



# Periodización de la vivienda de interés social en la ciudad de Guayaquil (1970-2017): la evolución de las políticas públicas y la acción habitacional del Estado

## Periodization of social housing in the city of Guayaquil (1970-2017): The evolution of public policies and the State's housing action

JUAN CARLOS BAMBA VICENTE 

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador  
juan.bamba@cu.ucsg.edu.ec

RICARDO ANDRÉS SANDOYA LARA 

Universidad de Guayaquil / Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador  
ricardo.sandoya@cu.ucsg.edu.ec

MILKA GABRIELA RÍOS AGUAIZA 

Universidad de Guayaquil, Ecuador  
miliarios001@hotmail.es

**RESUMEN** Desde la década de 1970 hasta hoy, el papel del Estado en la producción de viviendas ha experimentado cambios significativos en Ecuador, especialmente evidentes en la ciudad de Guayaquil. En este artículo, se propone una clasificación por períodos, destacando la conexión entre las políticas públicas de vivienda impulsadas por el Estado y las acciones habitacionales que surgen como resultado de dichas políticas. El objetivo central es trazar una genealogía de los acontecimientos relacionados con la vivienda a partir de la década de 1970 en América Latina, centrándose en el cambio de los modelos de desarrollo urbano, ilustrado específicamente a través del caso de Guayaquil. El enfoque metodológico propone la formulación de conclusiones parciales en cada etapa, basadas en la relación entre las políticas públicas y las acciones habitacionales, y finalmente una conclusión general sobre la periodización de la vivienda social en la ciudad de Guayaquil entre 1970 y 2017.

Received: 01/03/2024  
Revised: 25/06/2024  
Accepted: 09/07/2024  
Published: 31/01/2025

**PALABRAS CLAVE** vivienda social, políticas públicas, acciones habitacionales, segregación socioespacial, Guayaquil

**ABSTRACT** Since the 1970s, the role of the State in housing production in Ecuador, particularly in the city of Guayaquil, has experienced significant transformations. In this article, a classification by period is proposed, highlighting the relationship between public housing policies promoted by the State and the resulting housing models. The central objective is to trace a genealogy of housing-related developments in Latin America since the 1970s, focusing on the evolving urban development models, with a specific emphasis on Guayaquil. The methodological approach involves formulating partial conclusions for each stage based on the interplay between public policies and housing actions, culminating in a general conclusion on the periodization of social housing in Guayaquil from 1970 to 2017.

**KEYWORDS** social housing, public policies, housing actions, socio-spatial segregation, Guayaquil



**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** Bamba Vicente, J., Sandoval Lara, R. y Ríos Aguaiza, M. (2025). Periodización de la vivienda de interés social en la ciudad de Guayaquil (1970-2017): la evolución de las políticas públicas y la acción habitacional del Estado. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 14(27), 177-192. <https://doi.org/10.18537/est.v014.n027.a11>

## 1. Introducción

En Latinoamérica entre las décadas del 30 al 70 del siglo pasado se produce la recepción de los ideales del proyecto moderno a través de las acciones habitacionales de las oficinas técnicas estatales. Estos ideales se emplean en estrategias de resolución de problemas sociales como la "vivienda de interés social", acuñado por primera vez en el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular realizado en Buenos Aires en 1939, también conocida como "vivienda para empleados" para distinguirla de los barrios obreros y populares (Romero, 2010). La diferencia principal, en este sentido, entre Europa y Latinoamérica es que en el viejo continente se opta por una "política de alquiler" para la clase obrera, mientras que en los países latinoamericanos la preocupación fue "convertir en propietarios" a la clase media (Sambricio, 2012).

Entre 1940 y 1980, la región experimentó un notable progreso en términos de expansión urbana y desarrollo económico constante debido principalmente a las exportaciones agroindustriales como el cacao y el banano en el caso de Ecuador. Sin embargo, con la llegada de la crisis en la década de 1980, América Latina experimentó una disminución en el crecimiento urbano debida a la estrecha relación entre el desarrollo económico y el desarrollo de las ciudades (Gilbert, 1997). En este contexto de crisis económica, las políticas públicas y las acciones habitacionales de los estados latinoamericanos se han transformado notablemente en estas últimas décadas generando otros modelos de desarrollo urbano y proyectos habitacionales.

El Estado ecuatoriano, representado, por un lado, a nivel seccional por el Municipio de Guayaquil (GAD de Guayaquil) y su Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial (DUOT), y por otro, a nivel nacional primero por la Junta Nacional de la Vivienda (JNV)<sup>1</sup> y después por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador (MIDUVI)<sup>2</sup>, en el periodo comprendido entre 1970 y 2017, ha intervenido en la ciudad de Guayaquil mediante acciones habitacionales específicas que representan un cambio en las formas de producción de la Vivienda de Interés Social (VIS) con respecto a los modelos de los períodos anteriores, es decir, los barrios obreros públicos promovidos por la Caja del Seguro entre 1937 y 1948, y las pequeñas intervenciones residenciales modernas construidas también por la Caja del Seguro entre 1948 y 1970 (Bamba, 2018).

La ciudad de Guayaquil, ciudad portuaria de origen colonial con la mayor población de Ecuador, mantiene algunos procesos y períodos regionales que caracterizan el desarrollo urbano de las grandes ciudades latinoamericanas como las transformaciones en los sistemas productivos, el papel del Estado en las políticas de vivienda y desarrollo urbano, la inestabilidad y discontinuidad de los municipios o alcaldías, las ocupaciones ilegales de tierras y la autoproducción de la vivienda, los procesos de desigualdad social y segregación espacial, entre otros. Esta similitud en los procesos con otras grandes ciudades latinoamericanas permite especular sobre una posible periodización de la VIS de Guayaquil dentro de un marco regional. En estos

procesos complejos conviven superpuestos tres modos de habitar que están estrechamente relacionados en la ciudad de Guayaquil: la "vivienda opulenta", la "casa popular" y los barrios de "vivienda social" de la ciudad moderna (Ballent y Liernur, 2014, p. 47).

Desde la década de los 70 hasta la actualidad el papel del Estado en la producción de vivienda ha ido cambiando sustancialmente en Ecuador y de manera evidente en la ciudad de Guayaquil. En el presente artículo se plantea una periodización de estos procesos estableciendo la relación que se produce entre las políticas públicas de vivienda promovidas por el Estado y las acciones habitacionales que se construyen con dichas políticas (Ortega y Bosch Meda, 2023).

Existen investigaciones en Ecuador que se han centrado en plantear una revisión historicista de la vivienda social promovida por instituciones públicas, y otras que han analizado las formas urbanas desde un punto de vista morfo-tipológico, pero ninguna ha establecido de manera crítica una genealogía que establezca las relaciones concretas, y por tanto separables en períodos, entre las políticas públicas (rol del estado) y las acciones habitacionales resultantes (proyectos urbanos-arquitectónicos), es decir, entre ideales y prácticas. El objetivo principal es generar una genealogía de lo que ha sucedido con la vivienda a partir de los años 70 en Latinoamérica, donde se produce un claro cambio en los modelos de desarrollo urbano, a través del caso concreto de Guayaquil.

## 2. Metodología

Se trata de una investigación histórica en la que a través del análisis documental se pretende establecer una periodización de la vivienda de interés social de Guayaquil, producida por el gobierno estatal y municipal a través de diferentes organismos desde la década de los 70 –donde se inicia la producción masiva de vivienda a nivel nacional en Ecuador por parte de la JNV- hasta el año 2017 –cuando finaliza el gobierno de Rafael Correa-, según la evolución de las políticas públicas de vivienda y las acciones habitacionales que estas políticas producen.

La relación entre las políticas de vivienda social (incluidas las innovaciones legales y regulatorias) y el proyecto arquitectónico ha sido estudiada recientemente por autores de diferentes países con el objetivo de encontrar proyectos que se convirtieron en precursores de acciones específicas y regulaciones introducidas posteriormente, y entender como políticas públicas concretas modificaron las formas urbanas y tipos edificatorios para siempre (Martín Blas et al., 2024). A nivel local, el estudio reciente sobre la evolución de la VIS en el caso de Portoviejo realizado por González Couret y Véliz Párraga (2019) muestra un claro método de investigación teórica que permite identificar las variables para la clasificación tipológica y morfológica de cada uno de los períodos de estudio.

<sup>1</sup> En 1961, se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, siendo concebido el Instituto Ecuatoriano de la Vivienda como ejecutor de planes de vivienda y el BEV como financiador de sus planes. En 1973 se crea la actual Junta Nacional de la Vivienda según el Decreto N°162, R.O. 253, febrero 23 de 1973. El presidente de la JNV es al mismo tiempo presidente del BEV con el objetivo de asegurar el enlace de la aplicación de la política de vivienda y su financiamiento.

<sup>2</sup> El Banco Ecuatoriano de Vivienda fue organismo financiero y crediticio del sector de la vivienda que prestó asistencia y cooperación a la Junta Nacional de la Vivienda. Según el Decreto 1820 (R.O. 461, 14-VI-94), la Junta Nacional de la Vivienda se fusionó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, creado mediante Decreto Ejecutivo N° 2 de fecha 11 de agosto de 1992, en el gobierno del presidente Arq. Sixto Durán-Ballén Cordovez.

Se proponen tres periodos de estudio en los que se detectan características definitorias en la relación entre el papel del Estado en cuanto a las políticas de vivienda y las acciones habitacionales producidos en la ciudad de Guayaquil: 1) *Clusters* y Unidades vecinales (1970-1992); 2) Programas de subsidio habitacional (1992-2001); 3) Urbanizaciones segregadas (2001-2017).

El método plantea la generación de conclusiones parciales en cada periodo según la relación entre las políticas públicas –el papel del Estado– y las acciones habitacionales –prácticas arquitectónicas y urbanas-. Estas conclusiones parciales se sintetizan en las conclusiones finales que tienen como objetivo establecer una genealogía de la acción habitacional estatal en la ciudad de Guayaquil entre 1970-2017.

### 3. Resultados

#### 3.1. *Clusters* y unidades vecinales: 1970-1992

#### Los grandes conjuntos habitacionales: procesos urbanos acelerados

La periodización de los países latinoamericanos con los procesos de modernización más avanzados no coincide con la del Ecuador. El momento de mayor intensidad de la arquitectura moderna en relación con el tema de vivienda se produce en estos países entre 1930 y 1960, mientras que en Ecuador los grandes proyectos habitacionales modernos surgen entre 1950 y 1970. A partir de este periodo, el Estado ecuatoriano acumula recursos, especialmente derivados del petróleo, que le permiten incrementar la inversión en infraestructura, servicios estatales y construcción de viviendas. Así mismo, el sistema financiero se expande; entre 1968 y 1977 el crédito otorgado por el Banco Central, los bancos comerciales y el Banco Nacional de Fomento, se duplica; y entre 1972 y 1977, alrededor de 50% de la formación bruta de capital fijo corresponde al sector de la construcción (Aguirre, 1984).

El periodo anterior (1948-1970) abarca proyectos de vivienda colectiva que constituyen objetos de arquitectura moderna de menor escala construidos por la Caja del Seguro en zonas del centro de la ciudad con la participación de arquitectos locales de reconocido prestigio. Este periodo (1970-1992) abarca planes habitacionales de mayor escala construidos por la JNV y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en zonas periféricas de la ciudad con la colaboración de equipos de técnicos contratados a nivel nacional (Aguirre, 1984). A partir de la creación de la JNV, instrumento básico del Plan de Transformación y Desarrollo (1973-77), el Estado entra a participar de una manera sostenida y creciente, no solamente en la circulación de la vivienda, sino también en su producción como un constructor más, si bien la urbanización de la tierra siempre se dejó en manos del sector privado.

Las instituciones estatales encargadas de emprender esta labor titánica fueron la JNV a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La JNV construye en Guayaquil 35.766 unidades habitacionales en sus 26 años de existencia, 1.375 viviendas por año, frente a las 6.033 unidades habitacionales del IEES en sus 38 años de producción, 159 viviendas por año (Sánchez, 2015). Por tanto, la JNV y el BEV son las administraciones que muestran un mayor dinamismo abarcando el sector socioeconómico de menores recursos con viviendas de menor precio; el IEES financia viviendas con precios más altos presentando tasas de crecimiento menores y un comportamiento más irregular. La producción habitacional de la JNV, desde 1964 hasta su desaparición en 1992, tiene una repercusión cuantitativa y cualitativa en el territorio y en la sociedad ecuatoriana. En este periodo, la responsabilidad de resolver el problema de la vivienda en Guayaquil es del Estado como "ejecutor" de la política pública y se encarga de todo el proceso de producción de la vivienda, es decir, desde el diseño, hasta el financiamiento, construcción y supervisión de los conjuntos habitacionales (Acosta, 2009) (Figura 1).

La forma de acceso a estos programas exige una valoración económica de los postulantes dependiente del salario, lo que deja fuera a la población de bajos ingresos o con empleos informales. Es decir, que el acceso a la vivienda, a pesar de no haberse asumido como política estatal ni de existir una Ley de Vivienda, es emprendido por las instituciones públicas mencionadas, siendo partícipes diversos actores en estos procesos, incluyendo los gobiernos militares, que en su mayoría responden a intereses políticos y económicos.

La importancia de la JNV reside también en su influencia en el proceso urbano de Guayaquil: marca tendencias en el crecimiento urbano y en la segregación socioespacial de estos conjuntos respecto de las invasiones ilegales en terrenos periféricos. La compra de terrenos de la hacienda "El Guasmo" por parte del BEV influye decisivamente en la construcción de los conjuntos habitacionales hacia el sur de la ciudad y provoca la aparición de nueva infraestructura como la Avenida 25 de Julio.

Los conjuntos habitacionales de la JNV se implantan en la periferia de la ciudad, primero al sur en los años 70, y, a partir de los años 80, al norte. Los intentos de planificación mediante ordenanzas y planes más o menos elaborados fracasan<sup>3</sup>, o bien por la falta de continuidad de las administraciones y los alcaldes de la ciudad, o bien por las invasiones violentas de terrenos que anulan cualquier tipo de proyección a medio plazo. Si bien la producción habitacional de la JNV es superior a la del IESS en Guayaquil nunca logra abastecer de habitación a todas las familias que llegaron, y estas optaron, por la ocupación ilegal de tierras y la autoconstrucción de la vivienda como medio para subsistir.

La producción de viviendas en la década de 1970 se produce mayoritariamente fuera del sistema capitalista inmobiliario público o privado: el 66% de las viviendas construidas pertenecen al sector "informal" predominando la "autoproducción" (Aguirre, 1984). Los conjuntos habitacionales se construyen segregados socioespacialmente de los asentamientos informales en las décadas de los 70 y 80 con situaciones incluso de ocupación directa de las edificaciones en el proceso de construcción que forman parte de la historia conflictiva de la producción de vivienda de la ciudad de Guayaquil.

## Del concepto de *cluster* a la unidad vecinal

La Atarazana es el primer programa habitacional de la JNV en Guayaquil (Rojas, 1988), y ya establece un cambio en el planteamiento con respecto a los proyectos de la Caja del Seguro: se trata de un conjunto de grandes manzanas en el que se mezclan viviendas unifamiliares y multifamiliares con servicios y áreas verdes. Es un proyecto de transición en la arquitectura de vivienda colectiva de los conjuntos pensados desde la "unidad de habitación" hacia los "programas masivos" concebidos desde la idea de "unidad vecinal". Los planes habitacionales de la JNV pasan a tener como autor a un equipo de técnicos que generan propuestas a nivel nacional que pueden replicarse en diferentes ciudades. El proyecto se consolida además como el primer conjunto de vivienda social construido al norte de la ciudad, en terrenos que apenas tenían infraestructuras.

La influencia del concurso PREVI (Proyecto Experimental de Vivienda) en Lima (1966)<sup>4</sup> en los programas habitacionales de la década de 1970 en Guayaquil es decisiva. La idea que más impregna en las agrupaciones de bloques multifamiliares fue

la del *cluster*, mientras que el sistema de "patrones" (*patterns*) auto gestionable e intemporal de Alexander se fue introduciendo en las agrupaciones de vivienda unifamiliar con posibilidades de crecimiento progresivo. De esta forma se observa cómo, desde Las Acacias I (1974-1975) hasta Sauces IV (1985-1986), la cantidad de viviendas unifamiliares aumenta con respecto a los bloques multifamiliares hasta su desaparición en los últimos proyectos de la JNV de finales de la década de 1980, es decir, que la vivienda colectiva va desapareciendo en favor de la vivienda unifamiliar aislada. Entre 1975 y 1976 se presenta la etapa de mayor incremento de la inversión, debido a las asignaciones establecidas por el gobierno nacional con los recursos procedentes del petróleo, que influyó directamente en los conjuntos La Saiba II (1974-1976) y La Pradera I (1975-1976) (Bock, 1988) (Figuras 2 y 3).

Los grandes conjuntos habitacionales de la JNV responden a la necesidad de estandarización y producción de viviendas en serie bajo el amparo de dos premisas fundamentales: establecer un orden en las formas de habitar de la sociedad y controlar la expansión de las ciudades. El papel del Estado es el de crear una nueva estructura social vinculada a un "nuevo orden urbano" para lo que se generan planes nacionales de vivienda social<sup>5</sup>. Los programas simbolizan el poder y los ideales que marcaban el rumbo de una ciudad modernizada en el que los espacios libres y los servicios comunitarios (espacios recreativos, deportivos, centros de trabajo e infraestructura de transporte), representados por el "centro cívico" se constituyan como el símbolo de las nuevas estructuras sociales. La zonificación de funciones y la separación de los edificios reflejan la voluntad de los ideales de la forma urbana moderna presentes en la Carta de Atenas de invertir la congestión e insalubridad de la ciudad histórica. El resultado es una importante superficie de espacios libres que resultan del negativo de los edificios colectivos situados como objetos en un gran "lienzo vacío".

## La desaparición del Estado: hacia una política de vivienda de mercado

Los programas de vivienda denominados Sauces son los últimos programas de ejecución directa por parte de la JNV. Estos conjuntos habitacionales constituyen el momento final en el que los arquitectos y los políticos trabajan conjuntamente en planes y proyectos de vivienda de gran escala con una visión social. Concretamente, Sauces IV, último gran proyecto de la JNV se erige como alternativa habitacional frente a las incontrolables invasiones ilegales de la periferia norte de Guayaquil que se venían produciendo desde inicios de la década de 1980. A nivel regional, se va configurando lo que sería la nueva política de vivienda de mercado sin ejecución directa del Estado, que en Ecuador comienza a partir de la década de 1990 (Figura 4).

<sup>3-4</sup> Para más información sobre los planes y ordenanzas del periodo de estudio véase Peralta, E., y Moya, R. (1979). Guayaquil, Planes Urbanos (síntesis) (Revista Trama 13-14, pp. 10-55).

<sup>4-5</sup> Para más información sobre el concurso véase Land, P. (2015). *The Experimental Housing Project (PREVI), Lima. Design and technology in a new neighborhood*. Universidad de los Andes.

<sup>6-7</sup> Las características de los conjuntos de este periodo (1970-1992) guardan relación con los "conjuntos multifamiliares" (1947-1964) de la experiencia mexicana relatada en Canales, F. (2017). *Vivienda colectiva en México. El derecho a la arquitectura*. Gustavo Gili.



Vista aeropanorámica de la Ciudadela "LAS ACACIAS", situada en la vía a Puerto Marítimo, de las obras realizadas hasta la fecha.

Figura 1: Vista aérea de la inauguración del conjunto habitacional Las Acacias I. *El Universo*, 8 de octubre de 1974

En la década de 1980, se produce la transición de los gobiernos de dictadura militar a la democracia, también se crean nuevos paradigmas denominados "políticas alternativas o de segunda generación" (Huerta, 2013), cuyo objetivo principal es erradicar los "asentamientos informales" incorporando a sus habitantes a la solución del problema. Es importante en tal sentido la presencia de "organismos multilaterales" como el Banco Mundial, en apoyo a los planes y programas de "lotes con servicios" y con fondos para el mejoramiento barrial. En enero de 1980 se plantea el "Plan de Emergencia de la Vivienda Popular de la ciudad de Guayaquil" que permite la libertad de propuestas bajo las premisas del "urbanismo abierto" que incorporen "sistemas de prefabricación" para la construcción masiva de vivienda populares como único sistema capaz de disminuir significativamente el déficit habitacional existente en Guayaquil (Aguirre, 1984). Se desarrollan dos grandes programas de "lotes con servicios", Alegría (en el Norte) y la Floresta (programa propio del BEV), que marcan un cambio definitivo en las políticas y acciones habitacionales en Guayaquil hacia una visión de mercado en la que el Estado juega un papel subsidiario (Figura 5).

### 3.2. Programas de subsidio habitacional: 1992-2001 El cambio del papel del Estado de ejecutor a facilitador

El año 1992, el gobierno de Durán Ballén, como parte de las políticas neoliberales de vivienda, impulsa la modernización y el cambio en el sistema de acceso a la vivienda a través de las reformas y el desmantelamiento del Estado (Sánchez, 2015). En ese año se aprueba la Ley de Instituciones Financieras por la que el BEV pasa a un segundo plano y provoca la desaparición de la JNV que es reemplazada por el MIDUVI con el fin de concentrar las acciones en temas de vivienda y desarrollo urbano optimizando de esta forma los recursos y reduciendo el financiamiento para construcción.

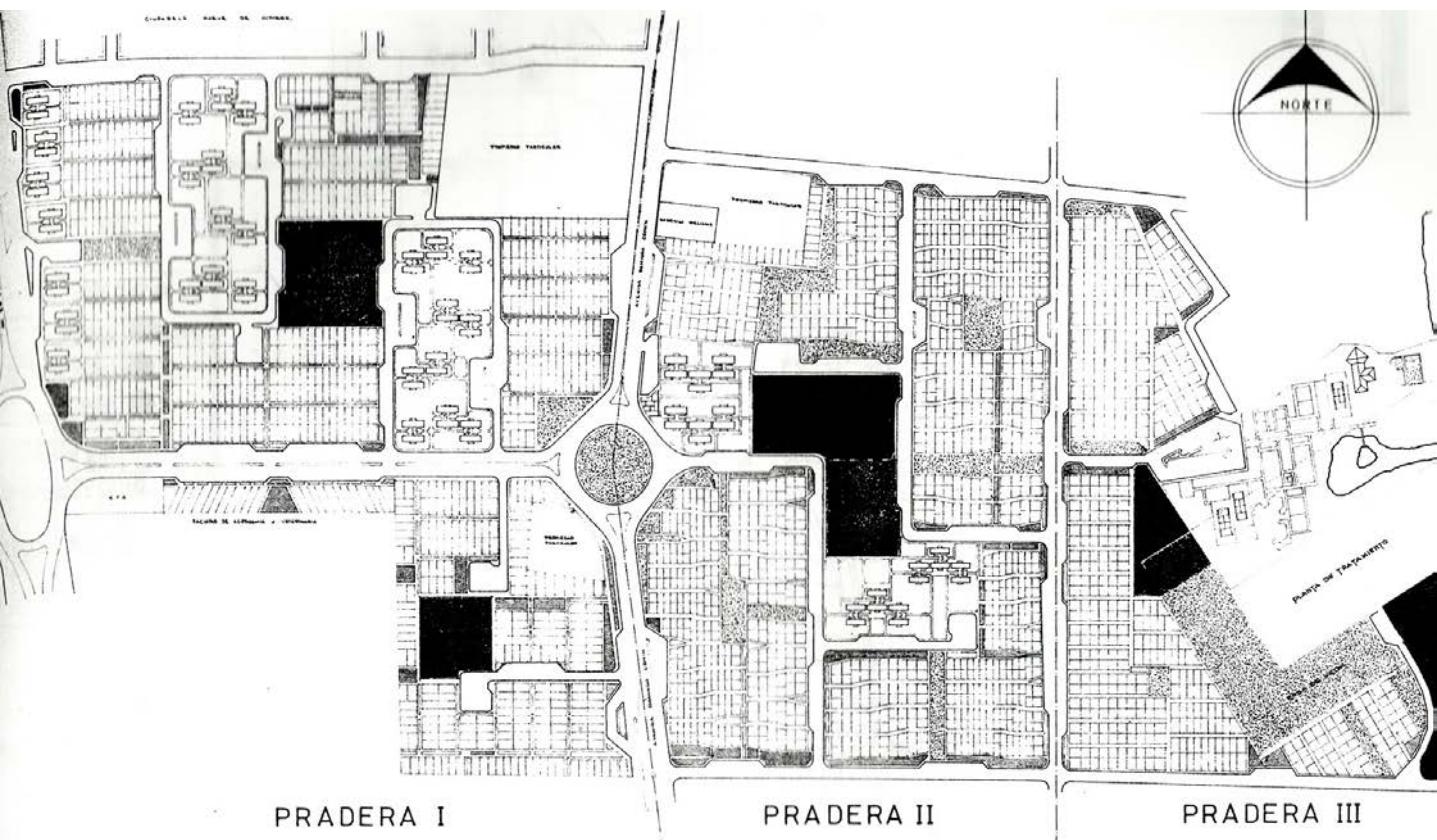
En 1994, se formula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, que constituye el marco ideológico de la acción del Estado, orientando la acción de los gobiernos seccionales y del sector privado, para dar sustento y coherencia a las estrategias, acciones, programas y proyectos del sector, en el que destaca el cambio del rol del Estado de ejecutor a "facilitador" de la actividad privada (Acosta, 2009). En 1996, con el gobierno de Abdalá Bucaram, el Estado construye en Durán parte del último conjunto de vivienda social masivo: "Un solo toque". Este programa de vivienda, que es invadido en cuanto sale Bucaram de la presidencia, significa el fin de la ejecución de grandes planes de vivienda por parte del Estado en la ciudad de Guayaquil.

Desde 1998, el nuevo papel del Estado se concreta a través del rol de facilitador de la política pública del MIDUVI que apoya la participación del sector privado en la construcción y financiamiento. Para este fin se genera el Programa de Apoyo al Sector Vivienda cuyo financiamiento corre a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este periodo se caracteriza por el sistema de subsidios como mecanismo para solucionar la demanda de vivienda: el Estado mantiene el rol de subsidiario al beneficiario de la vivienda mientras que el sector privado adquiere el papel de ofertante de las soluciones habitacionales. El MIDUVI plantea el Sistema de Incentivos de la Vivienda (SIV), para la creación de un "subsidio habitacional" focalizado y dirigido a la demanda como instrumento para estimular

la producción de vivienda por parte de la empresa privada denominado "bono de la vivienda". Esta condición expresa con claridad el objetivo de la política pública de promover la participación de la empresa constructora en la oferta de vivienda social (O'Donnell, 1993; CEPAL, 1998).

Durante el primer periodo de aplicación del subsidio habitacional (1998-2006), se entregaron en Guayaquil 45712 subsidios; el promedio de producción de vivienda en este periodo es por tanto de 5079 unidades de vivienda por año (Sánchez, 2015). Sin embargo, no representa la construcción de vivienda nueva, sino únicamente el mejoramiento relativo de las condiciones habitacionales existentes. Es importante destacar que en este periodo la entrega de los subsidios habitacionales fue posible gracias a que las familias beneficiarias poseían terrenos a los que habían accedido de manera informal y cuyo régimen fue regularizado mediante la política pública de legalización del Municipio. Este problema de regularización de la propiedad de terrenos urbanos, unido a las dificultades de acceso por parte de la planificación municipal a suelo urbano asequible y la desvalorización del bono habitacional por efecto de la inflación económica, obstaculizó la participación de las empresas constructoras en la producción de vivienda social.

Figura 2: Plano de implantación del conjunto habitacional La Saiba II en el que se observan la mezcla de tipos de viviendas y formas de agrupación, 1976. Huerta, (2013) Leipzig



## Urbanizaciones segregadas: 2001-2017

### Mucho lote: el inicio de los proyectos de urbanizaciones segregadas

En este período, Guayaquil continúa expandiéndose horizontalmente y el noreste de la urbe se consolida como el sitio de emplazamiento de proyectos de vivienda social para contener el crecimiento de los asentamientos informales. En el año 2001, el Municipio de Guayaquil emite la Ordenanza que Regula los Desarrollos Urbanísticos Tipo Lotes con Servicios Básicos, que apunta a la producción de VIS para la población de escasos recursos en sectores declarados en peligro de invasión, como la vía Narcisa de Jesús, la avenida Francisco de Orellana, la vía a Daule, entre otros (Sánchez, 2020). A su vez, se elabora el marco legal para que las constructoras privadas sean las encargadas de edificar estas soluciones habitacionales. Esto se pone en práctica en 2002 cuando la Dirección de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guayaquil presenta el programa habitacional Mucho Lote I, localizado junto a Bastión Popular, una de las mayores zonas informales del norte de la urbe (Figura 6).

La elección del área de emplazamiento, 190 Ha divididas en siete etapas, se realiza estratégicamente para impedir el avance de los asentamientos informales a la Av. Francisco de Orellana, una importante zona de crecimiento urbano (Sánchez, 2015). Parte del costo de Mucho Lote I se financia con un crédito del Banco del Estado para lograr ofrecer 14191 lotes, de los cuales el 30% se vende a los beneficiarios, para que ellos construyan las casas, y el 70% restante a las constructoras privadas para que las oferten. Las viviendas construidas se venden sin acabados para hacerlas más accesibles, con un precio de entre 6000 y 22000 dólares, que los beneficiarios pueden financiar postulando al subsidio habitacional del MIDUVI (Sánchez, 2015). Aunque inicialmente el plan habitacional se concibe para favorecer a las personas de menor capacidad económica, la cuota de entrada de \$900 para la inscripción, limita el número de aspirantes, por lo que al final la clase media baja termina siendo la beneficiaria. Los 5000 lotes vacíos y 9191 con vivienda incluida ofertados se ocuparon en su totalidad.

Figura 3: Plano de implantación del conjunto habitacional La Pradera I (1975-1976). Huerta, (2013) Leipzig

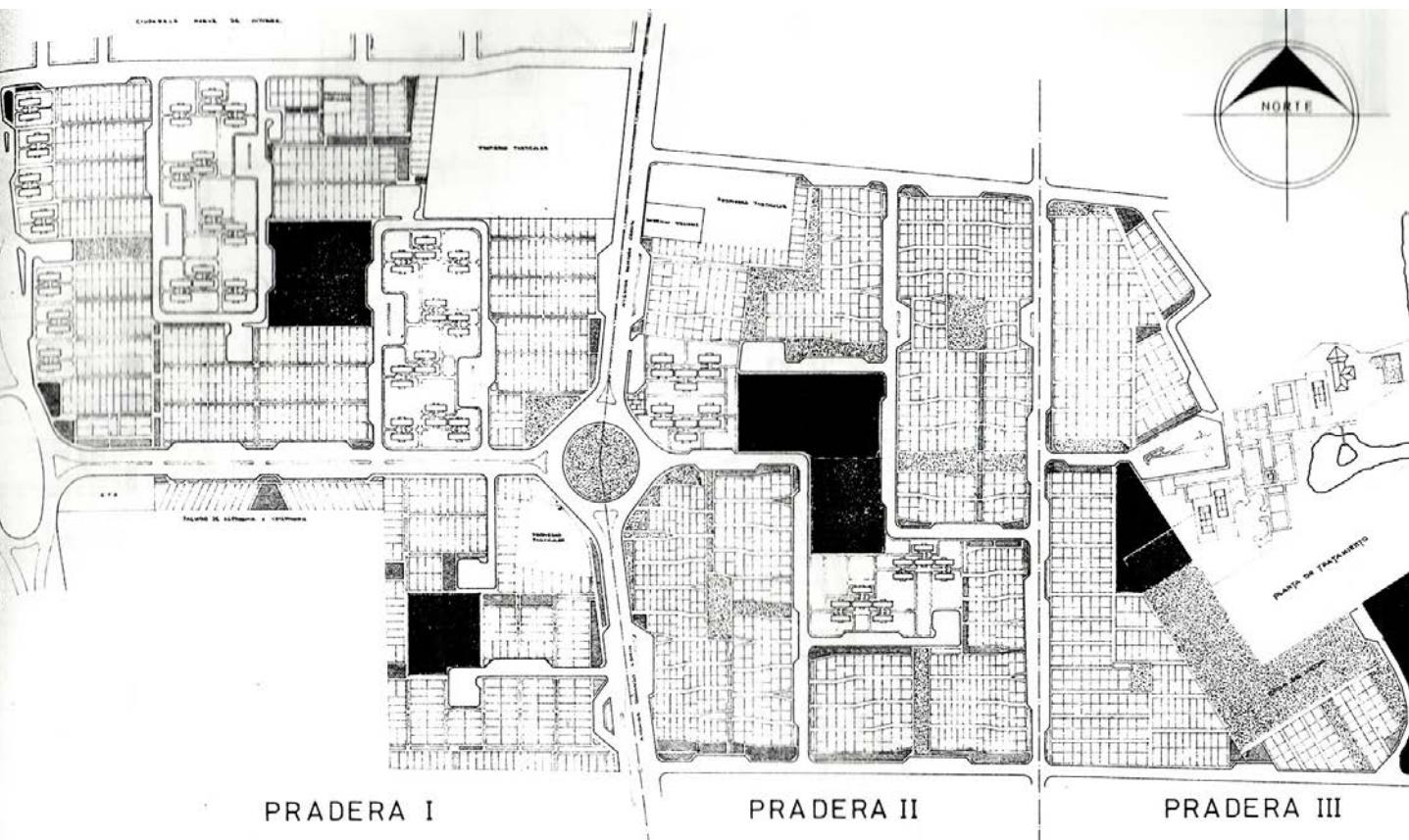




Figura 4: Diversidad de tipologías y formas de agrupación en cluster en la gran unidad vecinal que conforma el conjunto habitacional Los Sauces IV. Huerta, (2013)

Las características de Mucho Lote I contrastan con las unidades vecinales del período de 1970-1990 pues la urbanización está segregada físicamente mediante muros que la separan del entorno próximo, y ya no se mezclan las viviendas unifamiliares y multifamiliares, sino que se priorizan los lotes con viviendas unifamiliares y el uso de suelo únicamente residencial. Las casas ofertadas originalmente según el terreno, esquineros de 84 m<sup>2</sup> y medianeros de 72 m<sup>2</sup>, son de una planta, donde se distribuyen sala, comedor, cocina y hasta tres dormitorios, generando críticas por lo reducido de los espacios habitables. Como respuesta, en el año 2005 se aprueba la ordenanza sustitutiva que permite la construcción de viviendas de dos plantas sin aumento de densidad poblacional. Con este cambio se permite a los promotores inmobiliarios poder ofrecer alternativas variadas de casas sin aumentar la demanda de agua potable ni la evacuación de aguas negras (Figura 7).

En julio de 2010, el Municipio de Guayaquil empieza la construcción de Mucho Lote II, en cinco predios ubicados en la Autopista Terminal Terrestre-Pascuales, los cuales el cabildo se encarga nuevamente de urbanizar y vender a constructoras privadas para que construyan y oferten las viviendas. Se construyen 8.000 viviendas, distribuidas en nueve etapas, las cuales son entregadas a partir del 2013. Los beneficiarios pudieron acceder a préstamos de instituciones bancarias y el

IESS, o aplicar al bono de la vivienda del MIDUVI de \$5000. Sin embargo, por el coste de la vivienda, este programa vuelve a estar dirigido a la clase media con salarios entre \$600 y \$1000 al mes.

En el año 2011, se empieza la construcción del proyecto municipal Mi Lote, ubicado en la Vía a Dauile, noreste de la urbe, en una zona previamente ocupada por invasiones. El proyecto se conforma de 11000 lotes con servicios, con un valor de \$2250 solo el terreno, del cual el beneficiario paga solo la mitad y el municipio subsidia el otro 50%. El valor de la entrada fue de \$75, el saldo se financia en cuotas de \$25 dólares mensuales.

Tanto los planes Mucho Lote I y II como Mi Lote logran el objetivo de impedir el crecimiento de los asentamientos informales hacia el frente de las nuevas arterias viales de la urbe, sin embargo, no atienden la demanda habitacional de los sectores económicos más bajos. Además, se consolida el sector privado como el agente constructor y ofertante de la vivienda social, beneficiándose de terrenos ya urbanizados por la municipalidad a un costo relativamente bajo.



Figura 5: Proyecto de Lotes con servicios Alegría, 1980-1991. Huerta, (2013)

## Programa Socio Vivienda: la apuesta de urbanizaciones segregadas por parte del Gobierno

En el año 2008, a inicios del gobierno de Rafael Correa Delgado (2007-2017), se impulsa una nueva constitución que reconoce el acceso a vivienda digna, a servicios básicos y a una mejor calidad de vida. Por estas fechas se duplica el valor del bono de vivienda nueva y mejoramiento, también el bono de mejoramiento de vivienda urbana y se entregan 60124 bonos (Acosta, 2009). Bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 denominado "Plan Nacional para el Buen Vivir", nace el Programa Socio Vivienda, una iniciativa destinada a atender la demanda de la población de escasos recursos que no puede acceder a créditos privados por su situación económica (MIDUVI, 2014). La primera etapa del proyecto urbanístico y de vivienda arranca en 2009, en un área de 43 Ha adquirida por el MIDUVI en el sector de la Prosperina, noreste de Guayaquil.

Para su construcción, se lanza la convocatoria a interesados en la ejecución de la obra, a través del portal de compras públicas del estado invitando a más de 7000 empresas y profesionales independientes, siendo seleccionados solo 54 contratistas. Los beneficiarios son capaces de acceder a sus viviendas por medio de

un plan denominado ABC (Ahorro, Bono y Crédito), con un estímulo al ahorro constante, sin necesidad de garante, acceden a un lote propio, con una vivienda o departamento de al menos 38,32 m<sup>2</sup> a un costo de \$13.000, de los cuales el Estado subsidia \$6.000 y el resto se financia con ahorros programados y crédito (MIDUVI, 2014). Socio Vivienda I marca una de las últimas intervenciones del BEV previo a su liquidación, ya que esta entidad junto con otras instituciones financieras son las encargadas de receptar los ahorros de los beneficiarios del proyecto habitacional (Figura 8).

La vivienda unifamiliar cuenta con sala, comedor y cocina en un solo ambiente, baño, y dos habitaciones, con un patio posterior muy reducido. A diferencia de Mucho Lote I, la primera etapa de Socio Vivienda si contempla vivienda multifamiliar. Los bloques multifamiliares están conformados por cuatro departamentos idénticos, conectados por un espacio común central en donde se ubica el núcleo de comunicación y un pozo de luz. Cada departamento se compone de sala, comedor, cocina, baño, y dos dormitorios, sin opción de crecimiento.



Figura 6: Plano de implantación de Mucho Lote I. (2021)

En 2012, se concluye la primera etapa del programa con la entrega de 2.211 viviendas y 64 departamentos para más de 5.000 familias (Sánchez, 2015). Al poco tiempo se evidencian una serie de inconvenientes con el sistema de alcantarillado pluvial y la falta de infraestructura y conectividad vial. Esto último, dificultando la movilización de los residentes al centro y sur de la ciudad, puntos de gran actividad comercial y laboral. A esta problemática se suma que las viviendas entregadas tampoco permitían ejercer actividades desde casa pues no había espacios adaptables para talleres de trabajo y las calles no podían ser ocupadas para tales actividades (Figura 9).

A finales del 2010, el gobierno expide el decreto presidencial 607 con el cual declaraba área de reserva de seguridad a 9.300 Ha de tierra las cuales eran ocupadas informalmente por múltiples familias de escasos recursos; Socio Vivienda II se crea para reubicar a estas 3.622 familias desplazadas de las riberas del estero. Emplazado junto a la primera etapa, en la Nueva Prosperina, noreste de la ciudad, el proyecto habitacional consta de 3.037 viviendas de 40 m<sup>2</sup> en lotes de 52 m<sup>2</sup>. El costo de cada vivienda es de \$13.500, financiado a través de un subsidio por parte del Estado, mientras que el terreno es copago, donde se cobra \$900 a las familias, a quienes se les descuenta \$15 mensuales del bono de subsistencia. El cambio fue "casa por casa", sin hacer diferencias por tamaño, estado, materiales, ni el número de familias que las habitaban (Sánchez, 2018). En este caso, las familias que vivían en construcciones precarias de caña sobre el estero mejoraron sus condiciones de habitabilidad, no como los que habitaban en sectores más consolidados y en construcciones más durables. A diferencia de la primera etapa, las condiciones de desplazamiento forzoso y la mala calidad de la vivienda, provocaron que rápidamente se convirtiera en un sector conflictivo con los más altos índices de violencia urbana registrados en la ciudad.

En el año 2011, arranca el desarrollo de Socio Vivienda III para continuar supliendo la demanda de vivienda histórica de Guayaquil. Se implementan mejores estándares constructivos y criterios de accesibilidad universal debido a que parte de los beneficiarios de las viviendas son familias con miembros que sufren alguna discapacidad. Al igual que Socio Vivienda II, los beneficiarios acceden a las viviendas por el método de copago cancelando \$900 en las entidades bancarias señaladas por el MIDUVI. A partir de 2014, se entregan 344 viviendas

unifamiliares y 4 bloques multifamiliares de 128 departamentos a 470 familias. Las casas se construyen con dos dormitorios cada una, dos baños, un comedor y patio. Los departamentos ofrecen dos dormitorios, un baño, sala, comedor y cocina. Bajo el "Plan Toda Una Vida" (2017-2021), el Ministerio de Vivienda se encarga del "acompañamiento social" de los habitantes del proyecto habitacional (MIDUVI, 2017), para evitar que se repitan los errores de las etapas previas, buscando generar comunidades más seguras e incluyentes que sus antecesoras.

En 2012, se desarrolla el proyecto Ciudad Victoria por parte del MIDUVI, donde se construyen conjuntos habitacionales para 8.000 familias que fueron desalojadas de invasiones, 3.622 de estas procedentes de asentamientos informales en Monte Sinaí. Debido a la resistencia de los habitantes a ser desplazados y a la imposibilidad de ahorrar para los pagos de las viviendas, solo se reubican 800 familias, las cuales padecen de la carencia de infraestructura vial, servicios básicos y acompañamiento social. A pesar de que el gobierno termina subsidiando parte de las viviendas ocupadas debido al alto índice de morosidad, Ciudad Victoria se mantiene con tan poca aceptación que se volvió a producir un incremento de las invasiones en el área de Monte Sinaí (Sánchez, 2018).

Con los programas habitacionales del MIDUVI, el Estado consigue que las viviendas ofertadas lleguen a ser ocupadas por personas de estratos socioeconómicos

más vulnerables, sin embargo, tampoco logran convertirse en alternativas consolidadas frente a las invasiones. La primera fase, Socio Vivienda I, presenta problemas en la concepción de diseño e infraestructura propuesta. En el caso de Socio Vivienda II, el traslado y ocupación forzosa de los antiguos habitantes del Estero Salado, junto a otros factores, genera que se haya convertido en un sector conflictivo con altas tasas de inseguridad y violencia material. Con estos antecedentes, la siguiente etapa se fomenta bajo un enfoque más social y técnico para el desarrollo de la oferta habitacional en Socio Vivienda III. Con esta etapa se daría por finalizada la periodización con el último proyecto desarrollado antes de finalizar la presidencia de Rafael Correa en 2017, la misma que se muestra de manera sintética en la siguiente figura que muestra los tres períodos descritos (Figura 10).

#### 4. Conclusiones

La definición de ciertas características morfológicas y tipológicas de los conjuntos VIS promovidos por la JNV suscitaba de cierta forma una política de separación y segregación: se trataba de viviendas para empleados formales-legales, lo que dejaba fuera a la vivienda popular de la población informal-ilegal. El conjunto habitacional Las Acacias (1974-1975), aunque segregado geográficamente de los asentamientos informales por los esteros de la época, promovía una cierta pretensión de igualdad, diversidad y un modelo de vida

Figura 7: Vista área de Mucho Lote I. (2024)



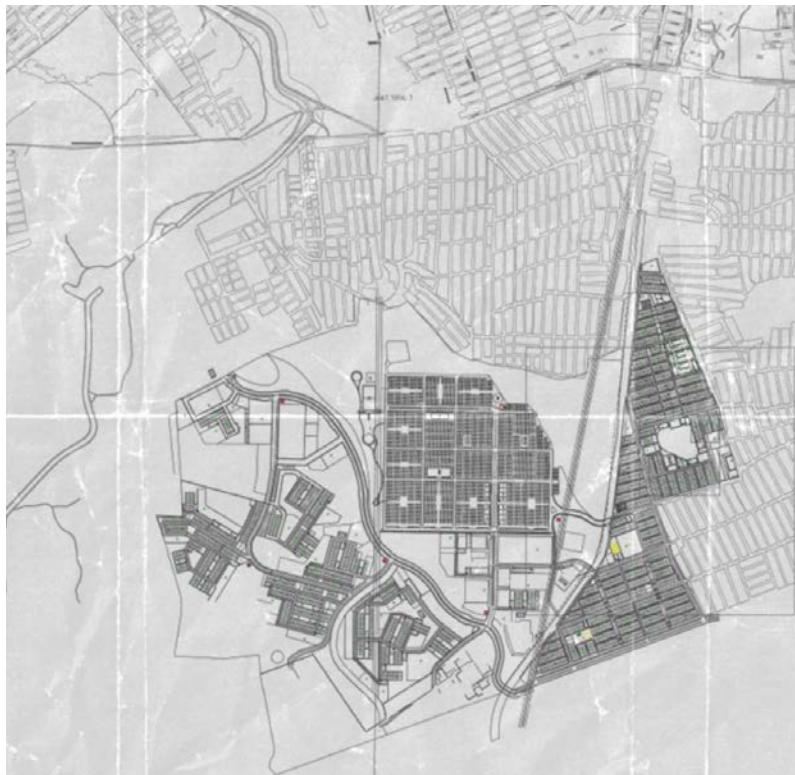


Figura 8: Plano de implantación de Socio Vivienda etapas I, II y III. (2021)

compartida, mientras que el conjunto de vivienda estatal Socio Vivienda I promovido por el MIDUVI (2009-2012), genera una línea divisoria en forma de muro entre sus residentes y los habitantes del asentamiento informal Monte Sinaí. Los procesos de segregación de la VIS en Guayaquil se perpetúan con diferentes características en los tres períodos estudiados haciéndose materialmente más radicales en los proyectos del último periodo (2001-2017) a través de cerramientos que se construyen desde la concepción del proyecto como en el caso de Mucho Lote I y Socio Vivienda I.

El primer periodo (1970-1992) marca la gran diferencia en el papel del Estado como "ejecutor" de la política pública encargándose de todo el proceso de producción de la vivienda a través de la JNV. La producción habitacional de la JNV desde 1970 hasta su desaparición en 1992 se hace cargo del financiamiento, construcción y supervisión de los conjuntos teniendo una repercusión notable a nivel cuantitativo y cualitativo en el crecimiento de la ciudad y las formas de habitar. Los programas de "lotes con servicios" marcan, en cambio, la transición hacia un cambio definitivo en las políticas públicas de vivienda con una visión de mercado en la que se pasa de un papel ejecutor a otro "subsidiario" por parte del Estado.

Este nuevo rol del Estado de "facilitador" se manifiesta con rotundidad en el segundo periodo (1992-2001) en el que se introduce el sistema de subsidios como mecanismo para solucionar la demanda de vivienda. Las políticas públicas del MIDUVI promueven la participación del sector privado en el financiamiento y construcción de viviendas. En este marco político se establece como alternativa habitacional la construcción de viviendas por parte del sector privado a través de la Ordenanza que Regula los Desarrollos Urbanísticos Tipo Lotes con Servicios Básicos que trata de enfrentar las invasiones ilegales de la periferia norte de Guayaquil y regular de alguna forma la población de escasos recursos.

Finalmente, en el tercer periodo (2001-2017), el Estado, representado por el MIDUVI con Socio Vivienda I y por el Municipio de Guayaquil con Mucho Lote I se convierte en "promotor" y produce viviendas que llegan a ser habitadas por familias de estratos

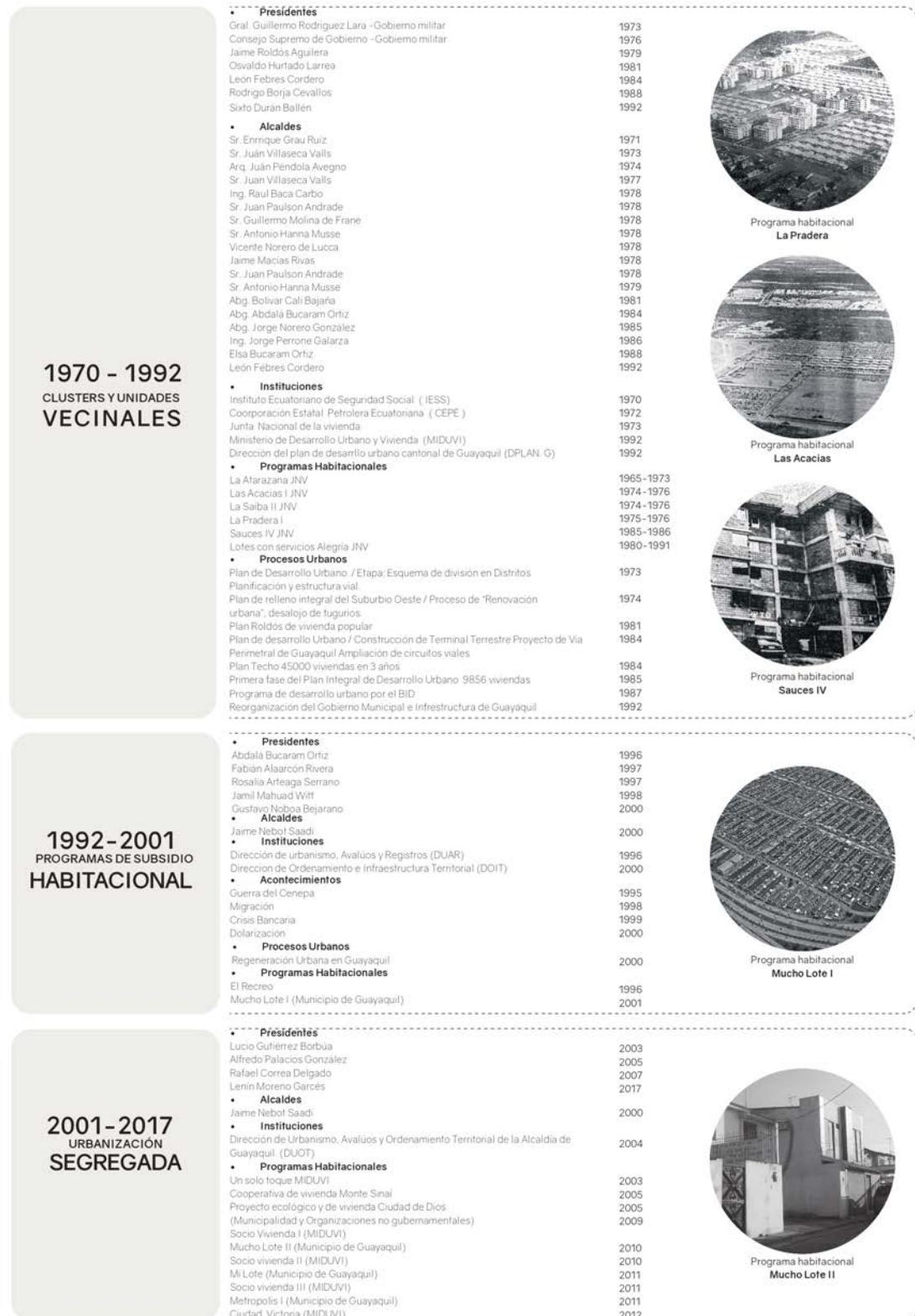


Figura 10: Línea de tiempo de los tres períodos de estudio con los hechos fundamentales. (2024)



Figura 9: Vista área de Socio Vivienda I. (2024)

socioeconómicos más vulnerables, aunque no se logra erradicar las invasiones que se mantienen como una alternativa real de producción de hábitat en la periferia norte de la ciudad de Guayaquil.

Podemos decir para concluir, que el rol del estado en relación con las políticas públicas y el marco de acción de los programas habitacionales evoluciona de un carácter holístico de "ejecutor" en el que se encarga de todo el proceso de producción de la vivienda en el primer periodo (1970-1992), a un papel de "facilitador" o "subsidiario" en el segundo periodo (1992-2001), para finalmente convertirse en un "promotor" que entra a formar parte del engranaje del mercado inmobiliario (2001-2017).

Respecto a la evolución de la morfología urbana de los proyectos habitacionales producidos por dichas políticas y acciones del Estado, se observa una clara segregación socio espacial progresiva con respecto al entorno inmediato y una fragmentación respecto al tejido urbano existente, que se inicia con formas urbanas más o menos autónomas hasta llegar a urbanizaciones cerradas con límites físicos marcados.

**Conflictos de intereses.** Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

© Derechos de autor: Juan Carlos Bamba Vicente, Ricardo Andrés Sandoya Lara y Milka Gabriela Ríos Aguaiza, 2025.

© Derechos de autor de la edición: EstoA, 2025.

## 5. Referencias bibliográficas

- Acosta, M. E. (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70, análisis, balance y aprendizajes*. FLACSO Ecuador.
- Aguirre, R. (1984). *Estado y Vivienda en Guayaquil*. FLACSO Ecuador. FLACSO Ecuador.
- Bamba, J. C. (2018). *Vivienda Colectiva Pública: Guayaquil (1970-1990)*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Ballent, A. y Liernur, J. F. (2014). *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Fondo de Cultura Económica.
- Bock, S. (1988). *Quito, Guayaquil: Identificación Arquitectural y Evolución Socioeconómica en el Ecuador (1850-1987)*. IFEA-CERG.
- Canales, F. (2017). *Vivienda colectiva en México. El derecho a la arquitectura*. Gustavo Gili.
- CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998). *El rol del Estado y la política económica en América Latina*. CEPAL.
- Decreto N° 162 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se crea la actual Junta Nacional de la Vivienda. 23 de febrero de 1973. R.O. 253.
- Decreto N° 1820 [con fuerza de ley]. Por medio del cual la Junta Nacional de la Vivienda se fusionó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda creado mediante Decreto Ejecutivo N° 2. 11 de agosto de 1992. R.O. 461, 14-VI-94.
- El Universo. (1974). *Inauguración de la Ciudadela "Las Acacias" situada en la vía a Puerto Marítimo*. 8 de octubre de 1974.
- Gilbert, A. (1997). *La ciudad latinoamericana*. Siglo XXI Editores.
- González Couret, D. y Véliz Párraga, J. F. (2019). Evolución de la vivienda de interés social en Portoviejo. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12(23).
- Huerta, F. (2013). *Sistematización de la información urbana de Guayaquil*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Land, P. (2015). *The Experimental Housing Project (PREVI), Lima. Design and technology in a new neighborhood*. Universidad de los Andes.
- Martín Blas, S., Martín Domínguez, G. & D'Oria, M. (2024). Shifting domesticities: recent social housing practices and policies in Spain. *City Territ Archit* 11, 6. <https://doi.org/10.1186/s40410-024-00226-8>
- MIDUVI. (2014). *Programa Socio Vivienda*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. <https://www.habitatvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/PROYECTO-SOCIO-VIVIENDA.pdf>
- MIDUVI. (2017). *Socio Vivienda etapa 3 beneficiará a cerca de 500 familias - MIDUVI - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. <https://www.habitatvivienda.gob.ec/socio-vivienda-etapa-3-beneficiaria-a-cerca-de-500-familias/>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, sociedad y el cambio de régimen en América Latina. En: O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós.
- Ortega, I. y Bosch Meda, J. (2023). *Evaluación del programa de vivienda de interés social en Ecuador "Casa para todos."* Máster Universitario en Estudios Avanzados en Arquitectura.
- Peralta, E., y Moya, R. (1979). Guayaquil, Planes Urbanos (síntesis). *Revista Trama* 13-14, 10-55.
- Rojas, M. (1988). *El Proceso urbano de Guayaquil 1870-1980*. ILDIS.
- Romero, J. L. (2010). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Siglo XXI Editores.
- Sambricio, C. (2012). *Ciudad y vivienda en América Latina 1930-1960*. Lampreave.
- Sánchez, P. (2015). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. FLACSO Ecuador. <http://repositorio.flacoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/6677/2/TFLACSO-2014BPSG.pdf>
- Sánchez, P. (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. CIVITIC, Economía urbana y gobernanza*, 2, 40-69. <http://revistas.uazuayeduec/index.php/memorias/issue/view/19/PDF-CITIVIC-02>
- Sánchez, P. (2020). Informalidad urbana y políticas habitacionales en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, 1990 y 2018. *CITIVIC*. <https://repositorio.flacoandes.edu.ec/bitstream/10469/16967/1/REXTN-Ci5-05-Sanchez.pdf>