS INÉDITOS 2018-2019, cuyos reconocimientos consistieron en publicar los artículos seleccionados en la sección Tema de investigación de los números 5 y 6 de la REVISTA CIVITIC, de noviembre de 2020 y mayo de 2021, respectivamente. El Directorio CIVITIC 2019-2021 agradece a GIZ por este aporte.

DIRECTORIO CIVITIC 2019-2021

Jaime Erazo Espinosa
Presidente

Carla Hermida
Vicepresidenta

Valeria Reinoso Naranjo
Secretaría

María Eloísa Vázquez
Tesorera

02

Tema de investigación



05 | Informalidad urbana y políticas habitacionales en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, 1990 y 2018¹

Urban informality and housing policies in the city of Guayaquil, Ecuador, 1990 and 2018

Patricia Sánchez Gallegos²

Recibido: 27/01/2020 | Revisado: 28/05/2020
Aceptado: 05/10/2020 | Publicado: 02/11/2020

Resumen

La informalidad urbana en Guayaquil es una de las más altas de América Latina y se ha constituido en el patrón de su crecimiento. El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre la estrecha vinculación entre asentamientos informales y políticas habitacionales. En el marco de políticas públicas habitacionales neoliberales insuficientes e inadecuadas, el acceso informal al suelo y la vivienda se ha convertido en la única alternativa de vida para las familias de bajos ingresos; ante ello, el Gobierno local actúa con políticas de legalización de suelo y de dotación deficiente de servicios públicos y equipamiento que terminan estimulando la reproducción de la informalidad. A partir del análisis de datos oficiales, se aplica una metodología cuantitativa con el fin de medir el impacto de la política de vivienda social y legalización de suelo en la ciudad de Guayaquil.

Palabras claves:

informalidad urbana, políticas de vivienda, regularización

Abstract

Urban Informality in Guayaquil is one of the highest in Latin America and it has become the pattern of its growth. The objective of this essay is to reflect on the relationship between informal settlements and housing policies and the role they play in their production and reproduction. Within the framework of neoliberal and inadequate public housing policies; the informal access to land and housing have become the only life alternative for low-income families; to which the local government acts with policies of land legalization and poor provision of public services and equipment which end up stimulating the reproduction of informality. The dynamics of informal neighborhoods; however, reveal the potential for families to seek their habitat and could be an important contribution in the construction of social housing policies with a focus on human rights.

Keywords:

urban informality, housing policies, regularization

¹ El presente ensayo se enmarca en la investigación “Transformaciones urbanas en territorios de asentamientos (in)formales”, que la autora desarrolla como tesis doctoral.

² Arquitecta y máster en Estudios Urbanos. Candidata a doctora en Urbanismo en la Universidad Central de Venezuela. Correo electrónico: patriciasg60@hotmail.com

Uno de los problemas urbanos más importantes de la ciudad de Guayaquil³ es su alto porcentaje de informalidad urbana⁴, derivado de un acelerado proceso de urbanización que la ciudad tuvo a mediados del siglo XX y que la convirtió en la más grande y poblada del Ecuador. Aunque ya no es el mismo de aquellos años, su actual crecimiento⁵ demanda 150 hectáreas anuales de suelo urbanizado. La informalidad se ha constituido en la forma predominante del crecimiento urbano, lo cual implica para la ciudad graves problemas sociales y de desarrollo urbano. En el año 2018, el presupuesto anual municipal fue de U\$S 762 845 000, de los cuales 439 millones se destinaron para zonas marginales que se regularizan (*Expreso*, 2017).

Los asentamientos informales se manifestaron como un fenómeno masivo en Guayaquil a partir de los años 50, con la ocupación paulatina de los esteros y del manglar municipal hoy conocido como Suburbio Oeste⁶. Frente a la dificultad del relleno de los esteros, la informalidad se orientó hacia el sur y ocupó con población tugarizada y expulsada del casco central —sometido a un proceso de renovación urbana— la antigua hacienda El Guasmo (Valencia, 1982); hacia el norte de la ciudad también ocupó terrenos de la hacienda Mapasingue y Prosperina (Rojas et al., 1989) bajo una estrategia planificada, organizada y asistida técnicamente. El sur de la ciudad se saturó además con la ocupación de la Isla Trinitaria, facilitada por la construcción de la vía perimetral.

Con límites geográficos de expansión de la ciudad hacia el sur, a mediados de los años 80 la informalidad avanzó hacia el norte, bajo una lógica negociada con los propietarios o bajo amenaza de “invasión”. El suelo era vendido a través de dirigentes barriales que cumplían también el rol de dirigentes políticos y que ya habían acumulado experiencia en asentar a los pobres urbanos, articular votos en favor de sus propias candidaturas y promover la aprobación de decretos y normas de legalización del suelo en el Congreso y la Asamblea

Nacional. Para fines de los años 90, el suelo informal se compraba y se vendía en *mercados informales de suelo* donde se articulaban intereses económicos y redes clientelares del poder local, modalidad que se fortaleció en la primera década del siglo XXI en el noroeste de la ciudad (Sánchez, 2015).

Frente a los asentamientos informales, la reacción del Gobierno —tanto local como nacional— era ambigua: tolerancia o represión, aceptación o ignorancia, apoyo o rechazo, dependiendo de la coyuntura política. En los años 30, la municipalidad arrendaba tierras de su propiedad en el Suburbio Oeste a los moradores de bajos ingresos que lo solicitaban⁷, pero por el acelerado crecimiento de la ciudad⁸ y una estructura administrativa deficiente para atender la demanda de los arrendatarios, el sistema colapsó y derivó en ocupaciones informales de suelo⁹ que luego se masificaron (Valencia, 1982). En 1967, en respuesta a las demandas poblacionales, se dictó el Decreto n.º 151, de Legalización de Asentamientos Informales, e inició una larga y potente política de legalización de tierras en Guayaquil. Sucesivos decretos de los años 1976, 1979, 1983, 1992, 1997, 2007, 2013 y 2017 fueron consolidando la política municipal de reconocimiento de los sectores informales, asentados inicialmente en tierras públicas y luego en tierras privadas vendidas irregular e ilegalmente, cuya titulación, al tiempo que legitima estos actos, incorpora al mercado formal tierras antes consideradas ilegales (Sánchez, 2015). Según el Arq. José Núñez, asesor de Urbanismo de la Municipalidad, la política de legalización del suelo que se presenta hoy como marco legal permite que la municipalidad de Guayaquil invierta en servicios públicos (*Expreso*, 2017).

Esta informalidad altamente institucionalizada en la producción de la ciudad fue intervenida con la política de “cero tolerancia a las invasiones”. Para ello se expidió el Decreto Presidencial n.º 607 del 28 de diciembre del 2010¹⁰, que declaraba “Área Reservada de Seguridad bajo control de las Fuerzas Armadas” a 9300 hectáreas en la

³ Guayaquil se localiza en la costa ecuatoriana. Su población urbana es de 2 278 691 habitantes (INEC, 2010), y el territorio que ocupa dentro del límite urbano es de 34 000 hectáreas.

⁴ Para el presente ensayo, definimos como “informalidad urbana” todos aquellos asentamientos poblacionales irregulares que surgen de facto por efecto de tomas, invasión o compra de suelo o propiedad estatal y/o privada, al margen del sistema jurídico de propiedad o de la normativa urbanística existente. Los antiguos asentamientos informales han sido últimamente objetos de legalización de suelo y dotación de servicios básicos; los más recientes se encuentran en proceso de legalización.

⁵ La tasa de crecimiento anual entre el período censal 2001-2010 fue del 1,54 %, en tanto que en el período censal 1990-2001 fue del 2,51 % (INEC, 2010).

⁶ De acuerdo a AITEC, para 1950, el Suburbio Oeste poseía 30 563 habitantes y ocupaba un área de 200 hectáreas; para el año 1961, la extensión era de 823 hectáreas, un incremento del 311,5 %. A fines de los años 70, la población estaba cerca de los 500 000 habitantes.

⁷ La Ordenanza Codificada sobre Arrendamiento y Enajenación de Terrenos Municipales data de 1932.

⁸ En el período intercensal 1950-1962, Guayaquil creció a una tasa del 7,3 %, una de las más altas de América Latina. Entre 1962-1974, la tasa descendió a 5,9 %.

⁹ En estricto sentido, la gente no accedía a “suelo”, sino a un pedazo de agua y manglar cuya habilitación demandó mucho esfuerzo de los moradores y del Estado; por este motivo, la consolidación del Suburbio fue lenta y prolongada.

¹⁰ Disponible en: <https://bit.ly/3jN0sz4>.

zona de Monte Sinaí donde se desarrollaban los nuevos asentamientos informales. La intervención tuvo el doble propósito de controlar “las invasiones” y proteger el plan hidráulico Daule-Peripa, cuyo canal de distribución de agua cruza por ese territorio.

La zona intervenida presentaba una población aproximada de 80 000 habitantes, un área consolidada de 440 hectáreas —que serían regularizadas al dotarlas de servicios básicos y equipamiento—, y una gran zona de 2500 hectáreas, ocupada de forma dispersa por 3622 familias que serían reubicadas en planes habitacionales a construirse en el sector. Sin embargo, luego de ocho años de intervención en el sector de Monte Sinaí, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, creado como proyecto piloto para la reversión de la informalidad bajo el paradigma del ordenamiento territorial en torno a una centralidad urbana y vivienda social (BID, 2011), ha mostrado grandes limitaciones¹¹. Los indicadores más visibles son: 1) las familias siguen viviendo en las mismas condiciones previas a la intervención: sin agua potable, sin alcantarillado, sin vías asfaltadas, sin espacios de recreación y con servicios de salud y educación deficientes, pese a una inversión que bordea los 500 millones de dólares; y 2) Monte Sinaí sigue recibiendo población informal en busca de suelo y vivienda, de ahí que haya duplicado su población en condiciones de alta vulnerabilidad social y ambiental.

La producción de la ciudad y el rol del Estado

La estructura actual de la mayoría de ciudades latinoamericanas es el resultado de la interacción contradictoria y compleja de lógicas sociales y económicas actuando históricamente.

Por un lado está la *lógica del Estado*, que define la forma y la magnitud del acceso a la riqueza por parte de la sociedad. Mediante regulaciones y políticas, el Estado dispone cómo, dónde, en qué cantidad y por qué se facilita el acceso y el uso del suelo urbano, con lo que viabiliza la expansión de otras lógicas: por ejemplo, la *lógica del mercado*, que asigna la riqueza social mediante relaciones de cambio, gracias a lo cual convierte a la ciudad en objeto y soporte de negocios.

Según la lógica del mercado, el acceso al suelo urbano depende únicamente de la cantidad de capital

monetario y de la capacidad de ahorro de los individuos y grupos sociales. Aquí se encuentran quienes desean comprar y vender el suelo para diferentes actividades; una de las importantes es la de uso residencial (Abramo, 2008).

En condiciones de pobreza estructural, procesos urbanos dependientes y Estados deficitarios, surge una tercera forma de acceso a la tierra, que responde a la *lógica de la necesidad*. La necesidad se presenta como la motivación que impulsa a ciertos sectores sociales, que no logran cubrir su reproducción social a través de los ingresos, a generar procesos individuales y colectivos de ocupación del suelo, que por su carácter de “informal” no son reconocidos por el Estado (Abramo, 2012: 38). La carencia de recursos no solo se refiere a los económicos, sino también a los institucionales —como la no inserción o exclusión de un programa público, ya sea por su inexistencia o por una reglamentación inalcanzable para ciertos grupos sociales— y políticos —como la falta de visibilización social, situaciones conflictivas o la existencia de populismo—.

La causa de la formación de asentamientos informales o irregulares se encuentra en los altos niveles de pobreza, en los bajos ingresos y en la informalidad ocupacional. Estas situaciones llevan a la precariedad estructural a una gran cantidad de población, que en consecuencia no puede acceder a la vivienda a través del mercado o de las políticas públicas (Clichevsky, 2009). La irregularidad se debe asimismo a un sistema urbanístico que genera procesos de segregación urbano-espacial, que a su vez estructuran y manifiestan relaciones desiguales de poder (Fernandes, 2008). Se calcula que el 70 % del suelo urbanizado en América Latina resulta del esfuerzo de sus habitantes por autoproducir sus espacios de vida (Olsson, 2011). Mediante diferentes estrategias, los pobres urbanos han ido ocupando y adecuando grandes espacios urbanos, espacios agrestes —las ciudades actuales—, que, pese a sus deficiencias, fueron respuestas concretas a sus necesidades habitacionales.

Las estrategias habitacionales de la familia popular se ejecutan a través de inversiones progresivas en la autoconstrucción del hábitat, en función de su ciclo familiar y la capacidad de recursos con que cuentan, activando todo tipo de dispositivos orientados a fortalecer el valor de uso de la vivienda (Bráñez et al., 2007). La mano de obra, el conocimiento y sus posibilidades financieras están orientadas a la conservación o mejora de su situación (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012). Estas

¹¹El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y sus efectos será materia de otro ensayo, ya en preparación.

lógicas se inscriben en redes de relaciones horizontales solidarias, que activan estrategias de vida, y en redes de relaciones verticales, que activan mecanismos de dominación-dependencia propios del clientelismo (Gutiérrez, 2012).

A partir de los años 70 entró en crisis el modelo de acumulación capitalista, se puso en cuestionamiento el Estado de bienestar y se consolidó un nuevo modelo de políticas sociales que privilegiaban al mercado por sobre el Estado como medio más adecuado en la asignación de recursos. El rol estatal se redujo entonces a facilitar la participación de la empresa privada por medio de subsidios directos y focalizados en la lógica del mercado. En el campo de las políticas urbanas, por ejemplo, se propició la privatización de servicios e infraestructura —agua, energía, telefonía, recolección de basura, transporte, etc.—.

En materia habitacional, el Estado se convirtió en *facilitador del mercado*. Luego de la política dictada por el Banco Mundial en “Vivienda: Permitir que los mercados operen”, la tendencia actual de las políticas públicas es la producción masiva de la llamada “vivienda de interés social” (VIS). El modelo consiste en el repliegue del Estado en cuanto a planificación y producción de la vivienda —su rol queda circunscrito a la provisión de un subsidio habitacional a la demanda, entregado directamente a la empresa constructora—, en la activa participación de la empresa constructora en la oferta de vivienda, y en créditos del sector financiero para su financiamiento, bajo la fórmula “Ahorro + Bono + Crédito = Casa”. Los Estados estimulan la oferta privada de vivienda social con subsidios para grupos de bajos ingresos (Sepúlveda y Fernández, 2006).

Esta forma de producir vivienda, que opera en todo el mundo como *modelo único de política pública* —con particularidades regionales y nacionales—, ha significado la privatización de la vivienda social y ha contribuido a agravar las ya difíciles condiciones habitacionales de millones de habitantes del Sur global. Salvo Chile, país donde se ha podido incidir en la baja del déficit habitacional¹², los resultados del nuevo modelo de política sectorial en la región se presentan acompañados de un aumento de la pobreza y/o un incremento de los asentamientos informales.

¹² Chile es el único país de la región donde este modelo ha logrado bajar el déficit habitacional, aunque relativamente, pues existen nuevos problemas generados por este tipo de políticas (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Para contrarrestar los efectos negativos de la nueva política de vivienda, desde el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se impulsan programas de regularización de la tenencia de la tierra, inspirados en las tesis de Hernando de Soto, bajo el supuesto que el “capital muerto” que es el suelo ilegal se podría convertir, una vez legalizado, en un “capital activo” que garantizaría el acceso al crédito y, por tanto, la dinamización de la economía popular (De Soto, 2001).

Bajo este paradigma, se aplicaron en América Latina —y con carácter masivo en Perú— políticas de regularización de la tenencia de la tierra. Tras evaluar 25 años de aplicación de estas políticas, se concluye que la entrega masiva de títulos individuales no generó acceso a crédito por el bajo nivel de ingreso de sus propietarios; más bien, al priorizarse los aspectos legales —por ejemplo, la escrituración— por sobre los urbanísticos —infraestructura básica, equipamiento, etc.—, se legalizaron áreas de difícil habitabilidad, lo que puso en jaque al crecimiento ordenado de la ciudad (Calderón, 2009; Fernandes, 2008; Clichevsky, 2009).

Las políticas de legalización de la tierra no han podido resolver el problema de los asentamientos informales, ya que esta no se remite solo a la falta de escritura, sino también a la ausencia y/o deficiencia de servicios básicos —agua, alcantarillado, vías, etc.—, de equipamiento social —guarderías, escuelas, colegios, casas comunales, parques, etc.—, de una vivienda adecuada, de instrucción y calificación profesional, de generación de ingresos y de mejoramiento en general de las condiciones de vida. Las políticas de legalización del suelo tampoco han logrado detener el avance de la informalidad; al contrario, existe abundante investigación empírica (Smolka, 2002; Maldonado, 2007) que indica que actúan como un aliciente para nuevas ocupaciones informales.

La informalidad, al constituirse en un fenómeno estructural, necesita ser enfrentada en el contexto más amplio del desarrollo y de políticas urbanas, y no solo a través de políticas marginales de legalización y regularización. Las políticas de regularización que no alteran las condiciones perversas en que se produce la ciudad, al no combatir las fuentes de la pobreza estructural, refuerzan la lógica de exclusión urbana y consolidan la permanencia de los más pobres allí donde el mercado les ha permitido instalarse (Clichevsky, 2009: 86).

Políticas de suelo y vivienda en la ciudad de Guayaquil

Las cifras de la informalidad urbana

El área urbana de la ciudad de Guayaquil comprende 33 833 hectáreas, definidas mediante la Ordenanza Reformatoria de Delimitación Urbana, del 9 de diciembre de 1991¹³. Para el año 1990, el suelo urbano ocupado era de 10 327,45 hectáreas, esto es, el 30,52 % del suelo urbano; para 2018, el suelo urbano ocupado aumentó a

29 155,10 hectáreas (el 86,17 %). La población ha crecido en 1 092 064 habitantes entre 1990 y 2018. La densidad poblacional de este crecimiento urbano ha pasado de 148,80 habitantes por hectárea (1990) a 90,17 (2018). Los datos revelan: 1) un agotamiento de suelo urbano considerado dentro del límite urbano y las implicaciones que se derivan de ello; y 2) una baja densidad poblacional, lo que estaría manifestando un crecimiento horizontal y/o disperso de la ciudad.

Tabla 1: Población, suelo y densidad de la ciudad de Guayaquil, años 1990, 2001, 2010 y 2018

		1990	%	2001	%	2010	%	2018	%
Formal*	Hab.	855 318	55,66	922 247	45,23	985.272	40,48	1 006 136	38,28
	Ha.	5037,59	48,78	8059,32	46,63	13 443,22	46,92	13 587,45	46,31
	Hab/há	169,79		114,43		73,29		74,05	
Informal**	Hab.	681.418	44,34	1 116 794	54,77	1 448 808	59,52	1 622 664	61,72
	Ha.	5289,86	51,22	9225,12	53,37	15 210,99	53,08	15 567,65	53,39
	Hab/há	128,82		121,06		95,25		104,23	
Total	Hab.	1 536 736	100	2 039 041	100	2 434 080	100	2 628 800	100
	Ha.	10 327,45	100	17 284,41	100	28 654,21	100	29 155,10	100
	Hab/há	148,80		117,97		84,95		90,17	

* Aquellas zonas que no han sido producto de tomas de suelo ni ocupaciones, o que para el año 1990 ya se encontraban regularizadas. El acceso al suelo se ha dado a través del mercado "legal" de suelo o de la política pública de vivienda social.

** En contraposición a lo formal.

Fuente: Adaptado del Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGMU) de la Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial (DOIT).

El crecimiento de la mancha urbana muestra, además, que para el año 2018 un 46,31 % del suelo ocupado era de carácter formal, en tanto que el 53,39 % se había ocupado por la vía informal. Entre 1950¹⁴ y 1990 (40 años) se había constituido ya el 31 % del suelo informal, pero fue entre 1990 y 2018 (28 años) que se aceleró su crecimiento: a este período correspondió la formación del 69 % del suelo urbano informal. Esta magnitud y esta tendencia al crecimiento de la informalidad urbana están entre las cifras más altas en América Latina, y se han constituido en el patrón de crecimiento urbano de Guayaquil (Sánchez, 2015).

A continuación, examinaremos el fenómeno de la informalidad en la ciudad de Guayaquil, en relación a las políticas habitacionales que ejecutan por una parte el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) y por otra la Municipalidad de Guayaquil. Además,

revisaremos la política de legalización de suelo informal, ejecutada por la Municipalidad de Guayaquil.

Política de vivienda social del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Según los datos censales de 2010, el parque habitacional de la ciudad de Guayaquil comprende 600 000 unidades habitacionales. El déficit acumulado de vivienda a ser reemplazada por su mala calidad es de 100 000 unidades, y la demanda de nuevas viviendas para estratos populares es de 6000 unidades por año (Sánchez, 2015).

En los años 50, Ecuador institucionalizó su política de vivienda a través del Seguro Social y posteriormente de la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, bajo el modelo del Estado de bienestar. Hasta 1980, cuando cambió el modelo, el Estado construyó en Guayaquil 42 000 mil viviendas y otorgó 6000 créditos para mejoramiento habitacional en barrios populares. La

¹³ Disponible en: <https://bit.ly/2F3axc6>.

¹⁴ A inicios de los años 50, recordamos, comenzó el fenómeno masivo de la informalidad urbana en Guayaquil.

orientación de este tipo de política habitacional privilegió a los sectores medios con capacidad de ahorro y pago, y generó un sistema de vivienda cerrado, con un producto terminado denominado “llave en mano” (Sánchez, 2015: 74). A partir de los años 80 se configuró lo que sería una nueva política de vivienda de mercado en el marco del modelo neoliberal, vigente hoy en América Latina. En Ecuador inició en 1992, con el desmantelamiento de varias instituciones del sector y la concentración de todas las acciones de desarrollo urbano y vivienda en el ministerio homónimo. En 1994 se formuló la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, en la que resalta el cambio del rol del Estado *de ejecutor a facilitador de la actividad privada* (Acosta, 2009: 53).

En 1998, con un crédito del BID, se pone en operación la nueva política de vivienda a través del Miduvi, con la creación del Sistema de Incentivos de la Vivienda (SIV), un subsidio habitacional focalizado (bono) dirigido a la demanda, como mecanismo para estimular la producción de vivienda por parte del sector privado. En este nuevo modelo, la familia accede a una vivienda social que le ofrecen constructores y/o promotores inmobiliarios a precios de mercado, financiada con un crédito proveniente de las instituciones financieras; el bono cuenta como parte de pago del valor final de la vivienda, y se accede a él a través de un mecanismo transparente de asignación que valora la situación social y económica de la familia. Por medio de esta nueva política de vivienda social de mercado, en Guayaquil, en el período 1998-2006, se entregaron 45 900 bonos de diferente modalidad y valor (ver Tabla 2).

El monto del subsidio habitacional no fue suficiente para alentar al sector inmobiliario a ofertar viviendas para los sectores más pobres¹⁵; sin embargo, sí encontró un nicho en aquellas familias que postulaban con terreno propio. Esto ocurría en barrios populares, donde las familias pobres poseían lotes de terreno a los que accedieron mediante la ocupación o compra, y que luego fueron regularizados por la Municipalidad a través de políticas de legalización de suelo que convirtieron el suelo ilegal en legal. El subsidio fue operado por profesionales en libre ejercicio y calificados por el Miduvi

como “entidades técnicas”, que lograron identificar las necesidades habitacionales de las familias pobres y articular el bono en soluciones de bajo valor económico pero significativas, en el contexto de asentamientos informales de alta precariedad del hábitat. Este bono sin duda consolidó los asentamientos informales existentes y reforzó la imagen de que la única vía de acceder a vivienda era conseguir un terreno en “una invasión”, legalizarlo a través de la Municipalidad y aplicar al bono ofrecido por el Miduvi.

La modalidad del subsidio habitacional llamado “bono solidario” se canalizó a través de la ONG Hogar de Cristo, en el marco de un convenio para la entrega de 36 000 bonos de U\$S 144 como parte de pago de las viviendas destinadas a familias de extrema pobreza (*El Universo*, 2003). En el año 2002, Hogar de Cristo trasladó sus instalaciones a la zona de Monte Sinaí, “donde había la suficiente cantidad de pobres”¹⁶, y llevó allí su prototipo de vivienda de fácil ensamblaje¹⁷; bajo esta modalidad, el Miduvi entregó 19 000 bonos. Sin duda, el efecto no deseado fue la consolidación de Monte Sinaí como un nuevo sector de informal urbana, lo que abrió las fronteras a nuevos asentamientos informales en el noroeste de Guayaquil. En 2010, el sector de Monte Sinaí fue intervenido con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano como medida de control del tráfico de suelo y del crecimiento de la informalidad.

El período comprendido entre 2007 y 2018 corresponde al Gobierno del presidente Correa, que se caracterizó por: 1) mantener el subsidio habitacional como eje rector de la política de vivienda social; 2) duplicar el valor del subsidio e igualar este valor en todos los programas existentes¹⁸; 3) crear programas para población en situación vulnerable; 4) privilegiar los programas habitacionales, antes que la aplicación del bono en el terreno del beneficiario; y 5) fortalecer la participación de la empresa privada en la oferta de vivienda social. Se desintegró el proceso institucionalizado de asignación transparente del subsidio habitacional, y se dio paso a la organización de la demanda con la conformación de comités de vivienda que calificaban la contratación de los oferentes. Estos cambios permitieron una construcción masiva de viviendas en los tres primeros años del período,

¹⁵El sector inmobiliario no puede hacerlo por el costo del suelo y la urbanización.

¹⁶Según menciona en una carta a un posible donante un miembro del directorio de Hogar de Cristo.

¹⁷Hogar de Cristo ofrece viviendas de bambú, pisos de madera y cubiertas de zinc, de 23,52 m², a ser montadas por los mismos propietarios. Vende la casa a crédito,

en cuotas mensuales de U\$S 20. Para la venta de la vivienda y el otorgamiento del crédito, Hogar de Cristo exige una certificación de propiedad del terreno —otorgada por el vendedor informal— o la escritura, si existiera.

¹⁸En el período anterior, el subsidio era diferenciado: mayor para vivienda urbana nueva y menor para vivienda rural.

con énfasis en la vivienda rural; sin embargo, la oferta sobreestimada y los mínimos de estándares de calidad con que se construía condujeron a que dejara de promoverse.

Así, el subsidio habitacional en terreno propio, tanto urbano como rural, desapareció desde el año 2012.

Tabla 2: Programas habitacional del Miduvi, 1998-2018

Periodo	1998-2006		2007-2018		
	Programa	Bonos entregados	Monto del bono (US\$)	Bonos entregados	Monto del bono (US\$)
Casa en terreno beneficiario	Bono Solidario	19 000	144		
	Urbano Vivienda Nueva	12 000	1800	4000	3600
	Urbano Mejoramiento	10 500	750	7000	1500
	Urbano Marginal Vivienda Nueva	4000	100	2700	3600
	Urbano Marginal Mejoramiento	400	400	1100	1500
	Emergencia Vivienda Nueva			40	3600
	Emergencia Mejora			180	1500
	Manuela Espejo Vivienda Nueva			170	3600
	Manuela Espejo Mejoramiento			20	1500
	Las Marías (Monte Sinaí)			78	13 000
	Casa para Todos (Monte Sinaí)			100	13 000
		45 900		15 388	
	Casa + terreno	Socio vivienda 1			2300
Socio Vivienda 2				3200	13 000
Socio Vivienda 3					
Ciudad Victoria				1000	13 000
Mi primera vivienda				5000	5000
			11 500		

Fuente: Adaptado de Sánchez (2015: 72).

Del año 2012 a esta parte, desde el Programa Nacional Socio Vivienda se pone énfasis en programas habitacionales orientados a generar ciudad. Para Guayaquil se proyecta la construcción de 14 000 soluciones habitacionales. Socio Vivienda 1 cubre la demanda histórica de vivienda nueva. Socio Vivienda 2 se creó para reubicar a las familias desplazadas de la zona de esteros del Suburbio donde se ejecuta el proyecto Guayaquil Ecológico¹⁹, que por las condiciones de desplazamiento forzoso y la mala calidad de la vivienda, rápidamente se convirtió en un gueto (Wacquant, 2007), con los más altos índices de violencia urbana registrados en la ciudad²⁰. La etapa 3, que se está edificando con mejores estándares constructivos, está absorbiendo población que continúa siendo desplazada de la zona de esteros del Suburbio, además de la demanda histórica (Sánchez, 2018).

El programa Mi Primera Vivienda, por su parte, se creó con el fin de reactivar el sistema productivo. Con este fin se entregaron 5000 bonos a programas privados

localizados en la vía Samborondón y en Daule, destinados a población de clase media alta.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) se diseñó para revertir el fenómeno de la *informalidad urbana* —que incluye tráfico de suelo— en Guayaquil, y se aplicó en Monte Sinaí, considerada zona de expansión de la informalidad (BID, 2011). Plantea la intervención sobre 3000 hectáreas ocupadas informalmente, con planificación integral; la creación de una nueva centralidad urbana que concentre la oferta de servicios públicos para una población de 500 000 habitantes; la oferta de 50 000 viviendas de carácter público y privado para sectores de bajos recursos; y la regularización de 20 000 familias asentadas antes del año 2010. El pretencioso plan pretende reproducir a gran escala la política de vivienda social de mercado bajo la fórmula $A + B + C = \text{Vivienda}$, con un fuerte componente de subsidio estatal; este modelo se replica en la actualidad en Chile, Brasil y Colombia²¹.

Al cabo de ocho años de ejecución del PNDU con una inversión de capital calculada en 300 millones

¹⁹Para un conocimiento del proyecto Guayaquil Ecológico, revisar Sánchez (2018).

²⁰Desde su creación en el año 2015, Socio Vivienda 2 ha sido militarizada tres veces. La última incursión policial fue en abril de 2019. La autoridad policial dijo: "Aquí no se necesita intervención policial, sino *intervención social*" (*El Universo*, 2019; las cursivas son nuestras).

²¹Entre los años 2012 y 2015, el gobierno de Colombia construyó 100 000 viviendas sociales para población de bajos recursos (*El Colombiano*, 2018).

de dólares, los resultados son magros. Solo 1000 de las 4000 familias accedieron a ser reubicadas en el Programa Ciudad Victoria; se han construido 78 viviendas nuevas en el Programa Las Marías, para reubicar a familias en situación de riesgo; y 100 viviendas del Programa Casa para Todos, en terreno propio. Se han urbanizado 19 hectáreas²² y se ha legalizado a 200 familias. La implementación del PNDU ha implicado prácticas de desalojo, despojo, desplazamiento y reubicación²³ de miles de familias (CDH, 2016), con el fin de liberar suelo en favor de proyectos inmobiliarios de producción masiva de vivienda social, tanto públicos como privados (Sánchez, 2019).

Este proyecto ha generado una gran resistencia por parte de la comunidad, debido a la imposición de un modelo de desarrollo urbano que desconoce las formas de producción social del hábitat que las familias generan mediante la autoconstrucción de sus viviendas y comunidades, como mecanismos de supervivencia para superar su extrema pobreza. Al ser obligadas directa o indirectamente a aceptar la vivienda producida por las inmobiliarias, ya sea como producto social²⁴ o como producto de mercado²⁵, las familias hipotecan

su subsistencia en un crédito que no pueden pagar, o en casas que no responden a sus necesidades. Las familias piden para sí los derechos de construcción que el PNDU plantea otorgar a las empresas inmobiliarias, y demandan cambios radicales en la intervención del Miduvi en el territorio (GIZ, 2018: 11). Contrariando los objetivos del programa, la zona de Monte Sináí ha seguido reproduciendo la informalidad, ante la falta de alternativas reales acordes con las necesidades de las familias de bajos recursos.

Política de vivienda social de la Municipalidad de Guayaquil

En el año 2001, la Municipalidad de Guayaquil emitió la Ordenanza que Regula los Desarrollos Urbanísticos Tipo Lotes con Servicios Básicos²⁶, que apuntaba a la producción de vivienda popular en terrenos declarados en peligro de invasión. Además, se creó el marco jurídico para que las constructoras privadas edificaran 60 000 soluciones, particularmente en la vía Narcisca de Jesús, la avenida Francisco de Orellana, la vía a Daule y otros sectores (*La Revista, s/f*).

Tabla 3: Programas habitacionales municipales, 2002-2018

Programa	Año de inicio y término	Área (ha)	Unidades	Área Lote m2	Terreno Vivienda	Valor en dólares
Mucho Lote 1	2002	190	14 200	72	4000	2000
	2005			84	10 200	6000-20 000
Mucho lote 2	2010	142,63	9500	78	0	0
	2016			91	9500	31 000-39 000
Mí lote	2011	220	11 000	96	3000	1112-1725
	2018*			108	8000	desde 40 000
			34 700			

* Proyecto urbanístico concluido. Siguen en construcción programas de vivienda.

Fuente: Adaptado de Sánchez (2015: 78).

²² Se han construido veredas, vías, cableado de luz y redes de agua potable y alcantarillado que aún no entran en operación por la falta de agua en el sector. La comunidad se provee por medio de tanqueros.

²³ Para el control de la informalidad, mediante Decreto Ejecutivo n.º 1227 de 28 de junio del 2012, se creó el Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, con la finalidad de proponer políticas públicas para prevenir, ordenar y controlar los asentamientos humanos irregulares, coordinar la ejecución interinstitucional de dicha política y evaluar sus resultados.

²⁴ Vivienda otorgada gratuitamente, totalmente subsidiada.

²⁵ Vivienda social producida y ofertada por la empresa privada, que se financia a través de un crédito bancario, y que tiene un componente de subsidio estatal como parte de pago.

²⁶ Aprobada por el M. I. Concejo Cantonal de Guayaquil el 22 de febrero de 2001 y publicada el 10 de marzo del mismo año.

Por medio de esta ordenanza, la Municipalidad ha desarrollado los programas Mucho Lote 1, Mucho Lote 2 y Mi Lote. Mucho Lote 1 (2002) se localiza contiguo a una de las más grandes zonas informales del norte de la ciudad, Bastión Popular, que en la actualidad se encuentra incorporada a la estructura urbana. La Municipalidad financió la construcción de la infraestructura con un crédito del Banco del Estado y vendió un 30 % de los lotes directamente a los beneficiarios, para que ellos construyeran la vivienda, y el 70 % a las empresas constructoras, para que la ofertaran.

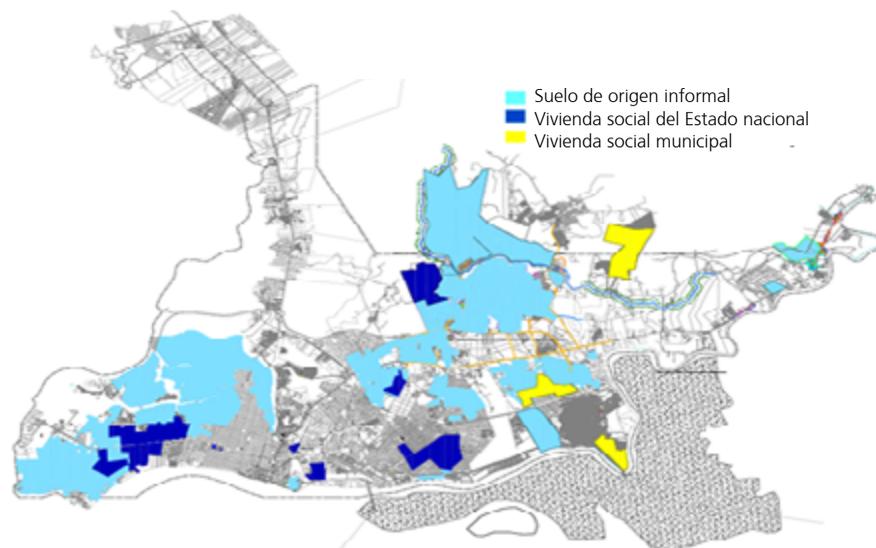
Mucho Lote 2 (2010), localizado en la autopista Terminal Terrestre-Pascuales, zona norte de expansión de la ciudad formal, desarrolla proyectos inmobiliarios para la clase media. La Municipalidad urbanizó y vendió la totalidad de los predios a cinco empresas constructoras para la construcción y venta de las viviendas. La banca pública ofertó líneas de créditos preferenciales al usuario final (Ordóñez, 2014). Este programa fue dirigido a sectores de clase media y media alta.

Mi Lote (2011), ubicado de forma contigua al sector La Ladrillera, es una zona de nuevos asentamientos informales. Su objetivo es ofrecer alternativa de suelo urbanizado a población de bajos ingresos. El 30 % de lotes ofertados cumplió este fin y el resto de suelo fue

vendido a la empresa constructora, que oferta viviendas de U\$S 40 000. La Municipalidad, además, ha comprometido 5000 terrenos para la construcción del programa Casa para Todos que ofrece el Miduvi.

La característica de estos tres programas es que, a pesar de que sus objetivos están orientados a cubrir las necesidades de los grupos de bajos ingresos, terminan sirviendo a sectores de las clases medias y medias altas con capacidad de pago, por el costo de la vivienda y el enfoque de *vivienda social de mercado* con que estos programas se construyen, que implica la participación del capital inmobiliario y financiero y su lógica de rentabilidad. Aunque los programas municipales no reciben subsidio directo como los del Miduvi, sí son fuertemente subsidiados, y ofrecen a las empresas constructoras suelo urbanizado a costos relativamente bajos. De la totalidad de la vivienda municipal, el 80 % se oferta como *vivienda terminada* y el 20 % restante corresponde a suelo urbanizado adquirido directamente por las familias. Esta última modalidad, que permite a las familias ejercer *libertad de construcción*, y que sería la que más se acerca a la forma de producción social del hábitat de la familia popular, es poco estimulada, pues carece de acceso a crédito preferencial y asistencia técnica.

Mapa 1: Suelo informal y vivienda social en Guayaquil, 2018



Fuente: Adaptado de Municipalidad de Guayaquil.

Política de legalización de suelo de la Municipalidad de Guayaquil

En 1967 se emitió el Decreto Legislativo n.º 151, para legalizar trece hectáreas del barrio Garay, donde iniciaron las “invasiones” que dieron origen al Suburbio Oeste. Fue impulsado por Assad Bucaram —entonces alcalde de Guayaquil—, con claras intenciones clientelares en respuesta a las demandas populares (Menéndez, 1986). Sucesivos decretos se emitieron para corregir imperfecciones y arbitrariedades en la aplicación del Decreto 151 y para ampliar la legalización a nuevas áreas de ocupación informal que se seguían reproduciendo. A partir de 1978, con la apertura a la democracia, la legalización del suelo informal siempre estuvo presente en las demandas populares y en las agendas políticas; de ahí que la emisión de los decretos coincida con las

coyunturas electorales y se presente como oferta electoral. El Decreto n.º 2740 se dictó al término del triunvirato, pero se perfeccionó posteriormente para ser aplicado a las antiguas zonas “urbano-marginales” y a las de reciente creación, como El Guasmo.

Pese a la existencia de los decretos, amplias zonas de asentamientos informales permanecían sin poder legalizarse, debido a las deficiencias administrativas. La estructura municipal no estaba preparada para enfrentar la magnitud y complejidad de la legalización de suelo en la ciudad, al punto de ser una más de las actividades del departamento de Desarrollo de la Comunidad. A esto se suma la inestabilidad política en el Municipio de Guayaquil, que tuvo siete alcaldes en apenas trece años (1979-1992), lo que incidió en su crisis administrativa y económica.

Tabla 4: Decretos y leyes, base legal de la política de legalización de suelo en Guayaquil, 1967-2017

Año	Ley	Objeto	Zona	Emite	Gobierno Nacional	Gobierno Local
1967	Decreto Legislativo n.º 151	Venta de terrenos a 5 sucses/m ²	Isla San José y barrio Garay	Asamblea Constituyente	Otto Arosemena	Asaad Bucaram
1972	Decreto Ejecutivo n.º 1457	Revé y revoca donaciones sucesivas	Isla San José y barrio Garay	Guillermo Rodríguez Lara	Guillermo Rodríguez Lara	Juan José Vilaseca
1974	Decreto Ejecutivo n.º 753A	Revocatoria se hace por vía judicial	Isla San José y barrio Garay	Guillermo Rodríguez Lara	Guillermo Rodríguez Lara	Juan Píndola Avegno
1976	Decreto Ejecutivo n.º 834	Expropiación a 10 sucses (m ²)	Mapasingue	Triunvirato	Triunvirato	Eduardo Moncayo M.
1978	Decreto Ejecutivo n.º 2740	Venta a poseionarios a 10 sucses m ²	Zonas urbano-marginales	Triunvirato	Triunvirato	Guillermo Molina D.
1979	Decreto Innumerado	Decreto n.º 2740 se aplica a propiedades municipales	Mapasingue y Prosperina	Congreso	Jaime Roldós	Antonio Hanna Musse
1983	Decreto legislativo n.º 144	Donación de playas ocupadas posteriormente al Decreto n.º 151	Suburbio Oeste	Congreso Pre-Esparza	Oswaldo Hurtado	Bolívar Cali Bajaña
1986	Decreto Ley n.º 27	Ampliación de zonas no contempladas en Decreto n.º 2740	Zonas urbano-marginales	Congreso	León Febres Cordero	Jorge Norero González
1992	Decreto Legislativo n.º 05	Expropiación y venta a poseionarios a 100 sucses/m ²	Bastión Popular	Congreso Pre-Salgado	Rodrigo Borja	León Febres Cordero.
1992	Decreto Legislativo n.º 12	Venta directa a sus ocupantes a 500 sucses/m ²	Trinitaria	Congreso Pre-Alarcón	Rodrigo Borja	León Febres Cordero.
1997	Ley Expropiatoria n.º 37	Expropiación para la venta a sus poseionarios	Bastión Popular y zonas del norte	Congreso Pre Landázuri	Fabían Alarcón	León Febres Cordero.
2007	Ley Expropiatoria n.º 88	Expropiación para la venta a sus poseionarios	Norte, Triunfo, Samborodón	Congreso Pre-Cevallos	Rafael Correa	Jaime Nebot.
2013	Reforma Ley Expropiatoria n.º 88	Municipio no puede expropiar terrenos del Estado	Idem anterior, mas Monte Sinaí	Asamblea Nacional	Rafael Correa	Jaime Nebot.
2017	Reforma Ley Expropiatoria n.º 88	Ampla beneficio a poseionarios hasta abril de 2017	Idem anterior, mas Monte Sinaí	Asamblea Nacional	Rafael Correa	Jaime Nebot.

Fuente: Registro Oficial.

En la administración de Febres Cordero, iniciada en 1992, se declaró una reforma municipal integral orientada a mejorar los niveles de eficiencia administrativa, en el marco de las reformas del Estado promovidas por políticas neoliberales que demandaban a los Gobiernos locales la privatización de los servicios públicos. Los catastros actualizados se volvieron un requisito, con el fin de garantizar inversiones en obras de saneamiento ambiental por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como su posterior pago. La influencia a nivel latinoamericano de las tesis de Hernando de Soto²⁷, que impulsó una masiva política

de legalización de suelo en Lima, Perú, fue decisiva para emprender reformas sustantivas en el catastro urbano, que presentaba graves deficiencias por su desactualización.

En este contexto, la Municipalidad de Guayaquil presentó al Congreso la Ley Expropiatoria²⁸, denominada Ley 37, con el fin de legalizar amplias zonas del sur y norte de la ciudad, que comprendían alrededor de 12 800 hectáreas de asentamientos informales²⁹. En esta ley, además, se incorporó la retención del 40 % del valor de expropiación a favor de la Municipalidad de Guayaquil. A diferencia de los anteriores decretos, esta ley estuvo orientada a dar viabilidad a una *masiva legalización de suelo*: con ella se afectaba a todas las áreas consolidadas

²⁷ De Soto sostiene que el suelo informal es un pasivo inmobiliario que posee la gente, y que podría ser una fuente de recursos para la eliminación de la pobreza a partir de su incorporación al mercado formal a través de su legalización, para que sirva de hipoteca a créditos productivos (Calderón, 2011: 49).

²⁸ Aprobada el 11 de noviembre de 1997 y publicada en el Registro Oficial n.º 195, del 17 de noviembre de 1997.

²⁹ Para la fecha, los asentamientos informales eran promovidos por conocidos dirigentes políticos vinculados al Partido Social Cristiano (PSC), como Jaime Toral y Carlos Castro.

ocupadas informalmente —fueran públicas o privadas— que hasta el momento existían en la ciudad y que no habían sido integradas en los anteriores decretos. La legalización incluyó todos los usos de suelo existentes en los asentamientos informales —no solo el residencial—, cuyo valor subsidiado fijaba la ley. El valor del suelo de uso no residencial, así como el gravamen de las edificaciones levantadas sobre él, se acercaban a los precios de mercado; el objetivo de la ley era regularizar todo lo existente, aplicando valores diferenciados de acuerdo a la naturaleza del bien.

Para este fin se creó la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales de la Corporación Municipal, y se dictó la Ordenanza de Enajenación de Terrenos en los Sectores Urbanos Marginales de la Ciudad de Guayaquil. Además, se anularon todas las escrituras entregadas con anterioridad que no hubieran sido protocolizadas en el Registro de la Propiedad; podrían acogerse posteriormente a la Ley 37. Finalmente, esta ley incorporó aspectos de regularización urbanística, al articular la legalización del suelo con la provisión de servicios básicos; limitar la legalización a terrenos con frente mínimo de 4,5 metros, para garantizar un uso más racional del terreno; y negar la legalización a solares que se encontraran dentro de la franja de 1000 metros a cada lado del trasvase a Santa Elena³⁰, con el objetivo de preservar esa obra y la seguridad de las familias.

Es a partir de la promulgación de la Ley 37 y las reformas administrativas efectuadas en la Municipalidad que el irregular y lento proceso de legalización de suelo se consolida como una *política de legalización de asentamientos informales*. De los 130 000 títulos que la Municipalidad había adjudicado hasta el año 2004, el 43 % se entregó durante los treinta primeros años de legalización, esto es, entre 1967 y 1997. Sin

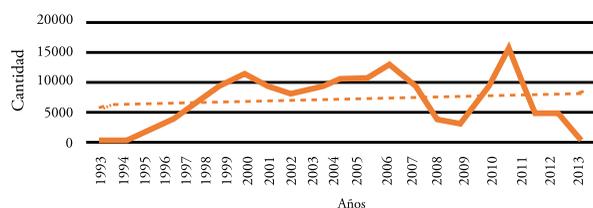
embargo, a partir de la promulgación de la Ley 37, en apenas siete años (entre 1998 y 2004) se entregaron 740 000 escrituras, correspondientes al 57 %. En el año 2004, la Municipalidad programó la adjudicación de 70 000 títulos más para los próximos cuatro años; con ellos “se acabarían con las ocupaciones informales” (Municipalidad de Guayaquil, 2004).

De los 424 000 registros catastrales existentes hasta el año 2004, 200 000 (47 %) correspondían a lotes que entraron por la vía informal. Esta experiencia fue presentada al Concurso Mundial de Buenas Prácticas en Ciudades Sostenibles, donde se resaltaron otros atributos de la política de legalización, como haber provisto “seguridad jurídica” a las familias sobre un lote de terreno promedio de 100 m², a un costo promedio de U\$S 1/m² —con un precio de mercado de U\$S 5/m²—, lo cual les permitirá acceder a crédito formal y diversos programas de vivienda (Municipalidad de Guayaquil, 2004).

En el año 2007, pese a la promesa de que la Ley 37 acabaría con las ocupaciones informales, una nueva ley de legalización fue aprobada por el Congreso: la Ley 88³¹, cuyo fin es legalizar las nuevas ocupaciones informales del noroeste de Guayaquil, incluyendo el sector de Monte Sinaí, formado desde el año 2000. Esta ley se aprobó en medio de la campaña por la Asamblea Constituyente; el proponente fue el candidato a asambleísta Balerio Estacio³², dirigente barrial y político que promovió gran parte de los asentamientos que se beneficiarían con ella. En esta ley, el porcentaje de retención del pago a los propietarios por expropiación disminuía del 40 % al 20 % a favor de la Municipalidad de Guayaquil.

En 2013, la Ley 88 fue objeto de la primera reforma, en el marco de la intervención que el Gobierno nacional hizo en la zona de Monte Sinaí³³ con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. A medida que el PNDU se implementaba, se produjeron violentos desalojos³⁴; esto provocó la reacción de la comunidad, que demandó

Gráfico 1: Títulos entregados por la Municipalidad de Guayaquil, 1993-2013



Fuente: Adaptado de Municipalidad de Guayaquil (2004).

³⁰ Canal de riego estratégico en la región de la cuenca del Guayas.

³¹ Publicada en el Registro Oficial n.º 183, del 3 de octubre de 2007.

³² Balerio Estacio está vinculado con la formación de asentamientos informales desde inicios de los años 90 y con el PSC, partido con el cual ha obtenido algunas dignidades.

³³ A partir de 2000, en el sector de Monte Sinaí se consolidó un modelo de producción de la informalidad con tráfico de suelo. El proceso inició con la construcción temporal de covachas, que poco a poco fueron sustituidas por una casa de Hogar de Cristo, y luego con el uso de materiales durables. Cuando el asentamiento tuvo algún grado de consolidación, se dictó un decreto/ley de expropiación para su legalización y la dotación de servicios básicos. Este tipo de políticas de legalización, por su carácter curativo actuando con posterioridad a la ocupación, comportan un alto costo urbanístico y social.

que *Monte Sináí se legalizara al amparo de la Ley 88*, tal como venía sucediendo con todos los barrios nacidos informales y luego legalizados. Esto implicaba abandonar el proceso de planificación planteado en el PNDU, que incluía ordenamiento territorial y regularización integral de los asentamientos informales, para adoptar la Política de Legalización Municipal, que priorizaba la titulación de suelo por sobre la regularización integral. La coyuntura electoral para la elección de alcaldes empujó la reforma de la Ley 88 para legalizar a todas las familias que estuvieran asentadas antes de 2010 —fecha de intervención con el PNDU—, lo que impidió a la municipalidad expropiar tierras de propiedad del Estado y facultó al Miduvi la titulación.

En 2017, la Ley 88 sufrió una segunda reforma, en una nueva coyuntura electoral. La errada implementación del PNDU seguía provocando desplazamientos y reubicaciones, afectando la estabilidad de las familias e impidiendo su consolidación. Tampoco pudo controlar el avance de la informalidad, por lo que la aplicación de la Ley 88/2013 resultaba inviable. Estos fueron los motivos para reformarla, ampliando sus beneficios en favor de las familias que llegaron con posterioridad al año 2010, y poniendo como límite abril de 2017. Con esta reforma se beneficiaría a 10 000 familias que densificaron Monte Sináí en el período 2010-2017.

En el año 2018, Hogar de Cristo, como parte de sus actividades comunitarias, promovió una veeduría social a la aplicación de la Ley 88 en Monte Sináí, y propuso una nueva reforma a través del asambleísta Héctor Yépez, presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, para que fuera la Municipalidad y no el Miduvi el organismo que entregara las escrituras, dada la manifiesta incapacidad en la implementación del PNDU. En la coyuntura electoral de 2019, el alcalde Nebot, que siempre había manifestado su no competencia en la legalización del Monte Sináí, solicitó al Miduvi realizar un convenio³⁵ para agilizar la entrega de escrituras, facultad que había perdido con la reforma de la Ley 88 del año 2013. Este convenio ratificó el cambio de la naturaleza del PNDU, de ser una intervención orientada a la regularización urbana a privilegiar la legalización del suelo de ocupaciones de facto. Hasta la presente fecha, no se ha entregado aún ninguna escritura.

³⁴ Según informes oficiales, las familias desalojadas entre enero de 2011 y enero de 2016 fueron 5234.

³⁵ El convenio se firmó el 25 de septiembre del 2018, y tiene una vigencia de doce meses para la escrituración de 10 000 lotes, aproximadamente (*El Comercio*, 2018)

En la coyuntura electoral de 2019 también volvió a renacer la práctica de las “invasiones” en el sector de Monte Sináí y zonas aledañas —conocidas como La Ladrillera, donde la informalidad se expande con menos controles—, por parte de candidatos a concejal de la Municipalidad de Guayaquil, con lo cual estaríamos asistiendo al retorno del modelo de reproducción de la informalidad que quiso ser revertido con el PNDU.

A manera de cierre

En los últimos 30 años, Guayaquil casi ha duplicado su población y triplicado el suelo urbano, lo que alteró significativamente la densidad urbana, que en el mismo período disminuyó en un 60 %, valores bien alejados de los óptimos de densificación en otras ciudades del mundo: 240 hab./ha (Hermida et al., 2015). Las bajas densidades urbanas están directamente relacionadas con un modelo de ciudad dispersa, que consume suelo urbano y demanda altas inversiones en infraestructura y movilidad, con lo que genera impactos negativos tanto ambientales como económicos y sociales. La mancha urbana de Guayaquil no solo crece de forma dispersa, sino que este crecimiento se caracteriza por el acelerado aumento de suelos de carácter informal, que hoy componen el 67 % del suelo urbano. Este comportamiento está vinculado a las políticas públicas, nacionales y locales en el campo del desarrollo urbano y la vivienda.

Ecuador adoptó las políticas neoliberales de los años 90, que en el campo urbano propiciaron la privatización de los servicios básicos y de infraestructura. La privatización del servicio de agua potable en Guayaquil, por ejemplo, significó un ajuste de la tarifa a precios reales, así como una priorización en la extensión de redes hacia las zonas con demanda solvente, en tanto que los sectores informales quedaron rezagados a ser atendidos posteriormente a su consolidación y legalización, en un promedio de quince años desde su formación. En las zonas urbanas donde, por falta de red de agua, las familias se proveen por medio de tanqueros, el costo del servicio es cinco veces mayor que el formal. El servicio de alcantarillado, que exige altas inversiones, registra importantes déficits.

En el campo habitacional, el Estado deja de producir vivienda para convertirse en un facilitador de la ofertada por la empresa privada, con el incentivo de un subsidio habitacional; con ello se institucionaliza la política de vivienda social de mercado. Los escollos

más importantes de este modelo son la escasez y el alto costo del suelo, que incrementan el valor de la vivienda. Por estas circunstancias, no hay oferta para los sectores de menores recursos, que no tienen capacidad de pago ni de endeudamiento, y/o la oferta de vivienda social se localiza muy lejos de los centros urbanos, donde el suelo es barato por la ausencia de servicios públicos. De esta forma, amplios sectores quedan excluidos de la política de vivienda social de mercado.

Para el caso de la ciudad de Guayaquil, la modalidad del subsidio habitacional *construcción de vivienda en terreno propio* fue ampliamente aceptada en los asentamientos informales regularizados, que es justamente donde se localiza el déficit cualitativo de la vivienda en Guayaquil. De esta forma, el subsidio sirvió para que las familias iniciaran o continuaran con el proceso de construcción de su hogar. La ausencia de planes de vivienda para los sectores de bajos ingresos y la generalización de la aplicación del subsidio en barrios informales legalizados refuerzan la imagen de que, para la familia popular, la vía para acceder a una vivienda es tener un terreno legalizado con el que pueden aplicar al subsidio habitacional que entrega el Estado. De esta forma, tanto la política de subsidio habitacional del Miduvi como la política de legalización de suelo informal actuaron incentivando y dinamizando el crecimiento del suelo informal.

En la política de vivienda municipal, el subsidio del Estado no se dirige a la demanda (como en el caso del Miduvi) sino a la oferta (empresa constructora), a través de la entrega de suelo urbanizado por parte de la Municipalidad. Las constructoras ofrecen una vivienda terminada a precio de mercado, con financiamiento de las bancas pública y privada. Para acceder a ella, las personas deben calificar dentro de indicadores sociales y económicos definidos por la Municipalidad y la banca, respectivamente. Por su naturaleza, este tipo de programas está dirigido a la clase media.

La otra modalidad que oferta la Municipalidad es la venta de terrenos. A través de esta vía, se ha destinado el 20 % del suelo para la venta a beneficiarios directos. Este programa sí está al alcance de las familias más pobres, porque su capacidad de endeudamiento les permite comprar el suelo urbanizado y no la vivienda. Posteriormente, las familias inician su proceso de autoconstrucción en función de sus necesidades y posibilidades económicas.

La política de vivienda municipal refleja claramente una política de vivienda de mercado, que deja de ser considerada un bien social para convertirse en una mercancía con valor de cambio, altamente subsidiada por el Estado. Este tipo de políticas de vivienda está claramente orientado a dinamizar el sector de la construcción antes que a resolver el problema habitacional de las grandes mayorías. Sin importar el número de viviendas que se pongan en el mercado, jamás se llegará a cubrir el déficit habitacional existente.

El proceso de privatización de los servicios públicos emprendido por la Municipalidad de Guayaquil exigió catastros urbanos actualizados, con el fin de garantizar el cobro de los servicios. Esto se enfrentó con la existencia de una gran cantidad de lotes sin escrituras, cuya legalización exigió reformas legales y administrativas. Estas se aceleraron debido a la unificación de las leyes y a su aplicación a todo el suelo informal existente en el año 1997.

Las políticas de legalización de esta naturaleza actúan reproduciendo la informalidad, ya que se aplican *ex post* asentamiento; son políticas de carácter curativo, antes que preventivo. Además, generan altos réditos económicos para los propietarios de tierras y traficantes de suelo, que cobran anticipadamente los beneficios derivados del aumento del valor del suelo, una vez que se lo legaliza y dota de servicios públicos con inversiones del Estado. Para los políticos también representan altos réditos, pues la urbanización informal es una fuente de clientelismo político que mantiene el control de las comunidades que esperan legalización, servicios básicos y equipamiento social.

Pensando en algunas alternativas

Permitir que la vivienda opere bajo las reglas del mercado ha significado no solo la exclusión de amplios sectores de población de bajos recursos del acceso a vivienda digna, sino también la desarticulación de las políticas urbanas y la generación de nuevos espacios altamente segregados, social y espacialmente. Si bien el surgimiento de los asentamientos informales es un fenómeno de mediados del siglo XX —y, por lo tanto, una problemática de carácter estructural e histórico—, su persistencia y magnitud han sido agravadas por las políticas neoliberales, que generaron más exclusión y el crecimiento de las desigualdades urbanas. Por esta razón, los asentamientos

informales deben ser pensados en un marco muy amplio de políticas sociales de reducción de la pobreza, capaces de transformar el patrón de exclusión heredado.

Ni las políticas de vivienda generadas por el Estado de bienestar, ni las que llevan la impronta del mercado han sido respuestas adecuadas a las necesidades habitacionales de los grupos más pobres. Desde la I Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas (1976), los asentamientos informales fueron materia de preocupación, y se alertó sobre la necesidad de políticas públicas que potenciaran los procesos de producción social del hábitat. El informe de la relatora de la ONU sobre vivienda adecuada plantea la necesidad de pensar la vivienda con un *enfoque de derechos* y como *estrategias de vivienda* “que operan en un plano más elevado de las políticas y programas de vivienda y se basan en una visión de cambio estructural que habrá de lograrse con el tiempo” (ONU, 2018).

Las estrategias de vivienda deben integrar tanto políticas urbanas como habitacionales, insertas en un sistema de reproducción social que las familias de bajos ingresos ponen en marcha en procura de resolver sus necesidades vitales, lo cual implica volver la mirada a los espacios del desarrollo local y a la economía popular. El hábitat popular —vivienda, barrio, comunidad— es un espacio de autogestión colectiva de las condiciones de producción y reproducción de una economía para la vida que, sustentada en el valor de uso, difiere completamente de las lógicas del capital inmobiliario presentes en las políticas de vivienda de mercado, que conciben a la vivienda y al hábitat como un valor de cambio (Coraggio, 2011: 386).

Fortalecer el hábitat popular es reconocer a su población como sujeto portador de su transformación, con todas las capacidades de ser protagonistas de sus cambios, a través de la valoración de su capital social y de una verdadera participación en las decisiones referidas a las estrategias que se diseñen y se emprendan. Estos principios se encuentran presentes en lo que se conoce como procesos de “producción social del hábitat”³⁶, que son otra cosa que la potenciación del capital social que las familias poseen y que permite satisfacer valores de uso vinculados con el consumo y el trabajo productivo;

³⁶ La producción social del hábitat es una forma de producción de viviendas y otros componentes urbanos que se realiza sin fines de lucro por los propios habitantes y otros agentes sociales. Hoy no solo son estrategias de sobrevivencia sino de construcción de ciudadanía, fortalecimiento de la economía popular y transformación social” (HIC, 2003), afirma el arquitecto Enrique Ortiz Flores, presidente de Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés).

organizar el trabajo en la unidad doméstica; valorizar el capital de las familias de los sectores populares; contribuir al despliegue y fortalecimiento de lazos de cooperación y solidaridad; y generar sinergias en ámbitos más complejos de la promoción del desarrollo local (Ortiz, 2007).

En la práctica, esto significa: 1) fortalecer los procesos de autoproducción del hábitat con asistencia técnica y recursos suficientes y necesarios, devolviendo a las comunidades el derecho de construcción que se les ha quitado, al negarles el título de “beneficiarias” que hoy tienen las empresas constructoras; 2) crear bancos de tierra para vivienda social, de manera que esta sirva al desarrollo urbano y no a la especulación; 3) generar suelo servido que pueda ser ofertado a las comunidades de bajos recursos; 4) captar las plusvalías generadas por la inversión pública en favor de la vivienda social y el desarrollo local; 5) ampliar a otras formas de propiedad del suelo y la vivienda, como suelo de propiedad colectiva, vivienda de alquiler, etc.; y 6) hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y la ciudad, así como generar las normativas urbanas para su viabilidad en los contextos urbanos.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2008). “El mercado de suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: Un objeto de estudio para América Latina”. *Territorios* n.º 18-19: 55-73.
- (2012). “La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE* n.º 114: 35-69.
- Acosta, María Elena (2009). “Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70: Análisis, balance y aprendizajes”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- AITEC (1974). Estudio para la racionalización del equipamiento comunal y plan para el asentamiento controlado. Guayaquil: AITEC.
- Banco Mundial (1993). “Housing Enabling Markets to Work”. Disponible en: <https://bit.ly/3YWWm6> [Visitado el 20 de octubre de 2020].
- BID (2011). “Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Fase 1. Intervención urbana integral en la zona de expansión del noreste de la ciudad de Guayaquil, Ecuador”. Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, Miduvi. Disponible en: <https://bit.ly/3h8lfeu>.

- Bráñez, Mónica, Luis García, Jaime Miyashiro, Gustavo Riofrío y Juan Tokeshi (2007). *Un mercado paso a paso. Autoconstrucción en la ciudad popular*. Lima: Desco.
- Calderón, Julio (2009). “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas”. *Centro-H* n.º 3: 47-62.
- (2011). “Titulación de la propiedad y mercado de tierras”. *EURE* n.º 111, Vol. 37: 47-77.
- CDH (2016). “Informe CDH 2016: Panorámica de los derechos humanos”. Disponible en: <https://bit.ly/37qGFT0> [Visitado el 20 de octubre de 2020].
- Clichevsky, Nora (2009). “Algunas reflexiones sobre informalidad y regulación del suelo urbano”. *Bitácora* n.º 14: 63-88.
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala.
- De Soto, Hernando (2001). “El misterio del capital”. *Finanzas & Desarrollo* n.º 1, Vol. 38: 29-33.
- Di Virgilio, María Mercedes y María Laura Gil y de Anso (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.
- El Colombiano* (2018). “Estas son las cifras de la vivienda social en Antioquia”. Sección Antioquia, 19 de enero. Disponible en: <https://bit.ly/3324DQu>.
- El Comercio* (2018). “El Miduvi y el Municipio de Guayaquil firmaron un convenio para legalizar Monte Sinai”. Sección Ecuador, 25 de septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/3i7GUVy>.
- El Universo* (2003). “Miduvi dará subsidios de vivienda”. Sección El Gran Guayaquil, 24 de diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/32RNU2g>.
- (2019). “Violencia motiva alarma en Socio Vivienda y el pedido de militarización”. Sección Seguridad, 13 de enero. Disponible en: <https://bit.ly/3i3M7O5>.
- Expreso* (2017). “Invasiones, el incierto rumbo urbano”. Sección Guayaquil, 8 de enero.
- Fernandes, Edésio (2008). “Consideraciones generales sobre las políticas pública de regulación de asentamientos informales en América Latina”. *EURE* n.º 102: 25-38.
- GIZ (2018). *Informe de sistematización del Foro Internacional Derechos y Ciudad*. Quito: GIZ / Defensoría del Pueblo.
- Gutiérrez, Alicia (2012). “Reflexiones en torno al análisis de las redes sociales en la pobreza”. *Sociológica* n.º 76: 149-188.
- Hermida, Augusta, Carla Hermida, Natasha Cabrera y Christian Calle (2015). “La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador”. *EURE* n.º 124: 25-44.
- HIC (2003). “Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores, Presidente de HIC – Coalición Internacional para el Hábitat”. Disponible en: <https://bit.ly/3gXejAU> [Visitado el 4 de agosto de 2017].
- INEC (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito: INEC.
- La Revista* (s/f). “El ‘boom’ de la vivienda popular”. Sección Construcción. Disponible en: <https://bit.ly/2R4b9k9>.
- Maldonado, María Mercedes (2007). “¿Es posible anticiparse a la urbanización informal?: Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia)”. En *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Adriana de A. Larangeira (ed.): 324-344. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <https://bit.ly/3ISBGiK>.
- Menéndez, Amparo (1986). *La conquista del voto en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Municipalidad de Guayaquil (2004). “Transparencia y seguridad jurídica en la tenencia del suelo (Guayaquil, Ecuador)”. Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas, Madrid, España.
- Olsson, Joakim (2011). “Venciendo la fragmentación. Para lograr un modelo hermoso”. En *El camino posible: La producción social del hábitat en América Latina*: 7-12. Montevideo: Trilce / Centro Cooperativo Sueco. Disponible en: <https://bit.ly/334N4j8>.
- ONU (2018). “En defensa de estrategias de vivienda con enfoque de derechos humanos: la Relatora Especial de la ONU sobre vivienda adecuada publica su último informe”. Disponible en: <https://bit.ly/3h3bFtB> [Visitado el 5 de septiembre de 2020].
- Ordóñez, Michelle (2014). “El Biess marcó la pauta inmobiliaria”. *Gestión* n.º 244: 16-24. Disponible en: <https://bit.ly/3i2Cuz3>.
- Ortiz, Enrique (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la Producción Social de*

- Vivienda*. Ciudad de México: HIC.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2004). “El problema de vivienda de los ‘con techo’”. *EURE* n.º 91, Vol. 30: 53-65.
- Rojas, Milton, Gaitán Villavicencio, Alfredo Bécker y Letty Chang (1989). *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: Corporación de Estudios Regionales / CIUDAD / IDRC.
- Sánchez, Patricia (2015). “Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- (2018). “La ciudad desde abajo vs. la ciudad desde arriba. Contradicciones entre la lógica de la necesidad y la lógica del mercado en la producción de la ciudad popular: Proyecto Guayaquil Ecológico”. En *Memorias del Congreso de Estudios de la Ciudad. CIVITIC 2017. Vol. 2: Economía urbana y gobernanza*: 40-69. Cuenca: Universidad del Azuay.
- (2019). “Del laissez faire al proyecto concebido. El caso del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en Monte Sinaí. Guayaquil, Ecuador”. En *Derechos, ciudad y políticas públicas urbanas*: 59-66. Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Sepúlveda, Rubén y Raúl Fernández. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José: Centro Cooperativo Sueco.
- Smolka, Martim (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Valencia, Hernán (1982). “Invasiones de tierras y desarrollo urbano de la ciudad de Guayaquil”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.