

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

Escuela Técnica Superior de Arquitectura



**REPENSAR LA PRODUCCIÓN
ESTATAL DE VIVIENDA DE
INTERÉS SOCIAL DESDE LA
GENTE: APROXIMACIONES A
LA POLÍTICA HABITACIONAL
ECUATORIANA EN EL PERIODO
2008 – 2018: CONTINUIDADES,
CONTRASTES Y DESAFÍOS**

TESIS DOCTORAL

María Lorena Brito Escobar

2023

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura



**REPENSAR LA PRODUCCIÓN
ESTATAL DE VIVIENDA DE
INTERÉS SOCIAL DESDE LA
GENTE: APROXIMACIONES A
LA POLÍTICA HABITACIONAL
ECUATORIANA EN EL PERIODO
2008 – 2018: CONTINUIDADES,
CONTRASTES Y DESAFÍOS**

TESIS DOCTORAL

María Lorena Brito Escobar

Master en Acción Pública con mención en Políticas Urbanas

Isabel González García

Profesora Contratada Doctora

2023

Tribunal nombrado por el Magnífico Rector de la Universidad Politécnica de Madrid, el día_____de_____de_____.

Presidente:

Vocal:

Vocal:

Vocal:

Secretario:

Suplente:

Suplente:

Realizado el acto de defensa y lectura de la Tesis el día_____de_____de_____
_____de
en Madrid, habiendo obtenido la calificación de

El presidente,

El secretario,

Los vocales,

Agradecimientos

A mi hijo Leo Ezequiel por convertirse en el motor de mi vida.

A mi familia por su apoyo incondicional, siempre.

A Iralda, niñera de Leo, por colaborar en su cuidado mientras yo elaboraba esta investigación.

A mis amigos que me dieron una mano desinteresada, especialmente a Lenin Robayo, a Jeanneth Alvear y a Evandro Moreno Peralta, morador de Socio Vivienda 2.

Resumen

El objetivo de la presente investigación es proponer un modelo de gobernanza urbana integrada para la producción equitativa y sostenible de vivienda de interés social en Ecuador y, potencialmente, en otros países de América Latina. Para ello examina el impacto socioeconómico de la puesta en marcha de políticas habitacionales promovidas entre 2008 – 2018 sobre su población beneficiaria. Su objeto de estudio son dos herramientas clave de los programas estatales de vivienda de ese período: la Estrategia de Acompañamiento Social y la de Fortalecimiento Comunitario, su implementación y principales resultados. Con estos elementos, el modelo de gobernanza urbana propuesto desarrolla mecanismos participativos de producción estatal de vivienda y de hábitat, demostrando que con una acción pública concertada es posible catalizar procesos de urbanización con criterios de sostenibilidad, inclusión y equidad territorial.

Abstract

The objective of this research is to propose an integrated urban governance model for the equitable and sustainable production of affordable housing in Ecuador and, potentially, in other Latin American countries. To do this, it examines the socioeconomic impact of the implementation of housing policies promoted between 2008 - 2018 on its beneficiary population. Its object of study are two key tools of the state housing programs of that period: The Social Accompaniment Strategy and the Community Strengthening Strategy. With these elements, the proposed urban governance model develops participatory mechanisms for the state production of housing and habitat, demonstrating that with concerted public action it is possible to promote urbanization processes with criteria of sustainability, inclusion and territorial equity.

Dedicatoria

A Leo Ezequiel: fuente inagotable de amor.

Gracias por mostrarme dimensiones de cariño infinito y colosal alegría.

Gracias por permitirme comprender que las palabras no siempre son la mejor vía para comunicarnos. Tus gestos, tu sonrisa y tu mirada bastan para llenar mi corazón.

Pronto estaremos en la cima del mundo... Juntos, siempre juntos.

Contenido

1. Introducción	15
1.1 Descripción de la estructura y contenido de la tesis doctoral	15
1.2 Interés y pertinencia de la investigación en el contexto actual	18
1.3 Originalidad del proyecto de investigación.....	18
1.4 Descripción del problema de investigación y objetivos de la tesis	19
2. Bases teóricas	21
2.1 Una aproximación crítica al significado de la vivienda a partir del análisis de los instrumentos del derecho internacional.....	21
2.2 La vivienda como producto social y autogestión colectiva: redefiniendo el derecho a una vivienda adecuada.....	33
2.3 Discriminación, segregación y fragmentación urbanas: las disyuntivas del derecho a una vivienda adecuada.....	35
2.3.1 Aproximaciones a una definición de discriminación desde el caso ecuatoriano.....	35
2.3.2 Segregación	36
2.3.3 Fragmentación.....	38
2.4 La calidad de vida desde la perspectiva del derecho a una vivienda adecuada ..	39
2.5 La gobernanza urbana integrada como premisa para la reivindicación del derecho a la vivienda	43
2.5.1 Nuevos esquemas de gobernanza en sociedades modernas	43
2.5.2 Gobernanza urbana integrada: Una oportunidad para la innovación social	48
3. Intersecciones de la vivienda de interés social, la calidad de vida y la gobernanza urbana: Hipótesis y metodología de la investigación	57

3.1	Hipótesis de la investigación.....	58
3.2	Consideraciones metodológicas.....	60
3.2.1	Análisis A: Esquema de gobernanza.....	62
3.2.2	Análisis B: Esquema de actores sociales.....	65
3.2.3	Criterios para la selección de estudios de caso	79
4.	Aproximaciones a la política habitacional ecuatoriana en el período 2008 – 2018: Contextos y reflexiones sobre sus estrategias de gestión social.....	80
4.1	Contexto latinoamericano	80
4.2	Contexto ecuatoriano	86
4.2.1	Políticas de vivienda de interés social en el período 2008 – 2016 y su naciente gestión social	88
4.2.2	El giro de la política de vivienda hacia el escenario post terremoto (2016 - 2017): entre la emergencia y el despilfarro	94
4.2.3	Política de vivienda de interés social a partir de 2017: gratuidad y fortalecimiento comunitario	100
4.2.4	Política habitacional ecuatoriana en el periodo 2008 – 2018: Algunas reflexiones finales y puntos críticos	105
5.	Análisis de la política pública de gestión social en dos casos emblemáticos: Socio Vivienda 2 (Guayaquil) y Huarca (Quito)	113
5.1	Análisis descriptivo de Socio Vivienda 2 – Guayaquil.....	113
5.1.1	Contexto: Breve descripción del proceso de urbanización de Guayaquil 113	
5.1.2	El Plan Habitacional Socio Vivienda 2	115
5.1.3	La política de gestión social aplicada a la realidad de Socio Vivienda 2: Estrategia de Acompañamiento Social (EAS)	134
5.2	Análisis descriptivo de Huarca – Quito.....	138

5.2.1	Contexto: Breve descripción del proceso de urbanización de Quito	138
5.2.2	El Plan Habitacional Huarca.....	139
5.2.3	La política de gestión social aplicada a la realidad de Huarca: Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC).....	154
6.	Resultados	158
6.1	Fuente A: Esquema de gobernanza	158
6.1.1	Evaluación cuantitativa de la coherencia en los esquemas de gobernanza detrás de los casos de estudio	158
6.1.2	Evaluación cualitativa de la pertinencia de los esquemas de gobernanza detrás de los casos de estudio	185
6.2	Fuente B: Esquema de actores sociales	195
6.2.1	Resultado del análisis cuantitativo del esquema de actores sociales.....	195
6.2.2	Resultados del análisis cualitativo del esquema de actores sociales.....	211
7.	Conclusiones:	222
Aproximaciones a la política habitacional ecuatoriana en el periodo 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos.....		222
7.1	Continuidades	222
7.2	Contrastes	226
7.3	Desafíos: Breve bosquejo del Modelo Alternativo de Gobernanza Urbana Integrada (MAGUI).....	229
Bibliografía.....		233
Anexos.....		244

Índice de tablas

Tabla 1. La vivienda en el Derecho Internacional.....	22
Tabla 2. Categorías de obligación para los Estados en el Derecho a la Vivienda.....	25
Tabla 3. Tipos de discriminación y nominación.....	36
Tabla 4. Espectro por escenarios propuesto por Boal	37
Tabla 5. Principales dimensiones presentes en la calidad de vida, según Alguacil (1998)..	40
Tabla 6. Variables e indicadores para medir la calidad de vida en el contexto latinoamericano	43
Tabla 7. Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza	45
Tabla 8. Puntos clave de acepciones de gobernanza y aterrizaje en el caso ecuatoriano	48
Tabla 9. Caracterización de competencias entre los niveles de gobierno de acuerdo con el Art. 116 del COOTAD	63
Tabla 10. Lista de entrevistas a profundidad para el análisis de la estructura de gobernanza	64
Tabla 11. Priorización de variables e indicadores para el análisis cuantitativo	66
Tabla 12. Tipo de residuos para evaluar el modelo	72
Tabla 13. Medidas de clasificación	75
Tabla 14. Factores de discriminación urbana	76
Tabla 15. Lista de participantes en levantamiento de información cualitativa para análisis de la estructura de actores sociales	78
Tabla 16. Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos	80
Tabla 17. Tipo de bono para el acceso a vivienda de interés social – 2014	90
Tabla 18. Estado de viviendas inspeccionadas en Manabí y Esmeraldas	96
Tabla 19. Ministros que lideraron el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda desde su creación en 1994 hasta finales de 2018	105
Tabla 20. Hogares en pobreza extrema y pobreza moderada por tenencia de vivienda y déficit cuantitativo a nivel nacional.....	107
Tabla 21. Síntesis información nacional de bonos de vivienda.....	109
Tabla 22. Proyectos de vivienda de interés social calificados en el periodo 2015 - 2018 .	110
Tabla 23. Crecimiento histórico de Guayaquil, % respecto a población nacional, área y densidad (1950 - 2010)	115
Tabla 24. Reubicación de familias del Estero Salado en Socio Vivienda 2	116
Tabla 25. Equipamientos de Socio Vivienda 2, según MIDUVI	133
Tabla 26. Resultados de la aplicación de la EAS sobre Socio Vivienda 2 desde 3 visiones	135
Tabla 27. Segmentos de vivienda de interés social en Casa para Todos.....	140
Tabla 28. Acuerdos y resoluciones relativos al acompañamiento social y la VIS	164
Tabla 29. Análisis de competencias de las instancias que intervienen en la producción y asignación de vivienda de interés social y en el acompañamiento social periodo 2008 - 2019	184
Tabla 30. Análisis de co ocurrencias en entrevistas de SV2 según ATLAS TI	186

Tabla 31. Análisis de co ocurrencias en entrevistas de Huarca según ATLAS TI.....	190
Tabla 32. Síntesis del análisis descriptivo de Socio Vivienda 2	197
Tabla 33. Síntesis del análisis descriptivo de Huarca.....	200
Tabla 34. Variables consideradas durante el levantamiento de información	205
Tabla 35: Resultados regresión logística.....	206
Tabla 36. Intervalos de confianza Odds ratio	210
Tabla 37. Componentes, acciones y actores del MAGUI	231

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. El concepto de calidad de vida desde la complejidad	39
Ilustración 2. Elementos claves para el hábitat social sustentable como satisfactor para la calidad de vida.....	42
Ilustración 3. Gráfica de las consideraciones metodológicas en los estudios de caso: Socio Vivienda 2 y Huarca	62
Ilustración 4. Fuentes de información secundaria	66
Ilustración 5. Coeficiente de Gini urbano en América Latina.....	81
Ilustración 6. América Latina (18 países): Déficit total de vivienda urbana por quintil de ingreso	82
Ilustración 7. Cobertura urbana en la provisión de agua potable y saneamiento por quintil de ingreso, 2014.....	84
Ilustración 8. Síntesis del diagnóstico de la EAS (MIDUVI) - 2012	91
Ilustración 9. Acciones propuestas por la Gerencia de Gestión Social – 2012	93
Ilustración 13. Epicentro del terremoto de abril de 2016, Ecuador.....	95
Ilustración 14. Viviendas colapsadas por el terremoto de 2016 en Rocafuerte (provincia de Manabí).....	97
Ilustración 15. Proyecto Sí Mi Casa en Manta - Manabí	99
Ilustración 16. Visión simplificada del desarrollo comunitario	104
Ilustración 18. Viviendas del Estero Salado en Guayaquil, febrero de 2009	117
Ilustración 19. Desalojo forzoso en el Estero Salado de Guayaquil, 2013.....	118
Ilustración 20. Macro lotización de Proyectos y Terrenos S.A. PYTSA	119
Ilustración 21. Localización de Socio Vivienda 2.....	120
Ilustración 22. Ubicación de Programa Habitacional Socio Vivienda 2 respecto a Isla Trinitaria y al hiper centro de la ciudad.....	121
Ilustración 23. Acceso a servicios básicos en Guayaquil – Socio Vivienda 2	122
Ilustración 24. Distribución de agua por tanqueros en Socio Vivienda 2	124
Ilustración 25. Servicios de salud y educación en Socio Vivienda 2 y en su área de influencia	125

Ilustración 26. Distribución espacial de los niveles socio económicos de Guayaquil – Socio Vivienda 2	127
Ilustración 27. Densidad de población en Guayaquil	129
Ilustración 28. Tipología de vivienda - Socio Vivienda 2.....	131
Ilustración 29. Cronología del Proyecto Guayaquil Ecológico en el Estero Salado	134
Ilustración 30. Moradores de Socio Vivienda en audiencia para reclamar acción de protección	137
Ilustración 31. Ubicación de Huarca - Quito.....	141
Ilustración 32. Ubicación de Huarca	142
Ilustración 33. Infografía de proximidad de servicios sociales a proyecto Huarca	143
Ilustración 34. Acceso a servicios básicos en Quito – Huarca	145
Ilustración 35. Servicios de salud y educación en Huarca y en su área de influencia.....	146
Ilustración 36. Distribución espacial de los niveles socio económicos de Quito - Huarca	148
Ilustración 37. Densidad poblacional en el sur de Quito.....	149
Ilustración 38. Tipologías de vivienda en el Plan Habitacional Huarca.....	150
Ilustración 39. Distribución interior del Plan Habitacional Huarca y espacios públicos .	152
Ilustración 40. Resultados de la aplicación de la EFC sobre Huarca desde 4 visiones	155
Ilustración 41. Normativa relacionada con el acompañamiento social y el acceso a vivienda adecuada, emitida en el periodo 2008-2022	167
Ilustración 42. Documentos normativos emitidos y tipo relativos a la VIS y al acompañamiento social.....	167
Ilustración 43. Propuesta de orgánico funcional para la Gerencia de Gestión Social - EAS, 2012	168
Ilustración 44. Entidades del Ejecutivo que intervinieron en la creación de Socio Vivienda 2, en el marco del Proyecto Guayaquil Ecológico.....	169
Ilustración 45. Estructura de ejecución del Proyecto Habitacional Socio Vivienda 2	170
Ilustración 46. Estructura operativa de la EFC dentro de la STPTV.....	171
Ilustración 47. Competencias del MIDUVI.....	172
Ilustración 48. Relacionamiento de la Unidad de Registro Social	174
Ilustración 49. Línea de tiempo de la vida institucional de Ecuador Estratégico EP	175
Ilustración 50. Cadena de valor de EEEP	176
Ilustración 51. Línea de tiempo de la normativa expedida para la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario en la STPTV	177
Ilustración 52. Traslado de competencias entre las instituciones, según el año de expedición de la normativa relacionada con el acompañamiento social en proyectos VIS.....	181
Ilustración 53. Proporción del traslado de competencias según institución	182
Ilustración 54. Proporción del traslado de competencias posterior a la emisión de lineamientos para el Acompañamiento Social y el Fortalecimiento Comunitario	183
Ilustración 55. Gráfico Sankey de Socio Vivienda 2	188

Ilustración 56. Gráfico Sankey de Huarcay.....	193
Ilustración 57. Grupo focal en Socio Vivienda 2	212
Ilustración 58. Grupo focal en Huarcay.....	217
Ilustración 59. Ejes de trabajo del Comité para la implementación del MAGUI.....	230
Ilustración 60. Bosquejo de esquema de funcionamiento del MAGUI.....	232

Lista de acrónimos

AHSE	Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador
CNP	Consejo Nacional de Planificación
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CIPTUV	Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPT	Casa Para Todos
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
EAS	Estrategia de Acompañamiento Social
EE EP	Ecuador Estratégico Empresa Pública
EFC	Estrategia de Fortalecimiento Comunitario
EP	Entrevista a profundidad
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobierno/s Autónomo/s Descentralizado/s
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GF	Grupo focal
HV	Historia de vida
IA	Inteligencia Artificial
IGM	Instituto Geográfico Militar
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MAE	Ministerio del Ambiente

MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NAU	Nueva Agenda Urbana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEA	Población Económicamente Activa.
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación
SETEC	Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
STPTV	Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida
URS	Unidad de Registro Social
VIS	Vivienda de Interés Social

1. Introducción

1.1 Descripción de la estructura y contenido de la tesis doctoral

Durante los años 60 y 70, los procesos de urbanización derivados –principalmente– de intensas oleadas migratorias desde el campo a las cada vez más grandes urbes de América Latina, fueron percibidos como efectos colaterales de crisis económicas coyunturales y transitorias. Sin embargo, con el paso del tiempo, estos procesos provocaron problemáticas estructurales de segregación, exclusión y hacinamiento, insostenibles para algunas ciudades de la región. Las urbes ecuatorianas no estuvieron exentas de estas dificultades reflejando, por ejemplo, una marcada incidencia del déficit habitacional cuantitativo, especialmente en hogares en situación de pobreza.

Los poderes públicos y privados de los diferentes países latinoamericanos, cada vez más desbordados ante la magnitud e intensidad de estos fenómenos, intentaron generar todo tipo de respuestas a través –entre otras– de políticas de vivienda de interés social (VIS). En el caso ecuatoriano –durante los años 60 y 70– se configuró una política de VIS bajo un “modelo de mutualismo” basado en el ahorro y el crédito a largo plazo para la construcción de proyectos de vivienda (Córdova, 2015). En estos años se ejecutaron 25.000 viviendas, pero para un sector de clase media (Acosta, Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes, 2009).

En la década de 1980, y con la misma lógica del período anterior, el Estado promovió la ejecución de cerca de 140.000 viviendas, direccionadas a la clase media y media-baja (Acosta, Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes, 2009). En la década del 90, las políticas de VIS experimentaron algunas transformaciones, entre ellas, su focalización sobre la demanda, y ya no sobre la oferta. En 1993 se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) que, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementó –desde 1998– el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), direccionado a familias de escasos ingresos. El SIV acogió un modelo de producción de VIS que ha persistido casi dos décadas más bajo la fórmula: $A+B+C$ (ahorro, bono¹ y crédito)² (Ruiz, Sánchez, & Pinto, 2013).

Este mecanismo se reprodujo bajo diferentes nominaciones, inclusive en la primera década del 2000, en la que los poderes públicos promovieron una oleada de intervenciones vinculadas, en algunos casos, a la construcción de grandes proyectos urbanos. Así nacieron proyectos habitacionales como Ciudad Bicentenario y Divino Niño en Quito, y Ciudad

¹ El bono hace referencia a un tipo de subvención no reembolsable.

² Esquema aplicado por el MIDUVI en el marco del Sistema de Incentivos de Vivienda. Este modelo se replicó en un gran número de países latinoamericanos que también se vieron influenciados por la intervención de organismos internacionales de cooperación.

Victoria y Socio Vivienda 1 y 2 en Guayaquil, en todos los casos, buscando atacar el déficit habitacional que rebasaba el millón de viviendas durante aquellos años (Acosta, La gestión de la vivienda social en el Ecuador: Entre la espada y la pared, 2019).

Para el 2017, el déficit habitacional cuantitativo llegó a ser de 387.054 hogares en situación de pobreza extrema y moderada (entre el 40 y 50% de los hogares de estos dos segmentos en Ecuador) (INEC, 2017). Ante ello, el presidente Lenín Moreno (2017 - 2021) lanzó un ambicioso programa de VIS denominado Casa para Todos, que se propuso construir 325.000 viviendas en 4 años. A través de Casa para Todos, el SIV adquirió un matiz diferenciado, puesto que además de los incentivos de VIS tradicionales, se incluyó una modalidad de vivienda totalmente subvencionada (gratuita), en terreno propio y en urbanizaciones edificadas por el Estado. Este tipo de viviendas están destinadas a hogares de personas con discapacidad y en situación de pobreza y extrema pobreza (quintil 1), es decir, una fracción de la población a la que apenas se había considerado en décadas precedentes. Hasta el segundo semestre de 2020 se entregaron 6.771 viviendas bajo la modalidad gratuita, y hasta mediados de 2021 se esperaba entregar 12.000 viviendas más (MIDUVI, 2020).

En este contexto, resalta el hecho de que –en ninguno de los períodos citados– la política ecuatoriana de VIS ha evaluado su impacto sobre el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de sus destinatarios, ni en términos sociales, ni en términos económicos. Este hecho se ha reflejado tanto en el discurso como en la práctica, puesto que los ‘logros’ de la política habitacional de interés social se han medido únicamente por el número de viviendas entregadas por el Estado, mas no por el número de hogares que, a través de éstas, han podido disminuir sus condiciones de pobreza o de vulnerabilidad y han fortalecido efectivamente sus capacidades.

Por consiguiente, varios asentamientos humanos configurados bajo este esquema de política pública se han transformado en focos de violencia y de delincuencia, como es el caso del Programa Socio Vivienda de Guayaquil (2008), y como poco a poco se está convirtiendo Huarca en Quito (2018). El primer caso, incluso, es conocido como el “barrio más peligroso de Guayaquil”, por la presencia permanente de asaltos y la detección de micro tráfico de drogas (Letamendi, 2020); y el segundo, que ha sido el escenario de episodios violentos y agresiones (TVC, 2020).

Aquí se distingue una problemática de fondo relacionada con lo que Del Río y Duarte (2012) denominan como “la persistencia de un enfoque ‘viviendista’, que sitúa el tema en cuestiones como la escasez económica, el déficit cuantitativo y los costos por unidad, disociando la política de vivienda de la política urbana y abordando el problema desde la lógica de la obra pública” (Del Río & Duarte, 2012). El Estado ecuatoriano, como otros de América Latina, al mirar a la vivienda como una unidad aislada y desligada de la estructura urbana, la desvincula de aspectos socio territoriales fundamentales (Duarte, 2017). En consecuencia, no solo que invisibiliza los impactos sociales o económicos de la producción de VIS sobre la población,

sino que desconoce la discriminación, la segregación y la fragmentación urbana que sus intervenciones inducen.

A finales de 2013, la preocupación de los poderes públicos por las consecuencias sociales y económicas de sus intervenciones se hicieron visibles, pero como una suerte de compensaciones de las complicaciones ya generadas. Por ello, se creó una herramienta de ‘gestión social’ llamada ‘Estrategia de Acompañamiento Social (EAS)’ –enmarcada en la política habitacional de interés social– que intentó mitigar la conflictividad de los nuevos barrios creados, específicamente, la de Socio Vivienda 2 (Guayaquil).

Por otra parte, el gobierno del período 2017 - 2021, a través del Programa Casa para Todos, ha buscado ‘diferenciarse’ de la política habitacional de interés social precedente, a través de un segundo mecanismo de gestión social denominado ‘Estrategia de Fortalecimiento Comunitario’ (EFC). Esta herramienta ha sido desarrollada en las urbanizaciones de Casa para Todos totalmente subvencionadas, ya no de manera tardía como en Socio Vivienda, sino desde la construcción misma de las viviendas, como en el caso de Huarca y en Quito.

La gestión social enfocada en proyectos de VIS puede ser definida como un tipo de intervención que busca fortalecer el tejido social y organizativo de las urbanizaciones construidas por el Estado, así como promover su dinamización económica mediante la creación de pequeños comercios. Con la vinculación puntual de personal técnico especializado (gestores sociales) que pretende activar a la población gracias a la participación ciudadana (conformación de directivas barriales, de organizaciones comunitarias y de posibles emprendimientos), se trata de subsanar problemáticas estructurales como la segregación, la discriminación, la pobreza y el desempleo. Este esfuerzo, aunque abarca una amplia gama de actividades y de propuestas, se ve excedido por una realidad de inequidad socio espacial, aislamiento y fragmentación con el tejido urbano.

En este contexto, la presente investigación busca reflexionar sobre los impactos de la puesta en marcha de los instrumentos de gestión social –EAS y EFC– que fueron creados para promover la articulación social y fomentar el desarrollo económico en importantes experiencias de Programas ecuatorianos de VIS.

De la mano con esta reflexión, y luego de evidenciar la escasa incidencia que las políticas de VIS del período 2008 – 2018 tuvieron en la mejora de la calidad de vida de su población beneficiaria, se bosquejará un modelo de gobernanza urbana integrada para la producción equitativa y sostenible de VIS en Ecuador y en América Latina, mediante herramientas de política pública participativas e incluyentes, así como a través de esquemas institucionales y regulatorios flexibles.

1.2 Interés y pertinencia de la investigación en el contexto actual

Según un estudio publicado por el BID en 2018, en 1959, la población urbana de América Latina y el Caribe era de 108 millones de personas; hoy en la región viven alrededor de 500 millones. Esto significa que, al existir una mayor demanda de vivienda en las ciudades de la región, se incrementan igualmente los déficits cualitativos y cuantitativos. Resalta el hecho de que, aunque en América Latina el déficit cualitativo es mayor al déficit cuantitativo (94% del total), el 90% de las soluciones de vivienda ofertadas por la política estatal se concentran en la construcción y entrega de nuevas unidades de vivienda (déficit cuantitativo), descuidando el stock de viviendas existente, así como su entorno (déficit cualitativo) (BID, 2018).

Ecuador replica esta misma tendencia latinoamericana. Con el 10%, ocupa el cuarto lugar en déficit cuantitativo de vivienda respecto al resto de países de la región (luego de Bolivia, Perú y Nicaragua); y el quinto lugar en déficit cualitativo, con el 31% (BID, 2018). Ante ello, las respuestas por parte del Estado se han concentrado —únicamente— en la construcción de vivienda nueva, dejando de lado la mejora de vivienda existente, que es la que en realidad requeriría de mayor atención. Aquí resalta la pertinencia del presente estudio, puesto que Ecuador, al igual que otros países de América Latina, requiere de propuestas que impulsen la formulación de políticas de vivienda adaptadas a la realidad de sus ciudades y a las necesidades de sus pobladores. Un nuevo modelo de gobernanza urbana es imperante para Ecuador, dada la persistencia del quiebre entre política de vivienda, política urbana y planeamiento urbano. Por ello, a través de este estudio, se espera contribuir a una articulación aterrizada de estos tres ámbitos, que brinde oportunidades reales de mejorar la calidad de vida de la población urbana, traducida en el acceso a servicios, equipamientos y oportunidades de trabajo.

1.3 Originalidad del proyecto de investigación

La mayoría de estudios sobre VIS de la última década, tanto los producidos en Ecuador como en el resto de países de América Latina, focalizan su atención en temáticas relativas a las características físicas de las viviendas, su distribución espacial, la diversidad de tipologías sostenibles y amigables con el ambiente, sus usos, su localización, etc. Otra corriente bastante representativa ha generado un importante número de trabajos sobre la producción social de la vivienda y del hábitat desde las organizaciones sociales y cooperativas de vivienda, es decir, la auto construcción de VIS desde la sociedad civil movilizadora (Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador son algunos ejemplos).

Escasas investigaciones se han centrado en la producción de VIS desde el Estado y sus consecuencias socioeconómicas sobre la población a la cual beneficia y —prácticamente— muy pocos análisis abordan de manera prolija y detallada los contenidos y alcances de la

aplicación de estrategias de gestión social dentro de este tipo de proyectos habitacionales³. La originalidad del presente trabajo investigativo radica no solo en su objeto de estudio (los resultados de la aplicación de estrategias de gestión social que acompañan políticas de VIS), sino en la propuesta que pretende generar, que es una estructura de gobernanza urbana integrada, gracias a la cual, el Estado y las políticas públicas podrían catalizar procesos incluyentes y sostenibles de producción de VIS para Ecuador y, eventualmente, para otras realidades de América Latina.

1.4 Descripción del problema de investigación y objetivos de la tesis

Las políticas de VIS ecuatorianas del período 2008 - 2018, a pesar de su esfuerzo por otorgarle un valor agregado a sus programas habitacionales mediante ‘estrategias de gestión social’, presentan marcadas deficiencias reflejadas, por ejemplo, en el estancamiento socioeconómico de sus beneficiarios, en los elevados índices de conflictividad y de violencia de los asentamientos humanos creados y, en algunos casos, en el abandono de viviendas. Este es el caso del Programa Socio Vivienda 2, ubicado en Guayaquil (2008) y el de Huarca y de la ciudad de Quito (2018), ambos considerados como ejes de análisis en el presente estudio.

En este contexto, la problemática detectada radica, por una parte, en el hecho de que las políticas de VIS han desconocido –a priori– las dinámicas económicas y socioculturales de sus beneficiarios; y por otra, en que los proyectos de vivienda han sido localizados en zonas periféricas de las ciudades, manteniéndose al margen del planeamiento urbano y reproduciendo lógicas de segregación, exclusión y discriminación avaladas por un mercado de suelo fuera del control estatal.

Las preguntas de investigación que plantea el presente estudio son:

¿Cuáles son los impactos socioeconómicos de la implementación de las estrategias de Acompañamiento Social y de Fortalecimiento Comunitario sobre la calidad de vida de sus destinatarios en el marco de los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 en Guayaquil y Huarca y de la ciudad de Quito?

¿A través de qué tipo de gobernanza urbana estos impactos podrían transformarse?

¿Qué otros factores inciden sobre la sostenibilidad social de los proyectos de VIS promovidos por la política pública, más allá de las estrategias de gestión social?

En este contexto, a continuación, se esbozan los objetivos de la presente tesis doctoral:

³ A diciembre de 2020, se tiene conocimiento de la ejecución de un estudio por parte del BID, que evalúa la incidencia de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario del Programa Casa para Todos en algunas de sus urbanizaciones. El estudio aún no presenta resultados.

<i>Objetivo general</i>
OG: Proponer un modelo de gobernanza urbana integrada para la producción equitativa y sostenible de VIS en Ecuador, a partir de un estudio de los impactos socioeconómicos de las Estrategias de Acompañamiento Social y de Fortalecimiento Comunitario, en el marco de los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 y Huarca.
<i>Objetivos específicos</i>
OE1: Reflexionar sobre el debate teórico latinoamericano, norteamericano y europeo alrededor del derecho a la vivienda y la gobernanza urbana integrada para la producción equitativa y sostenible de VIS. Se examinan, además, los puntos de cruce teóricos de esta postura con las nociones de producción social del espacio y del hábitat.
OE2: Caracterizar los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 y Huarca y la configuración institucional que catalizó sus procesos de construcción y de gestión social.
OE3: Analizar las herramientas de gestión social: Estrategia de Acompañamiento Social y Estrategia de Fortalecimiento Comunitario y los mecanismos estatales para su aplicación sobre los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 y Huarca respectivamente.
OE4: Examinar los impactos socioeconómicos producidos por las estrategias de gestión social sobre las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria de los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 y Huarca.
OE5: Bosquejar un esquema de gobernanza urbana integrada que vincule los elementos teóricos formulados con los hallazgos del trabajo de campo.

2. Bases teóricas

El presente acápite se centra en el análisis conceptual de la vivienda a partir de acepciones diferenciadas. Se parte desde una perspectiva crítica del derecho internacional y de su aplicabilidad, aterrizándolo en nociones de variadas fuentes de pensamiento europeas y latinoamericanas. Estas reflexiones servirán como punto de partida para el abordaje teórico de la producción social del espacio y del hábitat, cuya complejidad requiere de una suerte de anclaje cognitivo que le sirva como hilo conductor. Con esta base epistémica se abrirán las puertas a una (re)significación de la noción de vivienda, en su calidad de productora de tejido social y de territorialidad, y en esta misma línea, se reconfigura la acepción del derecho a una vivienda adecuada.

En un segundo momento, se desarrolla la noción de calidad de vida tomando como base propuestas teóricas europeas, pero que decantan en la realidad latinoamericana, a través de la formulación de variables específicas y aplicables a los dos casos analizados en el presente trabajo. Este segmento constituye el fundamento teórico de lo que posteriormente tomará el nombre de “el esquema de actores sociales”.

En tercer lugar, se construye el concepto de gobernanza urbana integrada a través del análisis crítico de diferentes tipos de gobernanza surgidos en Europa, pero con aplicabilidad a estructuras políticas latinoamericanas. Este insumo se configura como el andamiaje argumental de lo que más adelante se denominará como “el esquema de gobernanza”.

Este conjunto de reflexiones, finalmente, permitirán establecer la hipótesis de investigación, cuyo anclaje conceptual evocará dos nociones más: la variedad urbana y la “*mixité* social”, ambas articuladas para dar a luz la propuesta de modelo de gobernanza urbana integrada, aplicable al caso ecuatoriano.

2.1 Una aproximación crítica al significado de la vivienda a partir del análisis de los instrumentos del derecho internacional

La vivienda ha sido reconocida como un elemento fundamental en el derecho internacional desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en 1948. A partir de entonces, un gran número de acuerdos internacionales han plasmado en sus contenidos –de manera directa o indirecta– su importancia. Estos son los siguientes:

Tabla 1. La vivienda en el Derecho Internacional

<i>Declaración Universal de Derechos Humanos – 1948</i>
<i>Art. 25. Numeral 1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).”</i>
<i>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – 1948</i>
<i>Art. 11: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.</i>
<i>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados – 1951</i>
<i>Art. 21: “En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”.</i>
<i>Convención N° 110 de la Organización Internacional del Trabajo – 1958</i>
<i>Art. 88.1: “Cuando el alojamiento sea proporcionado por el empleador, las condiciones que hayan de regir el inquilinato de los trabajadores de las plantaciones no serán menos favorables que las previstas en la legislación y la práctica nacionales. 1. Cuando el alojamiento sea proporcionado por el empleador, las condiciones que hayan de regir el inquilinato de los trabajadores de las plantaciones no serán menos favorables que las previstas en la legislación y la práctica nacionales.”</i>
<i>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial – 1965</i>
<i>Art. 5: los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) el derecho a la vivienda (...).”</i>
<i>Convención N° 117 de la Organización Internacional del Trabajo - 1962</i>
<i>Art. 2: “El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.”</i> <i>Art. 5.2: “Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación.”</i>
<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – 1966</i>
<i>Art. 11: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.</i>
<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos – 1978</i>
<i>Art. 26: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr</i>

progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” – 1978
Art. 11: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – 1979
Art. 14: “(...) Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales (...), y en particular le asegurarán el derecho a: (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones”.
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels - 1984
Hace referencia a los derechos más básicos de los seres humanos, entre ellos, el de no ser desalojado. Esto tiene relación directa con el derecho a la vivienda.
Convención N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo - 1985
“Sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo deberán asegurar las funciones siguientes que sean adecuadas y apropiadas a los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo:” “b. vigilancia de los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar a la salud de los trabajadores, incluidos las instalaciones sanitarias, comedores y alojamientos, cuando estas facilidades sean proporcionadas por el empleador.”
Convención sobre los Derechos del Niño – 1989
Art. 27: “(...) Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho (el de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social) y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (...)”.
Convención N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo – 1989
Art. 7.1: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.” Art. 14: 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente

ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Art. 20.2: c. Asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda.”
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares – 1990
Art. 43: “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: (...) d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas – 2007
Art. 21: “Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.”
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – 2008
Art. 28: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (...)”.

Fuente: Techo, 2014; ONU, 2007; Vicente, Rubio, & Martínez, 2013

La vivienda –entendida como derecho– está acompañada de una caracterización concertada internacionalmente como “adecuada”⁴. Esta particularidad surgió en 1966, en el marco del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque para entonces no se precisó su contenido (Mejía-Escalante, 2016).

Años más tarde, en 1991, el mismo Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales dio cuerpo a la noción de “derecho a una vivienda adecuada”. Se le otorgó los siguientes atributos:

⁴ Los tratados internacionales manejan, igualmente, la adjetivación de *digna*. La *vivienda digna*, según una investigación de Mónica Mejía-Escalante (2016, pág. 305), hace referencia al cumplimiento de estándares de habitabilidad, que tienen mayor relación con los aspectos físicos de la vivienda. La *vivienda adecuada*, por su parte, contiene un mayor número de elementos.

- **Seguridad de la tenencia:** La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura:** La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- **Asequibilidad:** La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- **Habitabilidad:** La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- **Accesibilidad:** La vivienda no es adecuada sino se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- **Ubicación:** La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- **Adecuación cultural:** La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural (ONU HABITAT, 2000).

Resalta el hecho de que los componentes de la *vivienda adecuada* son vistos como necesidades universales que los Estados definen en sus propias legislaciones (Mejía-Escalante, 2016). Algunas de estas obligaciones tienen un efecto inmediato, particularmente “el compromiso fundamental de garantizar que el derecho a una vivienda adecuada se ejerza sobre la base de la no discriminación.” (ONU HABITAT, 2000, pág. 32). Otros compromisos, en cambio, pueden cumplirse de manera progresiva, en función de la capacidad presupuestaria de los Estados partes.

En suma, los Estados que suscriben el derecho a la vivienda se comprometen a respetar, proteger y realizar este derecho.

Tabla 2. Categorías de obligación para los Estados en el Derecho a la Vivienda

<i>Obligación de respetar</i>	<i>Obligación de proteger</i>	<i>Obligación de realizar</i>
<i>Requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.</i> <i>Por ejemplo, no efectuar desalojos forzosos ni demoler viviendas, etc.</i>	<i>Exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada.</i> <i>Para ello, los Estados deben adoptar legislaciones u otras medidas para que actores privados cumplan con las normas de derechos humanos relativas y derecho a la vivienda,</i>	<i>Implica la exigencia de que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.</i> <i>Esto significa, por ejemplo, adoptar una política o un plan nacional de vivienda,</i>

	<i>reglamentar mercados, proteger arrendatarios, etc.</i>	<i>priorizando los grupos más desfavorecidos.</i>
--	---	---

Fuente: ONU HABITAT, 2000, pág. 9.

Asimismo, los Estados se comprometen a dar seguimiento de su cumplimiento a través de mecanismos de rendición de cuentas. Se trata de un proceso que se lleva a cabo a nivel nacional, regional e internacional.

En el plano nacional debe generarse mecanismos de seguimiento de tipo administrativo, normativo y político. Por ejemplo, una política o estrategia de vivienda, un relator nacional o una comisión nacional de monitoreo del derecho a la vivienda.

A nivel regional, los órganos y cortes judiciales son los encargados de observar la aplicación del derecho a la vivienda. Por ejemplo, “la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales.” (ONU HABITAT, 2000, pág. 46).

En el plano internacional, la aplicación de los tratados básicos de Naciones Unidas en lo que a derechos humanos concierne es observada por comités de expertos independientes. Son “conocidos generalmente como órganos establecidos en virtud de tratados, como por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos comités emiten observaciones finales sobre los informes periódicos de los Estados, así como observaciones generales sobre determinados temas.” (ONU HABITAT, 2000, pág. 47).

En síntesis, el derecho a una “vivienda adecuada” es un tipo de reivindicación que amalgama el ejercicio de un conjunto de derechos civiles reconocidos universalmente, como el derecho a la propiedad y al acceso a servicios básicos, sin ningún tipo de discriminación. Esta acepción constituye, en la práctica, un elemento no vinculante y está puesto a consideración de la estructuración y ejercicio de políticas públicas habitacionales en los diferentes países.

Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada forjado desde los organismos internacionales, específicamente desde Naciones Unidas, se ejecuta actualmente mediante dos instrumentos programáticos principales: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 durante el evento HABITAT III.

El Objetivo 11 de la Agenda de Desarrollo Sustentable establece como su meta principal “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (ONU, 2015, pág. 24). Esta meta tiene relación directa con el derecho de las personas a una vivienda adecuada.

Conforme a los 7 estándares mínimos del derecho a vivienda adecuada anteriormente descritos, todas las personas que se benefician de este deberían tener acceso permanente a: agua potable, energía para la cocina, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias y de

aseo, de eliminación de desechos, entre otros. Asimismo, desde la visión de los derechos humanos, la Agenda 2030 aborda el acceso universal y equitativo al agua potable de calidad, así como el acceso equitativo a servicios de saneamiento en su Objetivo 6.

De igual forma, en el Objetivo 7 se plantea la garantía del acceso universal a servicios de energía, sin descuidar su uso eficiente y su producción desde fuentes renovables.

Las metas para 2030 que guardan relación con agua potable, saneamiento y energía son:

- Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.
- Lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables.
- Mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial.
- Aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua.
- Garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos.
- Aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía.
- Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. (ONU, 2015, pág. 21)

Por otra parte, la Nueva Agenda Urbana (NAU), aprobada en Quito en octubre de 2016, establece un conjunto de lineamientos que promueven:

...la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (ONU HABITAT, 2016, pág. 5).

La NAU defiende el establecimiento de asentamientos humanos sostenibles, que cumplen con una función social y ambiental de la tierra. Uno de sus pilares es el derecho a una vivienda adecuada, sin ningún tipo de discriminación, además de la necesidad de lograr un acceso

universal al agua potable, al saneamiento y a la energía, enmarcados en el desarrollo sostenible.

En este sentido, uno de los compromisos de la NAU es promover la aplicación de políticas públicas relacionadas con viviendas asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas respecto de la proximidad y el fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las relaciones funcionales cercanas. De igual manera, la aplicación de políticas públicas que impidan los desalojos forzosos y respalden la integración socio económica y cultural de las comunidades marginadas evitando su segregación (ONU HABITAT, 2016).

El compromiso de los Estados es, precisamente, promover el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios ofrecidos por el proceso de urbanización, permitiendo que toda la población lleve una vida decente, digna y plena, independientemente del lugar en el que habita. Se menciona, inclusive, la consagración del ideal “derecho a la ciudad” en el accionar de los gobiernos nacionales y locales.

Por otra parte, una mirada crítica a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la Nueva Agenda Urbana señala que este tipo de esfuerzos legales y programáticos son poco fructíferos y tienen poco impacto sobre las áreas urbanas y rurales de los países de renta media y baja; así, sociólogos y urbanistas emblemáticos como Borja, Cohen, Sugranyes, Belil, Grau y Carrión (todos 2016) realizan una crítica intensa a los foros de Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, sobre todo a aquel que dio a luz a la NAU: HABITAT III. En efecto, en el libro *Ciudades para cambiar la vida: Una respuesta a HABITAT III*, Borja y Carrión llegan a reafirmar la escasa representatividad de este foro:

Hábitat no nos representa. Se trata de reconstruir un Hábitat que no está en manos de los gobiernos de los Estados. No debieran tener más que una presencia minoritaria. La mayoría de los miembros se repartiría entre los gobiernos de las ciudades y otros asentamientos locales, representantes de las organizaciones y movimientos sociales y de miembros colectivos profesionales o académicos. Todos ellos deberían comprometerse a defender un conjunto de principios que expresaran la vocación de hacer ciudad y de promover los derechos ciudadanos de todos. Lo cual debería concretarse en acciones positivas sobre el control del suelo; la consideración de la vivienda como un servicio público; el acceso a agua o energía, a la enseñanza y a la sanidad, a los transportes, el control público del sistema financiero y subordinado al sector local corporativo; etc. Si hay gentes sin derechos no hay derechos de nadie. Si faltan los derechos se imponen los privilegios de las minorías. Los excluidos son gentes sin derechos o con derechos limitados, pero son ellos, conjuntamente con las fuerzas ciudadanas activas, los que pueden hacer posible la ciudad democrática. Un hábitat distinto al que existe hoy. Debería ser una Asamblea de los pueblos, no de los gobiernos ni de la burocracia que de ellos depende. (Carrión & Borja, *Ciudades resistentes. Ciudades posibles*, 2016, pág. 58).

No obstante, la crítica a HABITAT III es más amplia. De la lectura de las posiciones de los autores mencionados se puede extraer lo siguiente:

1. Las buenas intenciones plasmadas en la NAU pierden consistencia y credibilidad por no haber sido construidas a partir de una evaluación de cumplimiento de las Agendas de HABITAT I y HABITAT II.
2. Por su condición de atemporalidad, la NAU prescinde establecer y reconocer a las ciudades tal como están en la mayoría de los países. Se siguen reproduciendo condiciones de segregación, violencia e inseguridad de hace 20 o 40 años.
3. Se evita mencionar hechos concretos replicados en numerosas ciudades del mundo, como los desalojos forzosos, el acaparamiento de tierras, la no respuesta al desplazamiento de refugiados y otras violaciones de derechos humanos.
4. No se plantean soluciones concretas para resolver la precariedad habitacional de mil millones de pobres, que viven sin dignidad alguna, en las calles, en centros deteriorados, en las periferias de las ciudades o en el campo.
5. Las ciudades están ausentes como sujetos de propuesta y acción. Son los Estados nacionales los que suscriben los acuerdos de HABITAT III, mientras que el rol de los gobiernos locales queda relegado.
6. La sociedad civil aparece en un rol pasivo y no se ha reconocido por completo el rol de los movimientos sociales en la construcción de la función social de la ciudad.
7. Los acápites relacionados a suelo y vivienda confirman un enfoque en el que predomina el valor de cambio. Si bien aparecen algunas menciones de su función social –sin definirla– y al suministro público de la tierra, no hay alusión a su valor de uso.
8. Es débil en el planteamiento de temas relacionados a la protección de la mujer y a los derechos de la comunidad LGBTI.
9. La débil mención de las asimetrías tecnológicas y la inaccesibilidad. (Sugranyes, 2016, págs. 89-91).

En síntesis –para algunos autores– la NAU se presenta como un documento vano que enlista un conjunto de buenas intenciones de dudosa aplicabilidad, disimulando realidades urbanas de segregación e inequidad. En cuanto al derecho a la vivienda, a pesar de que la NAU lo ratifica, no se plantea con claridad sus mecanismos de cumplimiento, como tampoco se pone en tela de juicio el funcionamiento del mercado inmobiliario o los alcances de la función social y ambiental de la propiedad.

Producto de este análisis de los marcos normativos y programáticos internacionales surge la necesidad de una (re)significación de la noción de vivienda:

El derecho a la vivienda se cuestiona con posturas teóricas contemporáneas que la asocian a una “dimensión de la estructura social” (Cortés, 1995). Al respecto, este sociólogo urbano, evocando la obra del inglés Kemeny (1992), señala que:

...el fracaso de una verdadera epistemología de los estudios de la vivienda proviene del descuido de los investigadores sociales por el análisis de la vivienda como una dimensión de la estructura social, lo que provoca la tensión entre el concepto de familia y el de vivienda...

El conflicto y ambigüedad que presentan el concepto de familia y el de vivienda procede de las distintas dimensiones que muestran ambos conceptos. Mientras que el concepto de familia tiene un carácter social,

el de la vivienda es físico y espacial. De esta manera, el análisis de la vivienda es visto como el estudio de su dimensión física en términos de producción, gestión y disposición (Cortés, 1995, pág. 128).

Dicha tensión podría disolverse, según Kemeny (1992), con la construcción de un nuevo concepto que combine la dimensión física y la social de la vivienda, o lo que él denomina como “la dimensión espacial”, destacando dos elementos fundamentales: “la propia organización espacial de la vivienda y su uso social y su integración en una organización espacial de orden más elevado: localidad, región, etc.” (Cortés, 1995, pág. 128).

En este contexto surge la acepción de “residencia”, que integra tanto el aspecto físico como el social de la vivienda, según la perspectiva kemeniana. La residencia debe considerarse desde la triple perspectiva: la familia (nivel micro), la vivienda propiamente dicha (nivel meso) y el contexto donde esta está localizada (nivel macro) (Cortés, 1995).

Además:

...housing is not just embedded in locality as a socio-spatial structure. It is also embedded in the institutional arrangements that have been evolved over extended periods of time to handle the financing, building, allocation, administration and maintenance of dwellings in the profuse forms of provision that have been developed in any given society. These, of course, include the state in the multifarious forms in which it is involved in housing both directly and indirectly. (Kemeny, 1992, págs. 159-160).

En conclusión, Kemeny (1992) teoriza la vivienda más allá de un objeto físico e incorpora las nociones de espacio y localidad, no tanto desde su dimensión física, sino como producto de un conjunto de interacciones sociales y económicas formadoras de lo que ha denominado como “residencia” (Hernández, 2013). Por ello la relevancia de su estudio, no solo desde la Arquitectura o el Diseño, sino desde las Ciencias Humanas y Económicas.

En un nivel más estructural, estarían implicadas además las instituciones que intervienen sobre la cuestión de la residencia, por ejemplo, los gobiernos nacionales y locales, las entidades financieras, los promotores inmobiliarios, etc. (Cortés, 1995).

Así, la residencia se plasma en el concepto de habitar, en tanto hecho social (Cortés, 1995). Hernández (2013) sintetiza el pensamiento cortesiano señalando que:

El concepto sociológico de habitar permite enlazar las diferentes unidades de análisis (sociedad, vivienda, habitantes), así como la interrelación entre ellas. Siendo la vivienda la unidad elemental que define la forma de habitar y la familia la unidad básica de esta residencia. De este modo las relaciones entre los elementos se enmarcan en sociedades concretas, a la vez que la conexión familia-vivienda con la estructura social depende del contexto histórico y espacial (Hernández, 2013, pág. 122).

La vivienda aparece, entonces, como una suerte de puente dentro del proceso de inserción social del hogar y la familia, vistos como las estructuras nucleares de la sociedad. Este razonamiento no se vislumbra del todo en el contenido de la noción “derecho a una vivienda adecuada”, a pesar de que, en años posteriores a su formulación, se le atribuyó siete características ajustables a la capacidad de respuesta de los Estados que se suscriben a este.

En este sentido, y considerando las variables mencionadas por Kemeny (1992) y clasificadas por Cortés (1995) y Hernández (2013), la acepción de *vivienda adecuada* se identificaría – en mayor medida– con el derecho al hábitat y a la ciudad, cuya amplitud conceptual es más adaptable a las nociones de “residencia” y de “habitar.”

Por otra parte, desde un sentido más antropológico, la vivienda es concebida como un espacio sagrado, en cuya estructura se expresa el cosmos y donde “la función de los distintos espacios tiene relación con los ámbitos domésticos, rituales y de división del trabajo por género” (SIISE-SIDENPE, 2010).

La forma de la vivienda, su tamaño, tipo de construcción y materiales, dependen de la organización social y cultural de cada pueblo y de las características de sus entornos (SIISE-SIDENPE, 2010), es decir, están relacionados con la ubicación del suelo y con su *territorialidad* (Brito, 2014, pág. 76).

El suelo y el territorio, expresados en lo que se denomina como *territorialidad*, se configuran como “los ámbitos de la inter subjetividad, en donde confluyen la identidad, las relaciones sociales y las diferentes formas de decir, sentir y acontecer, es decir, en donde se construye y despliega la cultura” (SIISE-SIDENPE, 2010).

Desde esta perspectiva, una vivienda adecuada –más que un derecho individual– se reafirma en tanto que *derecho colectivo al uso del suelo*⁵: criterio que empata aún más con el derecho al hábitat y a la ciudad en su más amplio sentido⁶.

Por otra parte, la vivienda tiene un papel económico:

La vivienda juega un significativo rol en la economía del hogar. La apreciación de capital expresada en el incremento de su valor en el tiempo, la generación de ingresos, resultado de actividades productivas realizadas en el espacio usualmente destinado a la reproducción y las prácticas ahorrativas, rentas imputadas o alojamiento de familia extendida; son todas acciones que tienen efectos directos sobre el bienestar de los hogares. Se puede considerar incluso que, gracias al rol económico desempeñado por la vivienda, los hogares son capaces de reducir su vulnerabilidad, esto es, la probabilidad de caer en pobreza. (Aulestia, 2010, pág. 198).

Así, la vivienda aparece como “el espacio para el desarrollo de las capacidades individuales y para el estrechamiento de los vínculos familiares, constituyéndose como una de las fuentes de la estabilidad y seguridad de los hogares” (Brito, 2014, pág. 76).

⁵ Este planteamiento empata con el trabajo de Manfred, Elizalde, & Hopenhayn (1986) que sostiene que un desarrollo a escala humana reconfigura la concepción de las necesidades universales, mismas que pueden ser satisfechas colectivamente, mediante diferentes tipos de satisfactores.

⁶ Según el derecho internacional, los derechos individuales y colectivos son complementarios. Sin embargo, existe una amplia discusión respecto a la presencia de tensiones entre ambos tipos de derecho, por ejemplo, en la concepción de “ciudadano” y de “individuo”. El investigador Will Kymlicka (2009) aborda esta temática en profundidad.

En síntesis, se plantea dos enfoques críticos respecto al denominado *derecho a una vivienda adecuada*: el primero relaciona a la vivienda con la residencia en tanto que eje integrador de la institucionalidad estatal y la familia, y con el acto de habitar un espacio, un contexto histórico, una estructura social. El segundo vincula a la vivienda con lo que se ha definido como territorialidad, es decir, con el conjunto de relaciones sociales que se despliegan en el territorio y se expresan a través de la cultura, y como una fuente de desarrollo económico y de estabilidad financiera. Ambas perspectivas interpelan el ejercicio individual del derecho a la vivienda, porque así entendido, se correspondería únicamente con el derecho a la propiedad y al acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad, saneamiento, etc.). En tal virtud, es fundamental reconocer que el ejercicio de este derecho involucra las estructuras socio económicas inherentes al territorio y el despliegue de elementos subjetivos que definen la cultura.

A pesar de que el *derecho a una vivienda adecuada* –concebido desde la lógica de los organismos internacionales– integra en su contenido variables como la ubicación, la accesibilidad y la adecuación cultural, estas son percibidas como externalidades, cuando en realidad, condicionan el sentido mismo de la vivienda. El derecho a una vivienda adecuada –en el fondo– no interpela el problema de base, que es el del acceso inequitativo al suelo y la hiper concentración de la propiedad privada. Tampoco trastoca la influencia del mercado inmobiliario dentro de este esquema, ni los procesos de discriminación, segregación o de fragmentación urbana.

Autores como Pedro Abramo (2003) profundizan sobre estas cuestiones, analizando las diferentes formas de acceso al suelo urbano por parte de las personas en situación de pobreza. Abramo (2003) distingue tres lógicas: la del Estado, que teóricamente se encuentra por sobre la voluntad de los individuos de la sociedad, imponiéndose para distribuir y seleccionar la modalidad de acceso y usufructo del suelo urbano. En segundo lugar, la lógica del mercado, como espacio de disputa entre ofertantes y demandantes de suelo urbano, incluso si este no está sujeto a normas jurídicas y urbanísticas (mercado informal). Finalmente, está la lógica de la necesidad, basada en la carencia de capitales económicos y en las ocupaciones espontáneas de tierras mediante acciones colectivas.

En el caso latinoamericano han primado las lógicas de los mercados informales y de la necesidad, por lo cual es posible afirmar que lo que Abramo denomina como “ciudad informal” no es una excepción, sino una regla para la región. Por ello es que se reproducen y multiplican las problemáticas de desigualdad social y urbana mencionadas más arriba.

Bajo esta perspectiva, cabe mencionar que el presente trabajo investigativo se inscribe dentro de la lógica del Estado, en tanto que ente productor de hábitat y de vivienda, reconociendo que este no siempre da respuestas adecuadas a la lógica de la necesidad y tiende a generar –aún más– limitantes estructurales en la población con mayores vulnerabilidades socioeconómicas. En este proceso también aparece el mercado, tomando ventaja de las

acciones u omisiones estatales y ocupando el suelo urbano mejor localizado, en el caso de los mercados formales; o negociando con suelo periurbano y lotizadores piratas, en el caso de los mercados informales.

Con ello no es difícil concluir que, si bien los esquemas legales y programáticos internacionales influyen –en cierta medida– sobre las estructuras regulatorias y normativas de países y localidades en vías de desarrollo, como el caso latinoamericano, la realidad producida por la lógica de la necesidad y por la de los mercados informales excede cualquier tipo de medida. Esto significa que el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada queda a merced de factores estructurales de pobreza e inequidad que, en el caso urbano, se traducen en segregación socio espacial, fragmentación y hasta discriminación de tipo étnico. Por eso la imperativa necesidad de redefinir aquel derecho a la vivienda, ya no desde los cánones tradicionales, sino desde la mirada del ser humano y de su entorno comunitario que buscan reivindicarlo.

2.2 La vivienda como producto social y autogestión colectiva: redefiniendo el derecho a una vivienda adecuada

Hablar de la producción social del espacio es hablar de Henri Lefebvre. Para el autor, “el espacio es un producto social, fruto de las determinadas relaciones de producción que se están dando en un momento dado, así como el resultado de la acumulación de un proceso histórico que se materializa en una determinada forma espacio-territorial” (Baringo, 2013, pág. 123). En este sentido, la ciudad moderna es el reflejo de la sociedad capitalista. Es la expresión de las relaciones sociales que permiten su reproducción: es el capitalismo traducido en el plano espacial (Plassard, 2000).

On produit donc en même temps les espaces urbains et leur place au sein de la division sociale du travail. Une fois cette matérialité produite, on ne peut plus la séparer des rapports de production, de la division sociale du travail, des relations de pouvoir dans la société (Plassard, 2000, pág. 11).

Apegado al pensamiento de lefebvreriano, Plassard evoca la obra de Dockes (1977), quien llega a afirmar que: “La matérialité urbaine, comme toutes les marchandises, est un rapport social: les choses matérielles enveloppent les rapports entre les hommes les cachant et les révélant à la fois.” (Plassard, 2000, pág. 11). Si el espacio puede ser comprendido únicamente en tanto que producto, también lo es la vivienda, por su doble condición de materialidad urbana y de eje integrador de la estructura sociocultural: Estado-familia.

Desde esta perspectiva, la producción de vivienda no involucra –solamente– la producción de objetos que responden a las necesidades de un asentamiento humano determinado. La materialidad de la vivienda encarna, además, un conjunto de relaciones sociales, una muestra de la división del trabajo, e incluso, ciertas manifestaciones de la cultura misma.

En suma, la producción de la vivienda comprende un trasfondo de relaciones sociales que se despliegan en función de las condiciones de la estructura social. Son aquellos condicionantes y su disposición los que determinan sus características más relevantes.

Aproximaciones críticas a Lefebvre señalan que focalizar la atención investigativa únicamente al espacio y a su producción carece de un elemento fundamental: el individuo. Así, Unwin (1999 pág. 23) indica que:

Lefebvre claims that social space incorporates social actions, the actions of subjects both-individual and collective who are born and who die, who suffer and who act, but in practice, these very people seem to be subsumed within a dehumanized conception of space. Lefebvre's focus on the production of space is not only in danger of making nature a corpse, but it is also worryingly silent about the lived experience of the human dimension of that nature. This in turn has profound implications for the political claims of Lefebvre's project (Unwin, 1999, pág. 23).

Este debate es —en el fondo— la expresión de dos posturas teóricas contrapuestas, una marxista (estructuralista) y otra liberal (individualista). Unwin (1999) critica la postura de Lefebvre, 1974 y busca un mayor protagonismo del individuo, en tanto que actor-productor de hechos y acciones que influyen —en alguna medida— sobre el espacio. Trasladando esta lógica a la vivienda, es posible afirmar que su producción no solamente es consecuencia de una estructura social de características específicas. Involucra también una práctica: un ejercicio de actores movilizados, protagonistas de su proceso productivo mediante la autogestión.

Este planteamiento se apega mucho al de Ortiz (2011) de la vivienda como proceso. Parte de la construcción de soluciones habitacionales de acuerdo a dinámicas familiares, recursos y posibilidades particulares de autogestión. Para este autor:

El concebir la vivienda como proceso autogestivo puede permitir atender a más familias; lograr producción masiva; atender a sectores de bajos ingresos; estimular la movilización de otros recursos sociales; orientar mejor los subsidios y bajar su monto; lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, contemplando su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda. Se logra atender así a un mayor número de familias más pobres y alcanzar mayor impacto social con los recursos disponibles. La vivienda como proceso, con estas características, lleva aparejado el concepto de vivienda incremental o progresiva, pero también requiere que se contemplen adecuadamente, desde el inicio, las necesidades de la familia destinataria. (Ortiz, 1998, pág. 19).

El contraste entre la producción social de la vivienda y la autogestión colectiva de la vivienda responde a dos concepciones confrontadas epistémicamente: la de Lefebvre (1973) y la de Unwin (2011)⁷. Sin embargo, es posible pensar que ambas conviven de manera contradictoria

⁷ Turner (1977) aborda ampliamente esta temática en su obra *Vivienda: Todo el poder para los usuarios*.

e incluso disruptiva en el caso latinoamericano y, en particular, en el ecuatoriano⁸. Es allí, precisamente, donde es posible entrever una redefinición del derecho a una vivienda adecuada dentro de la ciudad: como la libertad de auto gestionar su producción, con la garantía de un acceso justo y equitativo al suelo urbano.

2.3 Discriminación, segregación y fragmentación urbanas: las disyuntivas del derecho a una vivienda adecuada

Ahora bien, luego de redefinir la acepción de vivienda y del derecho a una vivienda adecuada, es posible esbozar algunas de sus mayores disyuntivas, sobre todo desde la perspectiva de la Sociología Urbana. Se hace referencia a las nociones de discriminación, segregación y fragmentación urbana, que constituyen fenómenos de radical influencia sobre la reivindicación del derecho a la vivienda.

2.3.1 Aproximaciones a una definición de discriminación desde el caso ecuatoriano

Existen variadas acepciones de discriminación, tanto desde las Ciencias Naturales como desde las Ciencias Humanas. Es un concepto vasto, con una inmensa gama de abordajes teórico-metodológicos trabajados por múltiples autores. Sin embargo, para efectos de la presente investigación, se utiliza una acepción pragmática, apegada al desarrollo de lineamientos de política pública aterrizados en el caso ecuatoriano. Se entiende por discriminación a “cualquier distinción, exclusión o restricción cuyo efecto o propósito sea perjudicar o invalidar el reconocimiento, goce o ejercicio de persona alguna de sus derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil u otras.” (SENPLADES, 2013).

Según la CEPAL (2001), el ejercicio de la discriminación implica la denominada “negación del otro”, que en términos prácticos se traduce en diferentes formas de exclusión económica, social y política (CEPAL, 2001). En América Latina y el Caribe, una de las mayores expresiones de discriminación es la étnico-racial, que se originó en la conquista e implicó procesos de “sometimiento, exterminio y avasallamiento de la cultura de los pueblos indígenas” (CEPAL, 2001). Además, durante la colonia, “la estratificación y organización de la sociedad estuvo plenamente ligada a patrones de jerarquización cultural y racial.” (CEPAL, 2001).

La discriminación implica, igualmente, una “desigualdad en el trato, en los procedimientos, en las leyes y en el disfrute de derechos, permite que se mantengan privilegios y jerarquías

⁸ Lefebvre (1973) posiblemente no vislumbró que su trabajo sobre la producción del espacio, aplicado en la producción de vivienda de América Latina, estaría totalmente asociado a la auto construcción, a la cual Ortiz (2011) hace referencia. La visión de Unwin nos brinda una pista sobre esta reflexión.

sociales y patrones culturales que impiden la construcción de una sociedad plurinacional e intercultural horizontal inclusiva, con igualdad de oportunidades y garantías.” (SENPLADES, 2013).

En este contexto, se identifican los siguientes tipos de discriminación con su respectiva nominación, para el caso ecuatoriano:

Tabla 3. Tipos de discriminación y nominación

Tipos de discriminación	Nominación
Discriminación por razones étnico-raciales	Racismo, etnocentrismo
Discriminación por razones de género	Machismo, sexismo, misoginia, homofobia, transfobia
Discriminación por razones de movilidad humana interna o externa	Xenofobia
Discriminación por razones de edad	Adultocentrismo
Discriminación por razones de discapacidad	Discriminación por discapacidad

Fuente: SENPLADES, 2013, pág. 13

2.3.2 Segregación

La segregación ha sido abordada desde dos corrientes teóricas principales: la Escuela de Chicago y la Escuela Marxista.

La Escuela de Chicago establece, desde sus múltiples aristas, que la segregación es una consecuencia natural de los procesos de urbanización. En este sentido, “se afirma que la segregación es un mero incidente del crecimiento urbano, los cambios locacionales y el metabolismo de la ciudad. Es decir, una condición que se produce inevitablemente en un contexto de una cooperación competitiva” (Ruiz-Tagle, 2016).

Bajo esta perspectiva, las principales causas de la segregación se inscriben en las preferencias individuales, en cuestiones netamente culturales o en parámetros de funcionalidad. Algunos economistas neoclásicos aducen, por ejemplo, que la segregación residencial es el resultado “natural” de las decisiones del mercado de residentes con gustos disímiles (Espino, 2008). En este sentido, “cada persona escoge su vecindario dependiendo de sus preferencias y su capacidad adquisitiva, lo cual genera vecindarios con características, costos y ocupantes similares (Espino, 2008, pág. 35). Con esta visión, la generación de políticas públicas para afrontar la segregación constituye un aporte tangencial, puesto que, en un mundo de consumidores, el lugar de emplazamiento es, simplemente, “producto de un deseo”.

La Escuela Marxista ha trabajado ampliamente una crítica a esta postura a través de teóricos como Henry Lefebvre (1974), Castells (1977), David Harvey (1985) y Soja (1993), quienes señalan que la segregación es producto de una contradicción estructural entre fuerzas productivas y relaciones de producción. En este sentido, la segregación está vinculada a procesos de desigualdad social y económica, que van más allá de decisiones particulares basadas en preferencias.

Bajo esta perspectiva, Castells (1999) define la segregación como “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de referencia, sino de jerarquía” (Castells, La era de la información, 1999).

Desde América Latina, Francisco Sabatini (2003), investigador que ha trabajado el tema de la segregación residencial en la región, la define como: “la aglomeración en el espacio de familias de la misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales.” (Sabatini, 2003). La segregación residencial puede expresarse en la condición étnica, en el origen migratorio, en la edad y/o en la condición socio económica (Sabatini, 2003).

Como consecuencia de la segregación, los grupos segregados están limitados al acceso a bienes y servicios públicos, a la participación ciudadana y, en general, a la vida comunitaria.

En esta misma línea, si se toma como referencia el trabajo del geógrafo Frederick Boal (2005), específicamente sobre la segregación étnica, se tiene que:

(...) la segregación debe entenderse principalmente como parte de un espectro que abarca desde el movimiento extremista de limpieza étnica hasta el más idealista de asimilación. Tal como pasa con tantos temas vinculados con políticas, para estudiar el problema de la segregación es preciso observarla como un continuo de grados o niveles de separación, cada uno con diferentes manifestaciones espaciales, que como una dicotomía”. (Calder & Greenstein, 2001).

Para Boal (2005), el espectro de escenarios está dividido en 5 categorías, cada una de ellas con determinado nivel de segregación:

Tabla 4. Espectro por escenarios propuesto por Boal

Categoría	Nivel de segregación	Breve descripción
Limpieza	100%	Donde las diferencias intergrupales provocan el desplazamiento total de una de las fuentes de la diferenciación.
Polarización	75%	Donde las diferencias intergrupales provocan conflicto y la integración es prácticamente nula. En este escenario, la competencia es evidente y existe disputas de soberanía.
Segmentación	50%	Donde las diferencias intergrupales son agudas y la integración empieza a dificultarse de manera considerable. En este ámbito existe cierta competencia y disputas territoriales.

Pluralismo	25%	Donde las diferencias intergrupales pueden acoplarse de manera positiva, a pesar de que existe cierto grado de segregación. En este ámbito, existe efectivamente la oportunidad de que grupos de territorios segregados escalen hacia espacios no segregados.
Asimilación	0%	Donde las diferencias intergrupales desaparecen completamente y ya no existen causales de segregación.

Fuente: Boal, 2005, págs. 72-73

La profundización de los procesos de segregación desembocan en lo que diversos autores denominan como fragmentación.

2.3.3 Fragmentación

El término fragmentación urbana se acuñó para explicar las crisis de las grandes ciudades, principalmente, de América Latina a partir de los años 80. Señala que el espectro urbano “estalló en múltiples unidades (fragmentos)”, creando marcadas discontinuidades socio espaciales (Prévôt-Schapira, 2001). En este sentido, la fragmentación hace referencia a la conformación de una suerte de mosaico en la ciudad, en la que cada grupo social se encuentra prácticamente aislado el uno del otro en “compartimentos estancos”, lo que impide cualquier tipo de interacción social (Harvey, Las Ciudades Fragmentadas, 1997).

Estas aproximaciones expresan que los sistemas urbanos, a través de la fragmentación, van perdiendo coherencia en el funcionamiento de sus partes, desembocando en un deterioro de una sola identidad urbana.

Además:

La fragmentación pone el acento en la complejidad de los cambios actuales en la ciudad latinoamericana, siendo la idea central que la posición social ya no determina la posición geográfica, y que la sociedad en archipiélago produce una imbricación de los diferentes espacios y otorga una visibilidad incrementada a las diferencias. También, de modo paralelo a los procesos de metropolización y de apertura ligados a la globalización, en el interior de la ciudad se desarrollan lógicas de separación y nuevas fronteras urbanas (Prévôt-Schapira, 2000, pág. 407).

En síntesis, la fragmentación motiva la conformación de islas dentro del tejido urbano que recrean procesos de fronterización tanto física como simbólica, es decir, las interacciones entre distintos grupos sociales son prácticamente inexistentes.

Con estos elementos, y en función de lo planteado en el apartado precedente, algunas de las mayores disyuntivas del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada se encuentran en la discriminación, segregación y fragmentación urbanas, que se traducen en imposibilidades estructurales del ejercicio del derecho al a vivienda.

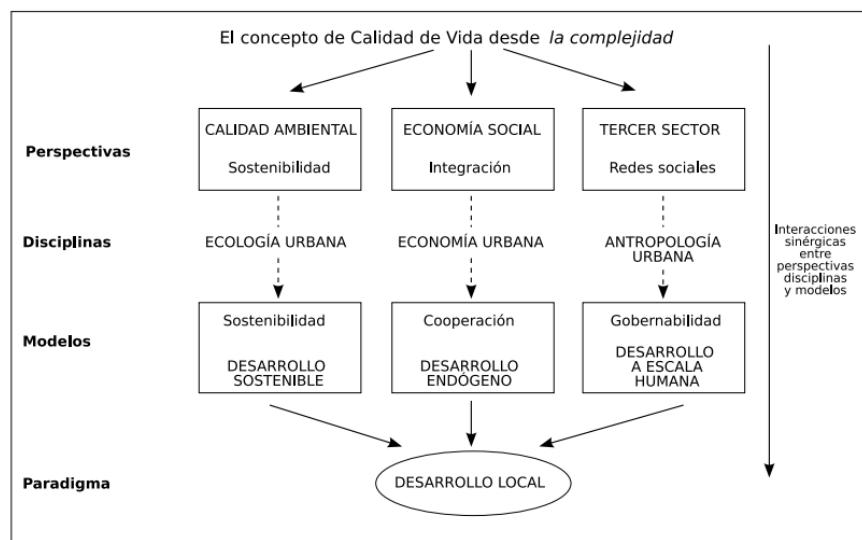
2.4 La calidad de vida desde la perspectiva del derecho a una vivienda adecuada

Luego de redefinir la noción de vivienda y la reivindicación del derecho a la misma, mediante la estructuración de un andamiaje conceptual básico pero necesario, es importante indagar sobre los elementos que integran la concepción de calidad de vida, igualmente, desde el aporte que la vivienda podría brindar a su mejoramiento.

Se parte desde la mirada de Julio Alguacil (1998), quien señala que la calidad de vida es “un constructo social, relativamente reciente, que surge en un marco de rápidos y continuos cambios sociales. Es fruto de los procesos sociales que dirigen una incierta transición desde una sociedad industrial a una sociedad postindustrial” (Alguacil, *Calidad de vida y praxis urbana*. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid, 1998, pág. 66). Este constructo, según el autor, se diferencia sustancialmente de nociones como “nivel de vida”, “modo de vida”, “sentido de vida” y “estilo de vida”, que también pueden ser encontradas en escenarios epistemológicos análogos; y más bien es bastante cercano al pensamiento de la complejidad, en el sentido de integrar las múltiples dimensiones del sujeto.

Como lo esquematiza González (2013), basándose en Alguacil (1998), la calidad de vida se fundamenta en tres pilares: la sostenibilidad, el desarrollo a escala humana y las necesidades humanas (González, 2013). Desde una visión pragmática, estos tres pilares se enmarcan en tres esferas: la económica, la cultural y la ecológica, decantando en tres perspectivas: la economía social, la calidad ambiental y el tercer sector. Este análisis se explica mejor en la gráfica siguiente:

Ilustración 1. El concepto de calidad de vida desde la complejidad



Fuente: Alguacil, 1998, pág. 80.

Como se observa en la gráfica precedente, y en relación a la lectura realizada por González (2013), la calidad de vida desde la complejidad “es una construcción social pero también es un concepto multidimensional que se configura como proyecto (imagen de futuro) y proceso (praxis social y política).” (González, 2013, pág. 77). Así, sus principales dimensiones son:

Tabla 5. Principales dimensiones presentes en la calidad de vida, según Alguacil (1998)

Calidad ambiental (área territorial –escala-)	Bienestar (condiciones objetivadas)	Identidad cultural (vínculos e interacciones sociales)
Habitacional, vivienda	Producción-reproducción (trabajo, empleo y trabajo doméstico)	Tiempo disponible (libre y liberado de ocio)
Residencial (local, barrio)	Salud	Participación y apropiación
Urbana, territorio (metrópoli, región, planeta)	Educación (aprendizaje y formación)	Relaciones sociales y redes sociales

Fuente: Alguacil, 1998, pág. 74

En estas dimensiones presentadas por Alguacil (1998) y retomadas por González (2013) destaca –dentro del componente ambiental– la vivienda, con su respectiva articulación habitacional y residencial, dentro de la escala urbana – territorial, lo que refleja la importancia de su presencia en la calidad de vida.⁹ Esto corrobora la intención del autor de superar la visión netamente cuantitativa del bienestar, para pasar a una óptica más completa y compleja, que integra también un análisis cualitativo (Alguacil, Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid, 1998). Es así que este autor afirma que:

El concepto de Calidad de Vida permite y también obliga a considerar el análisis de la complejidad. Es decir, de cómo el exceso de satisfacción (el uso de satisfactores no sinérgicos) de unas necesidades relativas generalmente expresadas en términos cuantitativos, que globalizadas son insostenibles, puede ir en detrimento del medio ambiente, de la identidad cultural y de la extensión del propio bienestar, por lo que se pretende introducir en la construcción del concepto de la Calidad de Vida aquellos efectos autorregulativos que impliquen la generación de nuevas condiciones que se inscriban en una triple lógica de sostenibilidad, de cooperación y de gobernabilidad (Alguacil, Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid, 1998, pág. 74).

Ahora bien, para aterrizar y operativizar los planteamientos aquí expuestos, Julio Alguacil desarrolla un listado de dimensiones y variables interrelacionadas, resaltando significativamente las intersecciones que expresan cohesión social e integración a un entorno habitable, lo que se traduce en la reivindicación del derecho a una vivienda y a un hábitat adecuados (ver Anexo 1). Se tiene, por ejemplo, la interrelación habitacional – residencial

⁹ Esta articulación vivienda – calidad de vida no es sino una forma distinta de leer e interpretar el derecho a la vivienda, que se trabajó en la primera parte de este acápite.

(vivienda – barrio); la interrelación residencial – urbana (barrio – ciudad – planeta); la interrelación habitacional – urbana (vivienda – ciudad), y habitacional – territorio (vivienda – ciudad – territorio). Pero, además, todas las intersecciones habitacionales y residenciales con temas como el trabajo, las relaciones sociales, la educación, la salud, etc. Es decir, un amplio espectro de temáticas con las que el ejercicio del derecho a la vivienda es afín. Así, es posible afirmar que el peso relativo del ejercicio de este derecho, así como el de todas sus interrelaciones, es representativo dentro de la calidad de vida, especialmente si se habla de entornos urbanos.

Esta premisa se sustenta, igualmente, con la visión de autores como Sánchez y De Pablos (2002), quien señala que la clave de la calidad de vida de las personas radica en “su capacidad para controlar las condiciones en las que viven, es decir, en la libertad de decidir cómo, dónde y por qué viven como viven (Sánchez & De Pablos, 2002). Es en este sentido que, por ejemplo, la vivienda “se ha convertido en uno de los factores más importantes para la calidad de vida de las personas, pues más que una necesidad esencial, constituye el satisfactor de varias necesidades, entre ellas las de protección, privacidad, resguardo, higiene, descanso y convivencia” (Espinosa F. , 2014, págs. 59-60).

Según la perspectiva de Harvey (1985) la vivienda –inclusive– es un bien de primera necesidad para las familias y se configura como una unidad fundamental en la sociedad. Al mismo tiempo, “puede ser valorada como alojamiento, patrimonio, inversión medio para aumentar la riqueza, espacio de intimidad, y es también valorada por su localización, o incluso puede ser el lugar de trabajo de algún miembro de la familia” (Harvey, Urbanismo y desigualdad social, 1985).

De la mano con esta visión, el conjunto de interacciones identificadas por Alguacil (1998) reflejan que la vivienda, por sí sola, no constituye un satisfactor suficiente. En efecto, y como ya se ha dicho previamente, la vivienda va de la mano con su hábitat, y desde la visión de la producción social del espacio, con su hábitat social sustentable, tal como lo ilustran (Del Castillo & Vallés, 2020).

Ilustración 2. Elementos claves para el hábitat social sustentable como satisfactor para la calidad de vida



Fuente: Del Castillo & Vallés, 2020 (a partir del minuto 12.39 al 17.54)

Ahora bien, la concepción de calidad de vida puede variar de un entorno a otro, especialmente si existe una marcada diferenciación entre sociedades desarrolladas y sociedades en vías de desarrollo (Ardilla, 2003). “Por lo tanto, el concepto de calidad de vida debe considerarse dentro de una perspectiva cultural, es un concepto que cambia con las culturas, las épocas y los grupos sociales” (Ardilla, 2003, pág. 162).

Esto no significa que se interpele de raíz el sentido de los planteamientos de Alguacil (1998) y González (2013), al contrario, se validan pero –al mismo tiempo–, se contextualizan en la realidad latinoamericana y ecuatoriana, donde muchas veces no están asegurados ni los servicios más elementales, como el agua potable o el saneamiento, y donde la incidencia de la desnutrición crónica infantil bordea el 28% de los niños menores de 2 años que habitan en territorio ecuatoriano (UNICEF, 2022).

En consecuencia, para efectos de la presente investigación, y considerando la realidad del contexto latinoamericano, la calidad de vida será medida vislumbrando –fundamentalmente– los aspectos esenciales de la pirámide de Maslow, es decir, las necesidades que se encuentran en sus dos primeros segmentos: fisiológicas y de seguridad.

Esto no significa que se descarten los aspectos de la calidad de vida que Julio Alguacil menciona, sino que se hace un ejercicio de priorización, en función de los territorios analizados y de la población que los ocupa. Por tanto, el análisis se centrará, por una parte, en la calidad ambiental y en el sentido de bienestar y, finalmente, en la identidad cultural, con apenas dos variables: autoidentificación y participación ciudadana:

Tabla 6. Variables e indicadores para medir la calidad de vida en el contexto latinoamericano

Dimensión	Variables	Indicadores
CALIDAD AMBIENTAL (Dimensión física)	Vivienda adecuada	Acceso a vivienda adecuada
	Servicios básicos	Acceso a servicios básicos
	Espacios públicos y de recreación	Acceso a espacios públicos y de recreación
BIENESTAR (Dimensión funcional)	Sistemas de movilidad	Acceso a sistemas de movilidad
	Educación	Acceso a sistema público de salud
	Salud	Acceso a sistema de salud pública
	Empleo	Acceso a empleo adecuado
	Ingresos	Nivel de ingresos
	Pobreza	Nivel de pobreza
	Seguridad	Nivel de seguridad
IDENTIDAD CULTURAL (Dimensión relacional)	Auto identificación étnica	Auto identificación étnica
	Participación ciudadana	Grado de participación

2.5 La gobernanza urbana integrada como premisa para la reivindicación del derecho a la vivienda

Dado que uno de los objetivos de la presente investigación es la estructuración de un mecanismo de gobernanza que permita fortalecer la reivindicación del derecho a la vivienda en Ecuador, se analiza a continuación la acepción tradicional de gobernanza desde diversos enfoques que, finalmente, decantará en la construcción de la noción de gobernanza urbana integrada.

2.5.1 Nuevos esquemas de gobernanza en sociedades modernas

Se toma como punto de partida la reflexión que el sociólogo francés Michel Crozier (1984) hizo acerca del sistema de élites que regía la administración pública francesa durante los años 70. Este sistema plantea, “por un lado el hermetismo a la hora de innovar y cooperar, y por otro, la limitación de responsabilidades, en el sentido de que sólo un grupo de altos funcionarios va a resolver los problemas complejos de una colectividad” (Crozier, 1984, p. 318). Este modelo reflejaba, sin duda, un esquema de gobernanza definido desde la estratificación y la centralización, en el que participaban, únicamente, ciertos grupos jerárquicos que encabezan la función pública (Crozier, 1984).

Bajo la lógica croziana, y tomando en consideración la definición de Lynn, Heinrich y Hill (2001), la gobernanza ha sido definida como un conjunto de “normas, reglas, decisiones judiciales y prácticas administrativas que restringen, prescriben y permiten la provisión de bienes y servicios” (Lynn, Heinrich, & Hill, 2001). Desde esta postura, la gobernanza expresa

un relacionamiento jerarquizado entre el Estado y la sociedad civil, fundamentada en un sistema de normas y prácticas, cuyo flujo está determinado por los poderes públicos, principalmente.

Aquí, la toma de decisiones estaba enmarcada, exclusivamente, dentro de la esfera estatal, con pocas posibilidades de que los procesos decanten sobre la base social que sostenía la inmensa estructura burocrática de aquellos años en Francia (Crozier, 1984). Esta situación, así como el conjunto de privilegios que beneficiaban a cierta élite estatal, reflejaron, según el mismo Crozier, la inoperancia del sistema democrático.

En este marco, y con una visión prospectiva, Crozier (1984) bosquejó un conjunto de lineamientos de renovación estructural de la Administración Estatal (de su organización burocrática y de sus mecanismos de toma de decisiones). Este conjunto de lineamientos, además, debía ir de la mano con un cambio de paradigma socio económico que apuntale hacia la redistribución y la equidad.

Crozier (1984) identifica, pues, un actor clave en este proceso: la empresa. Y pone de ejemplo a sociedades como la holandesa y la sueca, donde aquella empresa ha desempeñado un rol crucial en la lucha en contra de las desigualdades sociales. Sin embargo, aclara que:

(...) hay que tener bien claro que estimular una empresa no es dotarla de privilegios, sino que, por el contrario, se debe actuar sobre la renovación de sus sistemas de dirección, sobre la revisión de su financiación y sobre la interacción de circuitos cortos de responsabilidad y comunicación (...) (Crozier, 1984, p. 320).

Este tercer actor brindó las primeras luces de una re conceptualización de la gobernanza y de una ampliación de su campo de acción, más allá de los límites estatales, que ha ido reconfigurándose de múltiples maneras y en diferentes niveles en el transcurso del tiempo. Esta reconfiguración tiene relación, asimismo, con el arribo de lógicas neoliberales que empezaron a ubicar al mercado en espacios de la esfera pública en los que anteriormente no se encontraba.

2.5.1.1 *Una reconfiguración de la acepción de gobernanza y sus niveles de aplicación*

La gobernanza, como categoría de la ciencia política, ha evolucionado mucho a través del tiempo. En efecto, mientras en sus inicios se apegaba a esquemas de relacionamiento Estado-Estado, como se analizó en el acápite precedente, hoy se la identifica con arreglos institucionales más amplios, que abarcan a un mayor número de actores (Pierre & Peters, 2000, pág. 94). Por ello, algunos autores afirman que el esquema de interacción actual expresado por la categoría de gobernanza corresponde más al Estado-mercado-sociedad, lo que implica –además– una renovación de la visión tradicional del concepto de democracia, en términos de pluralidad y participación (Montúfar, 2018).

Paralelamente, las sociedades modernas poseen un importante componente de diversificación, expresado en tres características fundamentales: diversidad, complejidad y dinamismo. Estas características inciden igualmente sobre la naturaleza de la gobernanza, como se describe a continuación:

Tabla 7. Características de las sociedades modernas en el contexto de la gobernanza

Característica	Ámbito	Implicaciones
Diversidad	Atributo de las entidades que forman el sistema; apunta a la naturaleza y el grado en el que ellas difieren.	Llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes.
Complejidad	Es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto, y entre el sistema y su entorno.	Invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles.
Dinamismo	Se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas.	En función de los problemas y oportunidades, presta atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor.

Fuente: Montúfar, 2018 (adaptado de Kooiman, 2005, pág. 59)

Elaboración propia

La globalización también ha influido sobre la estructuración y funcionamiento de los Estados Nacionales. Por ello, los poderes públicos se han visto sumergidos en un conjunto de fuerzas y contrafuerzas sociopolíticas que, lejos de equilibrarse entre sí, los han complejizado radicalmente, pero al mismo tiempo, les han abierto las puertas de rincones de la sociedad nunca antes explorados, en una relación –más que jerárquica– horizontal (Montúfar, 2018).

En este contexto, la gobernanza, comprendida como la interrelación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, que tiene como fin la generación de oportunidades y la solución de problemas (Zurbriggen, 2011), refleja un conjunto de interdependencias en los diferentes ámbitos de la acción pública (Montúfar, 2018). Autores como Kooiman (2005) hablan incluso de que:

(...) las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses ya no son tan públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes (...) (Kooiman, 2005, pág. 58).

En síntesis, la gobernanza constituye –hoy por hoy– una acepción de vasta amplitud, que abarca un conjunto de interacciones en diferentes niveles dentro del Estado y fuera de este,

siendo la base epistémica para la concreción de acuerdos, dentro de un sistema democrático abierto, plural y diverso en el que se conjugan múltiples visiones (Kooiman, 2005).

De esta manera, aquella apertura conceptual de la gobernanza propone el desarrollo de varios niveles de aplicación de la misma. Para efectos del presente trabajo, se han considerado las siguientes aproximaciones:

a) *Gobernanza multinivel*

Fue desarrollada en el 2009, dentro del Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, en el marco del fortalecimiento de la estructura de la Unión Europea. Se define como:

La acción coordinada de la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales... (...)para crear y aplicar políticas en la Unión Europea. Hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno. (Unión Europea, 2009).

Sus contenidos han sido trabajados, en algunos sentidos, en Ecuador, especialmente durante el auge del proceso de descentralización, posterior a la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, en el año 2010.

Dado que en el panorama de la gobernanza multinivel emergen actores no públicos en el proceso de toma de decisiones, se abre un abanico de posibilidades que debe ser canalizado para el alcance efectivo de objetivos comunes. En este sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel señala que:

(...) la gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. La gobernanza multinivel constituye más, por consiguiente, un ‘sistema de acción’ político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias (...) (Unión Europea, 2009, pág. 5).

Con esta premisa es posible entrever que, a través de la gobernanza multinivel, se configura un sistema de negociación político que va más allá de cualquier esquema jurídico preestablecido. Así pues, la estrategia y la voluntad de los actores juegan un rol fundamental al momento de generar acciones articuladas.

Desde la perspectiva de organismos internacionales como PNUD, una adecuada gobernanza multinivel despliega formas de coherencia, asimismo, verticales y horizontales para el aterrizaje de políticas públicas. La coherencia se expresa como un mecanismo específico de interconexión y articulación entre varios actores, así como de sus funcionalidades. La coherencia vertical se presenta “entre distintos niveles de gobierno (a nivel nacional y sub nacional), la sociedad civil, el sector privado y otros actores” (PNUD, 2017). Por su parte, la

coherencia horizontal se manifiesta en la coordinación intersectorial, cuya expresión mayor podría llegar a ser un organismo de coordinación intersectorial (PNUD, 2017).

b) Gobernanza colaborativa

Esta acepción emerge y toma fuerza durante la primera década del siglo XXI. Hace referencia a procesos de colaboración multi actor, usualmente catalizados por una organización pública, llamados a construir consensos entre actores interesados sobre un conjunto formal de políticas diseñadas e implementadas para crear valor público (Bianchi, Nasi, & Riverbark, 2021). Concretamente, se define como:

Un arreglo de gobierno en el que una o más entidades públicas involucran directamente a actores no estatales en un proceso formal y colectivo de toma de decisiones, orientado a la deliberación y el consenso, que tiene como objetivo formular e implementar políticas públicas, así como administrar programas o activos públicos (Ansell & Gash, 2007).

La gobernanza colaborativa exalta el rol de los actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, en la configuración de políticas públicas, e inclusive, en la administración de activos públicos. Es en este ámbito donde se refleja el empoderamiento de actores como las empresas y los mismos ciudadanos, que ya había sido delineado por Crozier en la década de los 70.

Seis criterios sustentan la gobernanza colaborativa, según Ansell y Gash (2007):

1. El primer encuentro debe ser promovido por instituciones públicas.
2. Este encuentro incluye a actores no estatales.
3. Los participantes se comprometen directamente a la toma de decisiones. Se excluye el criterio de “consulta”. Es una deliberación conjunta.
4. El encuentro está formalmente organizado y prevé un encuentro colectivo.
5. Las decisiones son tomadas vía consenso, incluso si este no es alcanzado en la práctica.
6. El foco del proceso colaborativo está en la esfera pública.

En el Ecuador, un ejemplo de gobernanza colaborativa puede ser identificado en las estrategias de Gobierno Abierto aplicadas desde el 2019.

c) Gobernanza integrada

Surgió, igualmente, en la primera década del siglo XXI, como un concepto similar al de la gobernanza colaborativa. Ha tomado fuerza bajo la perspectiva de la gobernanza urbana, en su necesidad de “integrar” soluciones a múltiples problemáticas de la ciudad, cuya característica mayor es la complejidad.

Según Grau-Solés, Íñiguez-Rueda y Subirats, 2011, la integralidad hace referencia a:

Este proceso circular de movilización e intersección entre versiones posibles de la sociedad en el proceso de construcción de un escenario común. Así, la política debe contribuir a la armonización de colectivos híbridos para conseguir realidades mejor articuladas. Componer las asociaciones socio-materiales para obtener un escenario común que garantice la mejor cohabitación posible entre múltiples y alejadas formas de realidad (Grau-Solés, Íñiguez-Rueda, & Subirats, 2011).

El criterio de integralidad resalta la acepción de negociación entre diferentes concepciones de realidad, lo que refleja, además, una fuente de interseccionalidad de portavoces. El punto de encuentro de esta diversidad de actores, más que el consenso, es la renuncia a las posiciones particulares, en búsqueda de un acuerdo híbrido, complejo y relacional.

Con estos elementos, es posible delinear algunos puntos clave en estos tres tipos de gobernanza y, a partir de allí, brindar un sustento teórico a la acepción de gobernanza urbana integrada:

Tabla 8. Puntos clave de acepciones de gobernanza y aterrizaje en el caso ecuatoriano

	Gobernanza multinivel	Gobernanza colaborativa	Gobernanza integrada
Actores	Relacionamiento multinivel e intersectorial: nivel nacional – nivel local en los sectores públicos y privados.	Relacionamiento Estado – empresa / ciudadanos	Relacionamiento multiactor: Estado – colectivos híbridos, múltiples y diversos
Estrategia	Diálogo/ articulación/ negociación/ coherencia vertical y horizontal	Diálogo / consenso / deliberación	Implementación de esquemas de negociación – acogimiento de acuerdos comunes
Meta/Fin	Resolución de problemas comunes / bien común	Decisiones compartidas	Resultados comunes/ híbridos enmarcados en la complejidad

Fuente: Ansell & Gash, 2007; Lynn, Heinrich, & Hill, 2001; Grau-Solés, Íñiguez-Rueda, & Subirats, 2011

Elaboración propia

2.5.2 Gobernanza urbana integrada: Una oportunidad para la innovación social

Para Subirats (2015), el ámbito urbano es el lugar apropiado para la aplicación de procesos de transformación social que se orientan hacia la modificación de ideas y de prácticas enmarcadas en contextos de transición (Subirats, 2015). En este sentido, hace referencia a la

noción de innovación social, que constituye un conjunto de estrategias para afrontar lo que algunos autores han denominado como “cambio de época”¹⁰.

En este contexto, la innovación social se define como un conjunto de procesos que buscan satisfacer demandas sociales, a través de la provisión de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de las personas y de las comunidades (Subirats, 2015).

El tipo de necesidad a la que la innovación social hace referencia es la que no puede ser cubierta ni por el mercado, ni por el Estado, ni por la sociedad civil por sí mismos, por lo que su respuesta debe nacer desde una combinación de varios factores. En este sentido, según el trabajo de Subirats (2015), la innovación social “se sitúa en el espacio de interrelación entre estado, mercado y sociedad civil.” (Subirats, 2015, pág. 100), como, por ejemplo, “la gobernanza, los partenariados público-privados, el fomento de emprendedores que se vinculen a servicios o prestaciones sociales, experiencias y prácticas de gestión ciudadana o iniciativas de los movimientos sociales en los escenarios locales.”

La lógica de la innovación social aplicada sobre la estructuración de políticas urbanas permite, según este mismo autor, potenciar la capacidad de autonomía de los actores sociales en el escenario urbano, así como fortalecer procesos de inclusión social de grupos históricamente excluidos de las diferentes esferas de la sociedad (Subirats, 2015). En este sentido, para determinar si una práctica específica –dentro del concierto urbano– puede ser considerada como significativa en el ámbito de la innovación social, Subirats plantea los criterios siguientes:

Objetivos. Hablamos de estrategias destinadas a debilitar/ reducir los factores de vulnerabilidad, y aquellos destinados a fortalecer las capacidades o el empoderamiento de los individuos y los colectivos en que se integran. En este sentido, puede verse si da pistas sobre escenarios alternativos de desarrollo urbano. ¿Hace frente a algún tipo de vulnerabilidades detectadas? ¿Intenta incidir sobre sus causas? ¿Fortalecen al colectivo implicado?

Fundamento y respuesta a vulnerabilidades. Necesariamente, la significatividad de la práctica será mayor si parte de criterios explícitos sobre el diagnóstico, la implementación y la evaluación de las acciones emprendidas. Ello implica disponer de un diagnóstico de las necesidades, elaborado teniendo en cuenta a los actores implicados y la consistencia entre ese diagnóstico y la elaboración de la acción (diagnóstico, diseño e implementación).

Integralidad o transversalidad. Consideraríamos aquí el hecho de generar o producir transformaciones estructurales o, en su caso, actuaciones coyunturales que traten de evitar su aislamiento. Partiendo de la idea de que la perspectiva de vulnerabilidad adoptada en nuestra investigación quiere incorporar una mirada multifactorial, este requisito se refiere a la necesidad de que toda práctica significativa aborde al menos dos grandes campos de vulnerabilidad en este cambio de época. Es decir, si entendemos que las situaciones de creciente vulnerabilidad urbana están provocadas por la acumulación de distintos factores (del habitat urbano, de la subsistencia económica, de la exclusión social o de la falta de

¹⁰ Se hace referencia a la situación de crisis económica y a los cambios provenientes de la globalización y de la revolución tecnológica (deslocalizaciones de industrias, sustitución de empleo, etc.) (Subirats, 2015).

respuesta institucional y de participación ciudadana), una acción significativa sería aquella que abordase de forma suficientemente integral el conjunto o una buena parte de los factores que intervienen en la configuración de dicha situación.

Efectividad. La producción de impactos sociales tangibles, positivos y no circunstanciales que mejoren la situación previamente existente. Una práctica significativa debería perseguir, tanto la consecución de los objetivos marcados como la sostenibilidad en el tiempo del impacto que se produce (tanto si ello conlleva la continuidad de la práctica como si no). No se trata solo de tener buenas ideas, sino de llevarlas a la práctica.

Participación y empoderamiento social. Una intervención significativa, en la perspectiva adoptada, debería estructurarse implicando a los actores sociales en el diseño, implementación o evaluación de la práctica mediante procedimientos o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios. Sería importante considerar cómo han variado las relaciones de poder previamente existentes y hasta qué punto esa práctica genera un afianzamiento de las capacidades generales de agencia social.

Gestión del conflicto. Un elemento fundamental de la acción social en el campo de las políticas urbanas es la consideración del conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales de los procesos urbanos y sociales, que pueden constituir fuentes importantes de creatividad e innovación. Los casos seleccionados no deberían pretender, por lo tanto, evitar u ocultar dichos conflictos, sino gestionarlos y positivizarlos. Ello implica habitualmente ajustar la acción a la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, etc., yendo más allá de la homogeneización de planteamientos o soluciones.

Discontinuidad, novedad, cambio de orientación. Uno de los ejes vertebradores de una práctica significativa para ser considerada como tal sería la incorporación (o el rediseño profundo) de las temáticas o la metodología de forma creativa, original o novedosa. Cabe señalar que la innovación no solo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas, los grupos o personas afectadas, el ámbito territorial elegido...

Conectividad, urdimbre. Convendría, asimismo, examinar si la experiencia ha tenido un desarrollo más bien centrado en el colectivo o el ámbito territorial definido, o si ha sido capaz de conectar con otras experiencias similares en otros espacios o con otros colectivos. Y también si ello ha conducido a articular esa experiencia con otras dinámicas en otros sectores u otras políticas, para así plantearse problemas más estructurales o de ciudad en su conjunto.

Transferibilidad. En la medida en que uno de los sentidos de este trabajo de sistematización de prácticas significativas de innovación social en políticas urbanas es examinar el grado en que se está produciendo un cambio en las políticas urbanas, en España a partir del cambio de época en el que estamos inmersos, la replicabilidad o transferibilidad de tales prácticas parece un elemento importante a tener en cuenta. En efecto, la capacidad de acumulación de las acciones es en sí mismo significativo. Los casos deberían ser, por lo tanto, transferibles y adaptables. Deberían ser experiencias acumulables, que puedan servir de referencia en el propio ámbito territorial o social en el que han surgido, y en otros contextos. Para ello, conviene analizar si disponen de documentos o de otros instrumentos que permitan un seguimiento de la práctica en todas sus fases.

Escalabilidad. Los procesos de vulnerabilidad analizados en POLURB apuntan a su multidimensionalidad en un escenario crecientemente globalizado. Desde esta perspectiva, una práctica significativa sería aquella capaz de involucrar distintas escalas de conflicto y de acción, implicando actores en distintas esferas territoriales y de gobierno que tengan que ver con el tema objeto de la acción, implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc.)

que resultan implicados en el trabajo en red. (Subirats, 2015, págs. 102-105).

Estos criterios de innovación de la política urbana, al ser conjugados con lo planteado anteriormente sobre el tipo de gobernanza integrada, permiten abrir las puertas a la acepción de gobernanza urbana integrada, que según la Revista Metropoli, puede ser definida como “un enfoque de gestión”:

Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil) (Schwedler, 2011).

Bajo esta lógica, la gobernanza urbana integrada se constituiría en una suerte de oportunidad para desplegar los criterios de innovación social identificados por Subirats en las políticas urbanas, en la medida que tiene la capacidad de fusionar una gran diversidad de actores institucionales (en sus diferentes niveles y escalas), con actores provenientes de la sociedad civil. Además, responde a un proceso de empoderamiento ciudadano fundamental para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, tal como fue planteado en el segmento inicial del presente acápite.

Por otro lado, desde una perspectiva crítica, la gobernanza urbana integrada podría ser vista como producto de la penetración del neoliberalismo en las agendas urbanas –primero en las ciudades de Europa y luego en las de América Latina– como efecto de la profundización de crisis económicas (Sevilla-Buitrago, 2015). Este proceso ha sido denominado como “urbanismo de la austeridad” y se manifiesta en “la condensación de conflictos y en la reestructuración regulatoria” (Sevilla-Buitrago, 2015), lo que significa el desmantelamiento del urbanismo público expresado, por ejemplo, en: la reducción de la administración pública; la privatización de los servicios de educación, salud o seguridad; y la concesión de prerrogativas normativas y económicas a agentes empresariales por parte de los gobiernos locales (Sevilla-Buitrago, 2015).

En este sentido, según Harvey (1989) evocado por Sevilla-Buitrago (2015), durante las últimas décadas se refuerzan varios aspectos del urbanismo empresarial (que está directamente relacionado con el urbanismo de la austeridad), entre ellos:

Lucha por la captación de capital.- En un contexto de inversión y crédito limitados, las ciudades y las regiones urbanas intensificarán sus estrategias para atraer capital a través de una fiera competencia interurbana. En ausencia de medidas de reequilibrio, esta tendencia ampliará la brecha entre ciudades y regiones, agravando la situación de los núcleos ya aquejados de conflictos estructurales de carácter económico y social.

Liberalización de la gobernanza local.- Los desarrollos estructurales adoptarán probablemente la fórmula de partenariado público-privado más frecuentemente, con la inversión empresarial guiando las iniciativas en busca de beneficios y el sector público asumiendo el riesgo y los gastos no recuperables.

Urbanismo del espectáculo.- Los grandes proyectos e iniciativas para megaeventos efímeros galvanizarán el sector público de aquellas ciudades que puedan permitirse aspirar a este tipo de propuestas. Es previsible un mayor liderazgo del capital privado en estos proyectos y un agravamiento de la deuda local sin una contrapartida duradera para los ciudadanos.

Mercantilización del urbanismo progresista.- La promoción privada abrazará los principios de urbanismos previamente progresistas y los convertirá en nuevos nichos de acumulación, incluyendo la gestión medioambiental y las zonas verdes, la gestión del espacio público, la renovación urbana y la regeneración de los centros de las ciudades y las periferias históricas.

Soft-urbanismo.- Mientras se mantenga el contexto de caída de la construcción los “urbanismos blandos” privilegiarán la reorganización del entorno construido como oportunidad para la generación de valor; es el caso obvio de las iniciativas de smart-cities y la movilización urbana de big data para convertir la ciudad en un contenedor de dispositivos electrónicos y servicios de comunicación.

Ladrillo 2.0.- Con la recuperación económica y ante la pobreza general en la búsqueda de modelos económicos alternativos, asistiremos a una reactivación de los mercados inmobiliarios que, especialmente en el caso de los países del sur de Europa, podrían dirigirse cada vez más a la inversión foránea en zonas premium en las capitales y en áreas turísticas de gama alta. Los recientes movimientos en iniciativas hoteleras y otros servicios especializados anticipan ya esta dinámica.

Aumento de la brecha socioespacial.- A nivel cotidiano los servicios públicos tradicionales sufrirán un proceso de segmentación en líneas de clase en función de la capacidad de los usuarios para pagar tasas adicionales que mejoren la asistencia, equipamientos o la propia conservación del espacio público. Partiendo de la división social del espacio previa, esta situación aumentará las diferencias entre barrios y el riesgo de estigmatización territorial.

Gentrificación y revanchismo urbano.- El deterioro paulatino de ciertos barrios aumentará la posibilidad de explotación del *rent gap* a través de nuevos procesos de gentrificación ligados a una perspectiva mercantilizada de la regeneración urbana. En ausencia de una administración que promueva activamente una recualificación socialmente justa, los operadores inmobiliarios aprovecharán el potencial de una “clase creativa” subempleada para reimaginar la ciudad a bajo coste, deshaciéndose de ella una vez consumada la transformación de los ámbitos (Sevilla-Buitrago, 2015, págs. 43 - 44).

Bajo esta mirada crítica, la gobernanza urbana integrada estaría inserta en el punto dos: liberalización de la gobernanza local, especialmente desde el ámbito de los partenariados público-privados, cuyos mayores beneficios estarían inclinados hacia el sector empresarial.

Es en este punto –precisamente– que la noción de gobernanza urbana integrada aquí esbozada toma distancia del abordaje de Harvey (1989) y sintetizado por Sevilla-Buitrago (2015). El contenido del concepto de gobernanza urbana integrada al que se hace referencia en el presente trabajo estaría inserto en el marco de un “urbanismo alternativo” (Sevilla-Buitrago,

2015), reivindicador del derecho a una vivienda adecuada. Sevilla-Buitrago (2015) lo denomina como un “urbanismo activista”, convirtiéndose en el espacio en el que la “autogestión colectiva de la ciudad” (Harvey, 2013) se despliega y se fortalece.¹¹

Ahora bien, dado que la meta de la presente investigación es la formulación de un mecanismo reivindicativo de gobernanza urbana integrada, a continuación, se esbozan sus principales principios:

Interseccionalidad

El concepto de interseccionalidad se construye a partir del género y de la búsqueda del involucramiento de las diversidades en la concepción cultural e identitaria, en cada una de sus expresiones (García, 2013). Se refiere a la interconexión de los mecanismos con los que operan los diferentes tipos de hegemonías, configurando una exclusión estructural. El funcionamiento de estos mecanismos suele estar anclado a la producción de políticas públicas unidireccionales, que responden parcialmente a ciertas demandas de bienes y servicios, creando una brecha indisociable entre benefactores y beneficiarios (Faundez, 2015), (Rodríguez C. , 2021), (Sánchez E. , 2021).

Así, la interseccionalidad surge como una respuesta a esta problemática subyacente que busca pensar en otras versiones posibles de la sociedad, donde la diversidad de portavoces sea reconocida como tal y se dé paso a otras voces para la creación colectiva de propuestas funcionales. La interseccionalidad estabiliza las relaciones en posiciones fijas y sectoriza las movilizaciones sociales, de la misma manera en que el discurso dominante naturaliza y encierra a los sujetos en unas identidades de alteridad preexistentes (Mendy, 2016 y Roth, 2020).

Alteridad - Integralidad

El reconocimiento del otro (alteridad) implica el reconocimiento de la individualidad desde una voluntad de renuncia a las posiciones individuales para lograr acuerdos y consensos que permitan la convivencia desde múltiples enfoques. En el ámbito teórico, la alteridad implica la explicación de vínculos entre el yo y los otros; esto no se limita a lo personal, abarca también lo social y puede haber, así, una ética individual y una ética social de la alteridad. Esta alteridad abarca la comunicación de las existencias, el encuentro, la dimensión social del hombre, la amistad, los deberes para con los demás, la ética del prójimo y la del lejano o extraño, las posibilidades o condiciones de la comprensión y el diálogo. Este es un momento de arranque fundamental, no es tanto la circunstancia (anónima) sino el trato con las personas

¹¹ Esta premisa también fue fundamentada en el primer segmento del marco teórico.

lo que genera nuestra concepción del mundo, alimenta o hace nacer ideales Mínguez, Romero, & Sánchez, 2018; Ruiz-DelaPresa, 2007.

Armonización de los colectivos, actores y sectores híbridos

Los problemas sociales consecuencia de los entonos fragmentados y de la intrusión de economías ilegales en zonas vulnerables conllevan un anquilosamiento cultural y del comportamiento que requiere de acuerdos entre actores, así como una negociación intersectorial entre instituciones que permitan resolver y atender estos retos de manera adecuada.

La armonización entre los colectivos y grupos organizados alrededor de intereses particulares tiene como primer efecto la disminución del miedo, que en los contextos mencionados altera de manera significativa la dinámica de las relaciones sociales (Machado da Silva, 2010). Esta armonización hace posible la reconstrucción de las representaciones sociales sobre esos espacios de vivienda popular, vistos con desconfianza y fuertemente estigmatizados por la sociedad (da Cunha, 2012). En este contexto, descolonizar la teorización implica no sólo comprender los caminos específicos de cada contexto social, sino también explorar elaboraciones críticas que sean coherentes con ello y en formas de actuar localmente situado (Imilan, Olivera, & Beswick, 2016).

Asociaciones socio-materiales

Las prácticas socio-materiales se refieren al régimen o arreglo de relaciones y líneas de fuerza de distinta naturaleza e intensidad donde las personas, en un nivel individual, compuesto y recompuesto por dinámicas por medio de las que genera conexiones por las cuales transita alteran su extensión y diversidad, sea sobre flujos semióticos, materiales o sociales (Bernasconi, 2015).

Cohabitación

El hábitat, más allá de la infraestructura física de la vivienda, consiste en el valor que tiene el encuentro colectivo en la cohabitación del espacio geográfico y la conformación de la comunidad, en el contexto de las dimensiones social, espacial, territorial y económica en este sentido se apela al incremento de la calidad del hábitat a través de diseños que apunten hacia la consolidación de una ciudad más justa y equitativa (Muñoz, 2019).

Las dimensiones de la cohabitación pueden ser variadas, pero es necesario considerar la integración de los siguientes aspectos: físico-espacial, la dinámica de los procesos ambientales, y el factor psicosocial teniendo en cuenta la relación individuo-entorno y con la comunidad; esto, como parte constitutiva y condicionante del desarrollo de la calidad de vida dentro del espacio urbano (Rodas, 2013).

Equidad en el acceso a los bienes y servicios

A partir del Enfoque Basado en Derechos y la garantía de acceso a estos, se considera la localización de los terrenos como parte del acceso a vivienda adecuada para las poblaciones objetivo y de esta manera, reducir el déficit habitacional tanto en sus dimensiones cuantitativas como cualitativas. En este sentido son necesarias características adicionales como el espacio, seguridad, iluminación, ventilación, disponibilidad de servicios materiales e infraestructuras, gastos costeables, espacios habitables y asequibles, acceso a los centros de empleo y polos de desarrollo económico, equipamiento urbano y espacios públicos y adecuación cultural endógena (Gago, 2009).

Ahora bien, dado que la gobernanza urbana integrada ha sido definida como un “enfoque de gestión” para la construcción de políticas públicas urbanas, con sus respectivos contenidos y principios, es importante establecer los parámetros para identificarla y evaluarla. Para hacerlo, se hace referencia a la obra de Bernard Perret (2001), quien define la evaluación de políticas públicas como una “technique de connaissance qui permet de mesurer l’atteinte d’objectifs définis par une politique publique, à l’aide d’indicateurs, chiffres qui donnent l’ampleur de phénomènes ou l’évolution de processus dans un secteur défini” (Vulbeau, 2008, pág. 135).

En este marco, la evaluación de políticas públicas asume 4 funciones principales:

- Función normativa: Concerniente a la producción de un juzgamiento objetivo.
- Función cognitiva: Implica la producción de conocimiento.
- Función instrumental: Trata de mejorar la conducta de las políticas públicas
- Función de legitimación: Supone la justificación de orientaciones y de medios puestos en marcha en la estructuración de una política pública. (Berthet, 2008) (Traducido del francés).

A nivel territorial, por ejemplo, en la producción de vivienda de interés social, la puesta en marcha de prácticas de evaluación es de suma importancia. En efecto, con la modernización del Estado y la descentralización se abren las puertas a una lógica de optimización de la gestión pública, de coherencia y de eficacia de la gestión, en este caso en particular, para combatir los déficits habitacionales existentes.

De esta premisa decantan los criterios de evaluación incorporados en el presente estudio para identificar y, en cierta medida, calcular el posible despliegue de la gobernanza urbana integrada dentro de las políticas de vivienda de interés social del Ecuador, aplicadas durante el período 2008 - 2018:

Pertinencia: definida como la capacidad de una política o de un proyecto para responder a las necesidades de un territorio. En términos de Bernard Perret (2001), “una política será pertinente si sus objetivos y su teoría de acción están adaptados a la naturaleza de los

problemas que esta quiere resolver o tomar a su cargo” (Perret, 2001, pág. 18) (traducido del francés).

Coherencia: Es la adecuación entre los objetivos y los medios utilizados para la concesión de un proyecto o de una política. En palabras de Perret (2001), esta adecuación se expresa en la configuración de un “sistema coherente”, es decir, de un sistema orgánico cuyos componentes y elementos están relativamente organizados y ordenados. Estos componentes constituyen, por ejemplo, los objetivos, los dispositivos reglamentarios y organizacionales, y el capital humano y financiero (Perret, 2001).

Sobre esta base teórica, será posible plantear la hipótesis de investigación, que conjuga los elementos trabajados sobre: la redefinición de la vivienda y del derecho a una vivienda adecuada, la calidad de vida y la gobernanza urbana integrada.

3. Intersecciones de la vivienda de interés social, la calidad de vida y la gobernanza urbana: Hipótesis y metodología de la investigación

Para poder plantear la hipótesis de investigación haciendo un puente teórico entre todos los elementos descritos en el acápite precedente, es necesario volver a las tres preguntas de investigación, que constituyen el hilo conductor del presente trabajo:

1. *¿Cuáles son los impactos socioeconómicos de la implementación de las estrategias de Acompañamiento Social y de Fortalecimiento Comunitario sobre la calidad de vida de sus destinatarios en el marco de los Programas Habitacionales Socio Vivienda 2 en Guayaquil y Huaracay en Quito?*
2. *¿A través de qué tipo de gobernanza urbana estos impactos podrían transformarse?*
3. *¿Qué otros factores inciden sobre la sostenibilidad social de los proyectos de VIS promovidos por la política pública, más allá de las estrategias de gestión social?*

La primera pregunta hace referencia al análisis de impacto de un segmento de la política de vivienda, vista desde dos momentos diferenciados (a saber: MOMENTO 1 - Estrategia de Acompañamiento Social; y MOMENTO 2 - Estrategia de Fortalecimiento Comunitario), sobre los dos grupos de actores sociales¹² que receptaron esa política. Esto se traduce en que cada grupo de actores –de alguna manera– evaluará si la política pública tuvo incidencia en el mejoramiento efectivo de su calidad de vida.

La segunda pregunta, por su parte, busca indagar sobre la estructura de gobernanza que podría abrir las puertas a la elaboración de políticas concordantes con las necesidades de los actores sociales analizados. Aquí se evalúa el despliegue de la política pública de hábitat y vivienda como tal.

La tercera pregunta, finalmente, pretende dilucidar sobre los elementos que influyen en el mejoramiento de la calidad de la población beneficiaria de VIS, que no necesariamente están relacionados con las estrategias de acompañamiento social enmarcadas en las políticas habitacionales *per se*, sino que más bien están vinculados con la planificación urbana y la ordenación del territorio dentro de las ciudades.

Dicho esto, para poder comprender las intersecciones entre los conceptos de vivienda de interés social, calidad de vida y gobernanza urbana, es fundamental evocar dos piezas teóricas

¹² Se hace alusión a “actores sociales”, sobrepasando el concepto de “beneficiarios” o “usuarios”, que denotan un sentido paternalista de la política pública.

clave: 1. La variedad urbana y 2. La “mixité” social. Ambas al servicio de la construcción de la hipótesis de la presente investigación.

3.1 Hipótesis de la investigación

La variedad urbana

González (2013) señala que la variedad urbana es “el conjunto de elementos, ya sean grupos sociales, estructuras, redes, flujos, actividades, soporte físico... que configuran la ciudad y participan y posibilitan la formación, diseño y desarrollo de los medios (satisfactores) adecuados para satisfacer las necesidades ciudadanas” (González, 2013, pág. 89).

Y no solo habla de la variedad urbana, sino de las interacciones que los componentes de aquella variedad pueden llegar a tener. En efecto:

A mayor variedad, mayor posibilidad de crear los medios que conduzcan a la satisfacción de las necesidades. Si a esto se añade la existencia de una articulación entre los diferentes elementos que constituyen la variedad urbana, la posibilidad de generación de satisfactores sinérgicos aumentará, es decir, que se darán las condiciones para que se desarrollen procesos endógenos de cualificación y adaptación urbana (González, 2013, pág. 89).

Aplicada esta premisa al presente caso, es posible afirmar que el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada¹³ implica, necesariamente, una elevada dosis de variedad urbana, especialmente bajo la óptica de la vivienda como producto social y autogestión colectiva (ver acápite teórico).

En este sentido, y complementando el trabajo de González (2013), la presencia de estructuras articuladoras que favorecen la creación de medios y procesos para satisfacer las necesidades ciudadanas de manera sinérgica, viene a configurarse como el habitar, como la territorialidad y la oportunidad de articular procesos de desarrollo económico, todo ello a través de la redefinición de la vivienda. Esa vivienda de amplio espectro epistémico se inserta, pues, en el engranaje de sinergias “satisfactoras”, convirtiéndola –al mismo tiempo– en una suerte de precondition y producto de lo que se ha definido como variedad urbana.

Ahora bien, siendo la variedad urbana una especie de fuente para el mejoramiento de la calidad de vida (González, 2013), y siendo la vivienda un eje clave de dicha variedad, se deduce que la vivienda desempeña un rol protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida. En tal virtud, es posible formular el primer segmento de la hipótesis de la presente investigación:

La aplicación de estrategias de gestión social, enmarcadas en las políticas habitacionales ecuatorianas entre 2008 y 2018, lejos de provocar un contundente mejoramiento de la calidad de vida de la población receptora de vivienda de interés social gratuita –como

¹³ O lo que González (2013) ha relacionado como “satisfactores de necesidades”.

era su objetivo— reprodujeron procesos de discriminación, segregación y fragmentación urbanas, porque no tuvieron incidencia directa en la distribución equitativa del uso del suelo, ni en el planeamiento urbano. Es decir, aunque en principio intentaron fomentar procesos de integración social al interior de barrios específicos, no lograron insertarlos en el macro tejido urbano, ni irrumpieron en la producción o reproducción de círculos de pobreza, violencia o marginalidad.

La “mixité” social

Una de las banderas de la Política de la Ciudad en países como Francia es lo que se ha denominado como “mixité” social. Criticada desde múltiples aristas en la actualidad, la “mixité” social lejos de ser un fin en sí mismo, se ha configurado como un medio para la integración y el reagrupamiento social, aunque sus efectos develan una multiplicidad de complejidades y desafíos (Garance, 2017).

A pesar de ello, y en la medida de las posibilidades de la realidad latinoamericana y ecuatoriana de profunda inequidad y desigualdad, las políticas vinculadas a la “mixité” social aún podrían ser consideradas como mecanismos que propenden al debilitamiento de las fronteras socio económicas, culturales y étnicas entre los distintos estratos o grupos.¹⁴ Eso sí, es importante identificar hasta qué punto esto puede darse, sin el ánimo de “forcejear” la compleja realidad de la estructura social (Garance, 2017).

Entonces, siendo que la “mixité” social se define como la presencia simultánea o la cohabitación, en un mismo sector geográfico, de personas que pertenecen a diferentes categorías socio profesionales, culturas, nacionalidades y segmentos etarios (Collectivités viables.ORG, 2021), para que sea efectiva, debe estar acompañada del desarrollo y mejoramiento del territorio y de la infraestructura urbana (Villechaise, 2011).

A este respecto, Villechaise (2011) sostiene que:

L’attention portée à la forme de l’habitat et à l’aménagement des espaces comuns ne peut en effet se substituer à un développement social éduquant au vivre ensemble. Des moments festifs et des manifestations lors desquel on apprend a se côtoyer constituent ces occasions où? Les travailleurs sociaux et culturels ont des choses à tisser’ (selon l’expression d’un responsable de centre social): soirées interculturelles, repas de quartiers, cinéma de plein air et animations artistiques bien choisies doivent placer le côtoiement sous le signe de la curiosité et du partage plutôt que sous celui de la défiance.

Esta visión, aterrizada en los casos analizados dentro del presente estudio, da cuenta de que, —en efecto— sí son necesarias intervenciones puntuales de acompañamiento social o de fortalecimiento comunitario para los procesos de urbanización (por ejemplo, para la construcción de VIS o para el mejoramiento de barrios), pero estos deben complementarse con una acción pública eficaz que genere oportunidades de equidad y tienda al cierre de

¹⁴ Esta afirmación está sustentada en Garance (2017), con su matiz de crítica.

brechas socio espaciales. En otras palabras, es indispensable –al menos– una estructura de gobernanza que catalice, desde los diferentes niveles del Estado y de la sociedad civil, la integración y la justicia social.

En consecuencia, el segundo segmento de la hipótesis de la presente investigación es:

Una variedad urbana y “mixité” social adecuadamente aplicadas a la producción de vivienda de interés social en Ecuador pueden ser catalizada a través de una estructura de gobernanza urbana integrada. En este sentido, las estrategias de acompañamiento social, lejos de ser las únicas herramientas de integración ciudadana en barrios de VIS (como la política pública ecuatoriana lo ha creído) son apenas una pequeña parte de un conglomerado de acciones necesarias para propender a la sostenibilidad social de los proyectos estatales de producción de vivienda.

En síntesis, el presente trabajo amalgama dos perspectivas diferenciadas, aunque con ciertas convergencias: 1. La perspectiva de los actores sociales y de su calidad de vida, producto de haber recibido viviendas estatales de bajo costo o gratuitas en Ecuador, en dos períodos diferenciados; 2. La perspectiva de la estructura de gobernanza en la producción de VIS de bajo costo o gratuita, en esos dos mismos momentos. Ambas visiones, apuntando hacia la configuración de un bosquejo de mecanismo de gobernanza urbana integrada, que fomente la producción social del hábitat y de la vivienda.

3.2 Consideraciones metodológicas

La presente investigación integra cuatro momentos metodológicos diferenciados, pero con un mismo hilo conductor, que apunta a la consecución del gran objetivo: bosquejar un mecanismo de gobernanza urbana integrada para la producción equitativa y sostenible de vivienda de interés social en Ecuador. Estos momentos están direccionados a dos fuentes de información específicas, a saber:

- **FUENTE A:** Los actores estatales e institucionales que han ejecutado las políticas de vivienda de interés social en el período 2008 – 2018, en el marco de los casos de estudio de Guayaquil (Socio Vivienda 2), y de Quito (Huarca) (esquemas de gobernanza);
- **FUENTE B:** Los actores sociales que han receptado esas intervenciones en el mismo lapso, dentro de esos mismos territorios (esquemas de actores sociales).

Para el análisis de A se ha realizado una revisión y sistematización bibliográfica exhaustiva de la normativa que ha configurado las políticas de vivienda de interés social del Ecuador en el período citado, tomando como referencia los criterios de evaluación de políticas públicas

establecidos en el apartado teórico: pertinencia y coherencia. En este ejercicio ha sido posible detectar y medir –con criterios cuantitativos– las superposiciones y traslajos de las normativas y de las competencias institucionales que tienen relación con la producción de vivienda de interés social en Ecuador en el periodo citado, así a los procedimientos para la gestión social inmersos en estas.

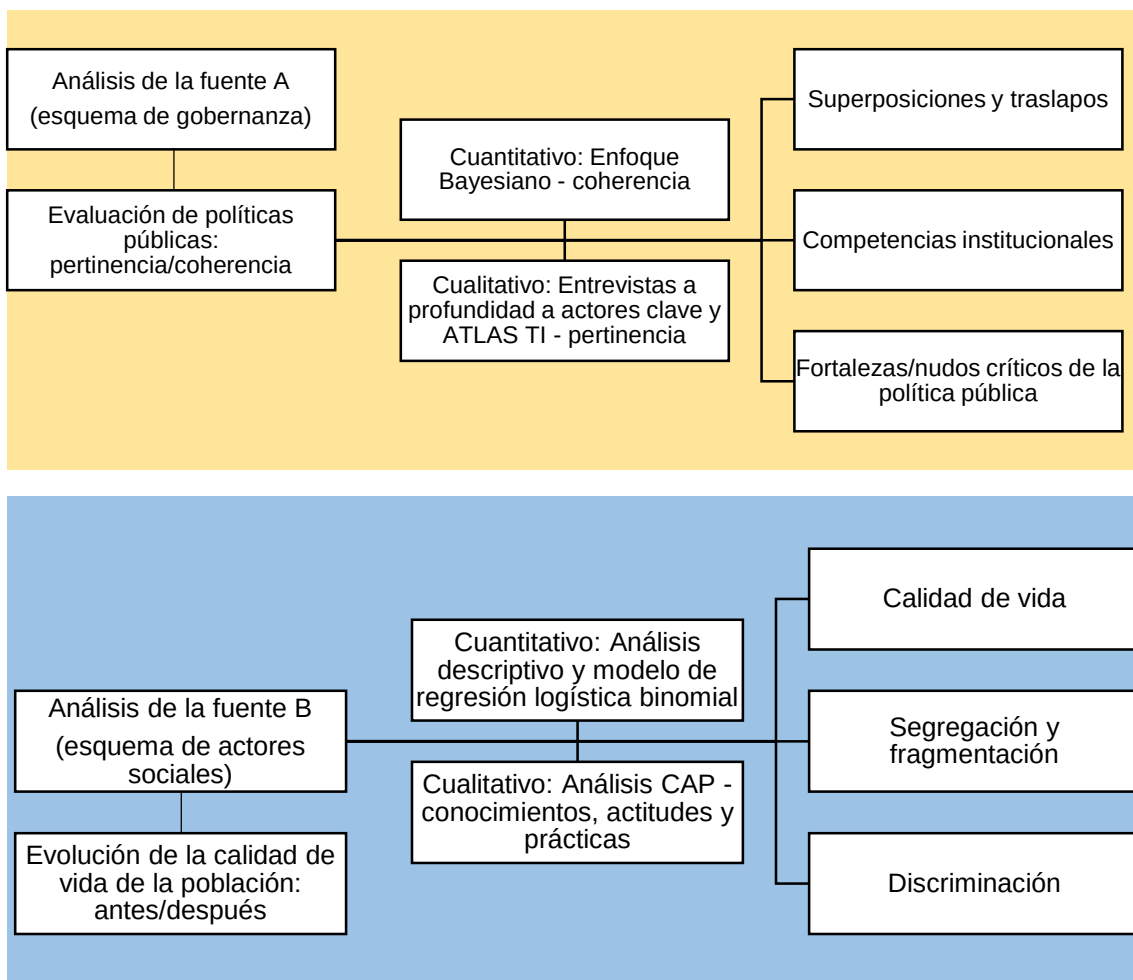
En un segundo momento, y bajo un enfoque cualitativo, se desarrollaron 14 entrevistas a profundidad a actores clave del ejercicio de la política pública (ex ministros de Vivienda, ex gerentes de Gestión Social, ex gestores sociales, funcionarios públicos y líderes barriales), con el fin de reflexionar sobre las fortalezas y los nudos críticos de la implementación de las políticas habitacionales en Socio Vivienda 2 y Huaracay, en el periodo 2008 - 2018, identificando igualmente los esquemas de gobernanza de los que emanaron dichas políticas. Este proceso, como en el nivel precedente, ha sido sometido a una evaluación de la pertinencia.

Asimismo, para el análisis de B, se han delineado dos esquemas metodológicos: uno de carácter cuantitativo y otro de tipo cualitativo, desglosando en ambos ejes el conjunto de criterios, dimensiones y variables que integran la calidad de vida dentro de los asentamientos humanos vislumbrados: Socio Vivienda 2 y Huaracay.

En el componente cuantitativo de B se ha efectuado un análisis descriptivo, que luego decantó en la formulación de un modelo estadístico de regresión logística binomial sobre un total de 410 personas, que ha permitido medir la incidencia efectiva –sobre la calidad de vida de los usuarios– de los programas de vivienda gratuita promovidos por el Estado ecuatoriano (y sus esquemas de gobernanza), en el período ya citado.

Finalmente, para en análisis cualitativo, fueron formuladas alrededor de 20 entrevistas a profundidad, historias de vida y grupos focales con habitantes de los 2 sectores considerados, para conocer de primera mano sus conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) ante los procesos de segregación y discriminación motivados por las políticas estatales de vivienda de interés social.

**Ilustración 3. Gráfica de las consideraciones metodológicas en los estudios de caso:
Socio Vivienda 2 y Huarcay**



Elaboración propia

3.2.1 Análisis A: Esquema de gobernanza

3.2.1.1 Abordaje cuantitativo: Evaluación de los esquemas de gobernanza detrás de los casos de estudio

Como parte del análisis bibliográfico y normativo, se realizó un barrido exhaustivo en los portales de documentación legal FIEL Web y VLEX para extraer 80 documentos relacionados con las normas y reglamentación relativa a vivienda de interés social y gestión social.

Adicionalmente se analizaron documentos y reportes institucionales que hacen referencia a los programas Socio Vivienda 2 y Huarca. Para comprender la estructura institucional se analizaron todos los acuerdos ministeriales y Estatutos Orgánicos de Gestión por Procesos de tres instituciones: Ecuador Estratégico, MIDUVI y STPTV.

Para evaluar los niveles de coherencia en los esquemas de gobernanza, se analizó el traslapeo interinstitucional aplicando un umbral de similitud de las acciones propuestas en cada uno de los documentos entre 0 y 100, siendo 0 traslapeo nulo (mayor coherencia) y 100 la duplicidad de funciones (menor coherencia). A través de un análisis bayesiano en el software ORANGE fue posible graficar estos resultados.

Para identificar el análisis de traslapes, además de un panel de expertos que identificaron las competencias concurrentes y la existencia de conflictos, se utilizó la metodología de calificación utilizada por Grupo Faro (2021), que con base en el artículo 116 del COOTAD, califica las competencias de la siguiente manera:

Tabla 9. Caracterización de competencias entre los niveles de gobierno de acuerdo con el Art. 116 del COOTAD

FACULTAD	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD)
Rectoría	En el ámbito de sus competencias exclusivas y en sectores privativos y estratégicos	En el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios
Planificación	Concurrente a todos los niveles de gobierno	
Regulación		
Control		
Gestión		

Elaboración propia

3.2.1.2 *Abordaje cualitativo: Entrevistas a profundidad a actores clave*

Para complementar la reflexión sobre la estructura de gobernanza de la que emanaron las políticas habitacionales del periodo 2008 – 2018, con sus respectivas estrategias de gestión social (EAS y EFC), se formularon 14 entrevistas a profundidad a ex autoridades de gobierno, a ex funcionarios, activistas y a habitantes de los sectores analizados. Sus testimonios fueron precisos para entrever los pormenores de la puesta en marcha de las políticas de vivienda mencionadas. Estas entrevistas fueron:

Tabla 10. Lista de entrevistas a profundidad para el análisis de la estructura de gobernanza

Socio Vivienda 2 GUAYAQUIL		Huarcay QUITO	
Nombre	Rol	Nombre	Rol
María José Villalba	Ex técnica de gestión social de MIDUVI	Isabel Maldonado	Ex ministra de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida
María Elena Acosta	Ex gerente de gestión social de MIDUVI	Xavier Torres	Ex ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano
Johan Arjona	Ex gerente de gestión Social de MIDUVI	Mario Burbano de Lara	Ex consejero presidencial en temas de hábitat y vivienda
Patricia Sánchez	Ex activista por los derechos de habitantes de asentamientos informales de Guayaquil. Actual parlamentaria nacional	David Tapia	Ex gerente de gestión social de Ecuador Estratégico EP. Ex director de vivienda urbano marginal del MIDUVI
Gabriela Ricaurte	Técnica de gestión social de MIDUVI – Guayas	Andrés Barreno	Ex gerente de gestión social de Ecuador Estratégico EP
Luis Evandro Moreno	Morador de Socio Vivienda 2	Patricio Lloret	Ex director de coordinación con la comunidad de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida
		Mercy Gualli y Douglas García	Ex técnicos de gestión social de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida
		Graciela Montenegro	Moradora de Huarcay

Elaboración propia

Luego de transcribir las entrevistas a profundidad enlistadas (Ver anexo 2), se procedió a codificar sus resultados mediante el software ATLAS TI y, gracias a su aplicativo de Inteligencia Artificial (versión beta), fue posible categorizar y codificar los elementos más relevantes, así como establecer sus interconexiones. El hilo conductor de este ejercicio fue el rastreo de las condiciones de coherencia y pertinencia de la política pública de VIS.

Una de las herramientas más efectivas del aplicativo ATLAS TI para tal efecto, es la tabla de co ocurrencia y el diagrama Sankey¹⁵. La primera agrupa códigos de citas dentro de las entrevistas (solapadas o incrustadas) por el mismo aplicativo, es decir, identifica las repeticiones de determinadas afirmaciones en uno u otro entrevistado. El segundo muestra las interconexiones y los flujos entre las diferentes categorías y temáticas más relevantes.

Según el manual de uso de ATLAS TI, los diagramas Sankey:

(...) permiten mostrar procesos complejos visualmente, con un enfoque en un solo aspecto o recurso que desea resaltar, ofrecen el beneficio adicional de admitir múltiples niveles de visualización. Los espectadores pueden obtener una vista de alto nivel, ver detalles específicos o generar vistas interactivas. Los diagramas Sankey resaltan los factores dominantes y te ayudan a ver las magnitudes relativas y/o áreas con mayores contribuciones (ATLAS TI, 2023).

En consecuencia, se ha obtenido información relevante de manera clara y didáctica, la cual será mostrada en el acápite de resultados.

3.2.2 Análisis B: Esquema de actores sociales

3.2.2.1 Abordaje cuantitativo: Análisis descriptivo y modelo de regresión logística binomial

Busca caracterizar –desde una perspectiva macro– a la totalidad de las poblaciones de los sectores de Socio Vivienda 2 (Guayaquil) y de Huarca (Quito). De esta manera, y en la medida de lo posible, se realiza un ejercicio estadístico comparativo que contextualiza el análisis cualitativo expuesto más abajo.

Fuentes de información

En Socio Vivienda 2 se contó con dos bases de datos: la primera está integrada por 3.027 hogares y fue levantada por el MIDUVI a inicios de 2008, cuando la población estaba en proceso de reasentamiento desde Isla Trinitaria, en Guayaquil. Este constituye el “antes” de la ejecución de la política de vivienda como tal. La segunda base de datos está conformada por una muestra de 159 hogares del sector (alrededor del 5% de la totalidad de los hogares), seleccionados de manera aleatoria. Fue construida a finales de 2019 (más de 10 años después de la primera), gracias a un riguroso levantamiento de información para una investigación de tercer nivel que buscaba mostrar la situación socio económica global de la población

¹⁵ Originalmente, los diagramas de Sankey recibieron su nombre del capitán irlandés Matthew Henry Phineas Riall Sankey, quien utilizó este tipo de diagrama en 1898 en una figura clásica que mostraba la eficiencia energética de una máquina de vapor. Hoy en día, los diagramas de Sankey se utilizan para presentar flujos de datos y conexiones de datos en varias disciplinas. (ATLAS TI, 2023).

asentada. Esta información configura el “después” de la aplicación de las políticas habitacionales de interés social en Socio Vivienda 2. Si bien cierto porcentaje de la información levantada en cada una de las bases de datos difería entre sí, se hizo una suerte de homologación, seleccionando las variables comunes y descartando aquellas que diferían entre sí.

Para Huarca se contó, igualmente, con dos bases de datos, cada una conformada por 613 hogares. La primera se levantó en 2018, cuando la población empezó a asentarse en el sector. Fue levantada en coordinación institucional entre el MIDUVI y la STPTV. Esta base da cuenta de la situación previa de los núcleos familiares reubicados allí, es decir, el “antes” de la ejecución de la política habitacional. La segunda base es producto de una evaluación *ex dure* del impacto de la EFC sobre la calidad de vida de los moradores de Huarca. Fue levantada en un trabajo coordinado entre la STPTV y un proyecto local conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta información refleja la evolución de la situación socio económica de la población reasentada en Huarca en un corto periodo menor a dos años, es decir, el “después”, que representa el proceso de aplicación de la política pública.

Estos aspectos se ilustran a continuación:

Ilustración 4. Fuentes de información secundaria

A. Socio Vivienda 2		B. Huarca	
A1. 2008	A2. 2019	B1. 2018	B2. 2020
Escenario A1: antes	Escenario A2: después	Escenario B1: antes	Escenario B2: después
3.027 hogares	159 hogares	613 hogares	613 hogares

Elaboración propia

Análisis de las variables consideradas

Como se mencionó en el acápite teórico, la calidad de vida en la ciudad puede medirse desde diversos métodos y considerando múltiples mecanismos. También es importante considerar el tipo de contexto sobre el cual se aplican dichos criterios de medición, puesto que no serán los mismos para ciudades europeas o norteamericanas, que para urbes latinoamericanas.

Para el presente trabajo, en función de la información disponible, de los planteamientos del acápite teórico y de la priorización realizada en base al trabajo de Alguacil (1998), serán consideradas las siguientes dimensiones, variables e indicadores:

Tabla 11. Priorización de variables e indicadores para el análisis cuantitativo

Dimensión	Variables	Indicadores
CALIDAD AMBIENTAL (Dimensión física)	Vivienda adecuada	Acceso a vivienda adecuada
	Servicios básicos	Acceso a servicios básicos

	Espacios públicos y de recreación	Acceso a espacios públicos y de recreación
BIENESTAR (Dimensión funcional)	Sistemas de movilidad	Acceso a sistemas de movilidad
	Educación	Acceso a sistema público de salud
	Salud	Acceso a sistema de salud pública
	Empleo	Acceso a empleo adecuado
	Ingresos	Nivel de ingresos
	Pobreza	Nivel de pobreza
	Seguridad	Nivel de seguridad
IDENTIDAD CULTURAL (Dimensión relacional)	Auto identificación	Auto identificación étnica
	Participación ciudadana	Grado de participación

Modelo de regresión logística binomial

El modelo de regresión logística binomial fue aplicado a un total de 441 personas auto identificadas como afro ecuatorianas e indígenas, provenientes de Socio Vivienda 2 y de Huarcay respectivamente, en el marco del hallazgo de un importante componente étnico dentro del análisis de las variables priorizadas en la tabla precedente.

Cuando en un modelo la variable explicativa es de naturaleza cualitativa, el objetivo es encontrar la probabilidad de que un acontecimiento suceda, por lo que a este tipo de modelos se los denomina modelos de probabilidad, y para estimarlos, se utiliza metodologías como el modelo de probabilidad lineal (MLP), el modelo logit, probit, o tobit (Gujarati & Porter, 2010). De acuerdo con Wooldridge (2010), en el MLP se supone que la probabilidad de respuesta es lineal en un conjunto de parámetros, β_j . Es así como, estimar dicho modelo es simple, pero tiene algunas desventajas como: (1) que las probabilidades ajustadas pueden ser menores que cero o mayores que uno, y (2) el efecto parcial de cualquier variable explicativa es constante. Estas limitaciones del MLP pueden solventarse al usar modelos más sofisticados de respuesta binaria o binomial¹⁶, en los cuales el interés yace en la probabilidad de respuesta (Wooldridge, 2010). En ejercicio de la metodología se cuenta con dos clases, la regresión logística simple y múltiple. La diferencia radica principalmente con el número de variables explicativas. Las siguientes definiciones abordan lo referente a la regresión logística múltiple.

Considerando:

$$P(Y = 1|x) = P(Y = 1|x_1, x_2, \dots, x_k) \quad (1)$$

Donde x denota el conjunto total de variables explicativas.

¹⁶ La variable de respuesta Y puede tomar dos valores, a los cuales se les asigna el valor de 1 para la categoría de interés y 0 para la otra categoría (Cañadas Reche, 2013).

Una clase de modelos de regresión binomial se representa de la siguiente forma:

$$P(Y = 1|x) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + x\beta) \quad (2)$$

La regresión logística múltiple para Y en términos de valores de x , se estructura de la siguiente manera:

$$p(x_1, \dots, x_R) = \frac{\exp(\alpha + \sum_{r=1}^R \beta_r x_r)}{1 + \exp(\alpha + \sum_{r=1}^R \beta_r x_r)} \quad (3)$$

Si $\alpha = \beta_0$ y $x_0 = 1$, la expresión (3) se traduce en:

$$p(x_1, \dots, x_R) = \frac{\exp(\sum_{r=1}^R \beta_r x_r)}{1 + \exp(\sum_{r=1}^R \beta_r x_r)} \quad (4)$$

En términos matriciales es

$$p(x) = \frac{\exp \beta^t x}{1 + \exp \beta^t x} \quad (5)$$

Donde x es el vector $1, x_1, \dots, x_R$ y $\beta = \beta_0, \dots, \beta_R$

Interpretación de los parámetros:

- Si se considera a los β_R son iguales a 0 salvo la constante β_0 entonces $p(x) = \frac{e^{\beta_0}}{1+e^{\beta_0}}$, es decir la variable Y es independiente de las explicativas.
- β_0 es el valor del logaritmo de la ventaja de respuesta cuando $Y = 1$ y $Y = 0$ cuando $\beta_r = 0 \forall r = 1 \dots R$, es decir es el valor del logaritmo de la ventaja para un caso donde $X_1 = X_2 = \dots X_R = 0$.
- Con respecto al cociente de ventajas de las variables explicativas, $x_1 = (1, x_{11}, \dots, x_{1R})$ y $x_2 = (1, x_{21}, \dots, x_{2R})$:

$$\begin{aligned} \theta(x_1, x_2) &= \frac{\frac{p(x_1)}{1-p(x_1)}}{\frac{p(x_2)}{1-p(x_2)}} = \frac{\exp(\sum_{r=0}^R \beta_r x_{1r})}{\exp(\sum_{r=0}^R \beta_r x_{2r})} \\ &= \exp\left(\sum_{r=1}^R \beta_r (x_{1r} - x_{2r})\right) \end{aligned} \quad (6)$$

Donde la diferencia entre x_1 y x_2 en cada valor de $X_1 \dots, X_R$ es de 1. Es decir

$$\theta(x_1, x_2) = \exp\left(\sum_{r=1}^R \beta_r\right) = \prod_{r=1}^R e^{\beta_r} \quad (7)$$

La diferencia entre x_1 y x_2 de 1, pero solo en una de las variables explicativas, digamos en X_l mientras que sus valores son los mismos en el resto de las variables.

$$\theta(x_1, x_2) = e^{\beta_r} \quad (8)$$

La exponencial del parámetro relacionado a la variable X_l es la cantidad por la que queda multiplicada la ventaja de respuesta $Y = 1$ cuando el valor en X_l aumenta en una unidad manteniendo constantes los valores del resto de las variables independientes.

Donde G es una función que asume valores entre 0 y 1; es decir: $0 < G(z) < 1$, para todos los números reales z , lo cual asegura que las probabilidades de respuesta estimada estén entre 0 y 1 (Wooldridge, 2010). En lo referente

La regresión logística se utiliza para obtener la razón de probabilidades en presencia de más de una variable explicativa. En estos modelos, el resultado es el impacto de cada variable en la razón de probabilidades del evento de interés observado. Para llevar a cabo esto, es preciso utilizar una función de distribución acumulativa (FDA) seleccionada apropiadamente (Gujarati & Porter, 2010).

En ese sentido, en el modelo logit, G , es la función logística:

$$G(z) = \frac{e^z}{1 + e^z} \quad (9)$$

Esta es la función de distribución acumulada para una variable logística estándar, que está entre 0 y 1 para todos los números reales z . Donde $Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$ (Wooldridge, 2010). De acuerdo con Gujarati y Porter (2010), se verifica que cuando Z_i está dentro del intervalo $]-\infty + \infty[$, entonces $G(z)$ se encuentra dentro de un rango de 0 a 1, y que $G(z)$ no está linealmente relacionado con Z_i (es decir, con X_i). Sin embargo, esto conlleva un problema de estimación, porque $G(z)$ es no lineal no sólo en X sino también en las β , lo que implica que no se pueda estimar los parámetros con el procedimiento habitual de MCO. No obstante, este problema puede linealizarse y se demuestra de la siguiente forma.

Si G_i , la probabilidad de ocurrencia de un evento está dada por (9), entonces $(1 - G_i)$, la probabilidad de no ocurrencia del evento sería:

$$1 - G_i = \frac{1}{1 + e^z} \quad (10)$$

Por consiguiente, se puede escribir:

$$\frac{G_i}{1 - G_i} = \frac{1 + e^{z_i}}{1 + e^{-z_i}} = e^{z_i} \quad (11)$$

Donde $\frac{G_i}{1 - G_i}$ representa la razón de las probabilidades de ocurrencia de un evento, respecto de la probabilidad de no ocurrencia (Gujarati & Porter, 2010).

Tomando el logaritmo natural de (5), se obtiene que:

$$L_i = \ln \left(\frac{G_i}{1 - G_i} \right) = Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i \quad (12)$$

Por consiguiente, L , el logaritmo de la razón de las probabilidades se denomina **logit** y es lineal tanto en X como en los parámetros (Gujarati & Porter, 2010). El modelo *logit* es muy común en análisis de fenómenos de crecimiento, como población, PNB, oferta monetaria, etc. (Cramer & Ridder, 1988). Según Gujarati y Porter (2010), si el *logit* es positivo, significa que cuando se incrementa el valor de las variables explicativas, aumentan las posibilidades de que la variable explicada sea igual a 1 (indicando que sucederá algo de interés). Por su parte, cuando L es negativo, las posibilidades de que la variable explicada sea igual a 1 disminuyen conforme se incrementa el valor de X . Formalmente, la interpretación del modelo (12) es la siguiente: β_2 , la pendiente, mide el cambio en L ocasionado por un cambio unitario en X . El intercepto β_1 es el valor del logaritmo de las probabilidades de ocurrencia cuando X es cero (Gujarati & Porter, 2010).

Generalmente, la estimación del modelo se realiza mediante la metodología de máxima verosimilitud; sin embargo, también se puede realizar la estimación por mínimos cuadrados ponderados, que pueden utilizarse con datos agrupados, y un método que minimiza el estadístico chi-cuadrado de Pearson, que puede utilizarse tanto con datos agrupados como individuales (Rodríguez G., 2007). Para la codificación de las variables explicativas se optó por la parcial dado que se elige una categoría de referencia y las demás variables de diseño toman el valor de 0, y así sucesivamente para las demás categorías restantes. Mencionada codificación suele implementarse en los diversos programas estadísticos, dependiente del programa que se emplee toma como referencia la primera categoría o la última. Se supone que se tiene I categorías en una variable explicativa categórica A y se usa el método de codificación mencionado parcial asignando el valor 0 para la categoría 1, el valor para la variable de diseño m -ésima asociada a la categoría A_m :

$$X_{im}^A = X_m^A | (A = A_i) = \begin{cases} 1 & i = m \\ 0 & i \neq m \end{cases} \quad \forall m = 2 \dots, I; i = 1 \dots I$$

Inferencia del modelo

Después de estimar el modelo propuesto, es necesario extrapolar los resultados obtenidos para lo cual se realiza la inferencia mediante el cálculo de contrastes de los coeficientes estimados y su significancia que debe ser distinto de 0. Con esto se plantea conocer si las variables explicativas tienen efecto sobre la respuesta. Para contestar a esta interrogante se utiliza los contrastes de hipótesis de los parámetros con dos métodos: test de Wald y test condicional de razón de verosimilitud entre modelos anidados (Cañadas Reche, 2013).

En relación con el test de Wald está basado en la normalidad asintótica de los estimadores. Se pretende contrastar si el parámetro es diferente de 0. Se tiene:

$$H_0: \beta_r = 0$$

$$H_1: \beta_r \neq 0$$

Wald, demuestra que la hipótesis nula:

$$\frac{\widehat{\beta}_r}{SE(\widehat{\beta}_r)} \sim \mathcal{N}(0,1) \quad (11)$$

Donde $\widehat{\beta}_r$ y $SE(\widehat{\beta}_r)$ son las estimaciones del modelo para $\widehat{\beta}_r$ y el error estándar β_r

El estadístico de contraste es:

$$W_r = \frac{\widehat{\beta}_r}{SE(\widehat{\beta}_r)} \quad (12)$$

Intervalos de confianza para los parámetros

Hay una relación importante entre los contrastes de hipótesis y los intervalos de confianza. El intervalo de confianza a nivel de $1 - \alpha$, está directamente relacionado con un contraste cuyo nivel de significación sea α . Se puede construir intervalos de confianza basados en el test de Wald. Los intervalos de confianza más que dar una respuesta positiva o negativa sobre si un determinado parámetro es significativo (Cañadas Reche, 2013).

Para este caso específico del test de Wald se tiene para β_r siguen asintóticamente una distribución $\mathcal{N}(\beta_r, \hat{\sigma}^2(\hat{\beta}_r))$ con lo que

$$P \left[-z_{\frac{\alpha}{2}} \leq \frac{\hat{\beta}_r - \beta_r}{\hat{\sigma}(\hat{\beta}_r)} \leq z_{\frac{\alpha}{2}} \right] = 1 - \alpha \quad (13)$$

El intervalo para β_r a nivel $(1 - \alpha)$ es:

$$\hat{\beta}_r \pm z_{\frac{\alpha}{2}} \hat{\sigma}(\hat{\beta}_r) \quad (14)$$

Los intervalos de confianza a un nivel $(1 - \alpha)$ se expresan en términos de porcentajes, al 90%, 95% o 99% según sea $\alpha = 0,10$; $0,05$ o $0,01$. La interpretación habitual de un intervalo de confianza al $100. (1 - \alpha)\%$. Lo que quiere decir que si se repitiera la muestra aleatoria un elevado número de veces y cada una se construye un intervalo de confianza para el parámetro $\hat{\beta}_r$, aproximadamente el $100. (1 - \alpha)\%$ de los intervalos contendrán al verdadero valor del parámetro (Cañadas Reche, 2013).

Intervalos de confianza para e^{β_r}

En la regresión logística dado la interpretación de los parámetros se acostumbra a calcular los intervalos de confianza para las exponenciales de los parámetros, conocidos como los cocientes de ventajas (Cañadas Reche, 2013).

$$H_0: e^{\beta_r} = 0$$

$$H_1: e^{\beta_r} \neq 0$$

La estimación es similar, los intervalos de confianza se obtienen a partir de los anteriores, solo que en este caso se aplica la función e^{β_r} .

Residuos

El análisis de los residuos es importante para la evaluación adecuada del modelo e identificar los resultados anómalos o determinantes. En la siguiente tabla se muestra un breve resumen de los diferentes tipos de residuos y su composición (Cañadas Reche, 2013).

Tabla 12. Tipo de residuos para evaluar el modelo

Tipo	Características
Residuos de la respuesta	Consisten en la diferencia del valor observado y el valor estimado
Residuos de Pearson	Son los q-ésimos componentes de los estadísticos χ^2 de Pearson de bondad de ajuste global. Se trata de probar que los residuos siguen como hipótesis nula siguen una distribución asintótica normal media 0 y varianza menor a 1. Usualmente son significativos los residuos con valor absoluto mayor a 2.
Residuos de Pearson estandarizados	Tratan de una modificación a los anteriores que consiste que los residuos tengan una distribución asintótica normal estándar.
Residuos de la devianza	De forma similar a los de Pearson, la hipótesis nula es que sean igual a 0, lo que supondría que siguen una distribución asintótica de media 0 y varianza estimada menor a 1.
Residuos studentizados	Se calcula con la diferencia entre la respuesta y el valor ajustado, se retira la q-ésima observación de los datos, se estandariza esta diferencia dividida por la varianza residual de cada modelo multiplicada por la raíz cuadrada menos uno de los valores.

Fuente: Cañadas Reche, 2013 **Elaboración:** autor.

Medidas de bondad de ajuste

Usualmente al realizar un modelo de regresión logística no se garantiza un ajuste correcto a los datos. Para observar la falta de ajuste es necesario realizar contrastes condicionales de razón de verosimilitud entre modelos anidados. Por otro lado, cuando los datos son agrupados, se considera las frecuencias esperadas en cada combinación de las variables explicativas y comparar con las frecuencias observadas, empleando el contraste estadístico X^2 de Pearson o con el G^2 construido en la desviación. Cabe señalar que cuando el número de posibles combinaciones o distribuciones de las variables explicativas no es alto y se dispone del número de frecuencias observadas y esperadas en cada combinación, los estadísticos mencionados X^2 y G^2 siguen asintóticamente una distribución chi-cuadrado con grados de libertad equivalente al número de perfiles distintos menos el número de parámetros en el modelo. Se recomienda utilizar estos contrastes cuando las variables explicativas son categóricas y son agrupadas. En el caso que no sean agrupados, el estadístico G^2 depende del modelo ajustado y no brinda una medida de la mejora del ajuste respecto al modelo saturado (Agresti, 2002). Para solucionar esta problemática, se realiza la comparación entre modelos anidados donde se compara el modelo estimado con aquel que incluya los efectos e interacciones posibles. Además, se suele emplear el estadístico de Hosmer-Lemeshow, donde se realiza una partición de los datos con las probabilidades predichas, posteriormente se estudia el resultado de la tabla de contingencia mediante su estadístico X^2 asociado (Cañadas Reche, 2013).

Medidas tipo R^2

Al momento de considerar una regresión lineal por mínimos cuadrados se acude a la medida R^2 que muestra un resultado de la bondad de ajuste con el cociente de sumas de cuadrados (Cañadas Reche, 2013).

$$R^2 = 1 - \frac{\sum_{i=1}^N (y_i - \hat{y}_i)^2}{\sum_{i=1}^N (y_i - \bar{y}_i)^2} \quad (14)$$

Para el caso de la regresión logística se sustituye $\hat{y}_i$ por $n_i \hat{p}_i$, no obstante, se presenta varios problemas como que los estimadores de máxima verosimilitud no son estimadores que maximizan esta medida por otra parte no se cuenta con la dependencia de la varianza de Y respecto a p . Para contrarrestar estos inconvenientes se usan medidas alternativas como: pseudo R^2 , entre las principales se tiene R^2 de McFadden, Cox-Snell y Nagelkerke (Cañadas Reche, 2013).

Pseudo R^2 de McFadden (McFadden, 1974): se compara la log-verosimilitud del modelo ajustado con la log-verosimilitud del modelo que cuenta solo con la constante (Cañadas Reche, 2013).

$$R^2 = 1 - \frac{\hat{L}_{Modelo}}{\hat{L}_{intercepto}} \quad (15)$$

Se observa de forma clara la relación con la ecuación 14 del R^2 , donde $\hat{L}_{intercepto}$ se asemeja la suma de cuadrados totales y $\hat{L}_{Modelo}$ es la suma de los errores al cuadrado. Este pseudo R^2 aporta cuanto se reduce la devianza de los datos cada vez que se ajusta el modelo (Cañadas Reche, 2013).

Pseudo R^2 de Cox y Snell (Cox and Snell, 1989): se tiene la siguiente formula

$$R_{CN}^2 = 1 - \left(\frac{V_{intercepto}}{V_{Modelo}} \right)^{\frac{2}{N}} \quad (16)$$

Donde V es la máxima verosimilitud y N el número de perfiles ajustados. En terminología de log-verosimilitud se tiene

$$R_{CN}^2 = 1 - \exp\left(-\frac{\widehat{LR}}{N}\right) \quad (17)$$

Donde $\widehat{LR} = \hat{L}_{intercepto} - \hat{L}_{Modelo}$

Pseudo R^2 de Nagelkerke (Nagelkerke, 1991): es una modificación a la anterior métrica que logra su máximo en:

$$máxR_{CN}^2 = 1 - V_{intercept}^{\frac{2}{N}} \quad (18)$$

El R_N^2 se define como:

$$R_N^2 = \frac{R_{CN}^2}{máxR_{CN}^2} \quad (19)$$

El valor $máxR_{CN}^2$ se expresa en términos de la desvianza:

$$máxR_{CN}^2 = 1 - \exp\left(-\frac{\hat{L}_{intercepto}}{N}\right) \quad (20)$$

Medidas basadas en la tabla de clasificación

Otra manera de evaluar el grado predicción o desempeño de un modelo de clasificación es realizada a través con la tabla de clasificación y sus medidas relacionadas. Se tiene la siguiente tabla:

Tabla 13. Medidas de clasificación

	Clasificación: éxito	Clasificación: fracaso
Éxito	Verdaderos Positivos (VP)	Falsos Negativos (FN)
Fracaso	Falsos Positivos (FP)	Verdaderos Negativos (VN)

Fuente: Cañadas Reche, 2013

Elaboración: autor.

Para evaluar como clasifica el modelo a cada observación se determina un punto de corte. Regularmente, y dependiente del estudio que se realice, un punto de corte mayor clasifica como caso de éxito caso contrario como caso de fracaso. Los valores VP, FN, FP y VN cambiaran de acuerdo con el punto de corte. Otra medida para evaluar al modelo y nivel de predicción es a través de la curva ROC. La curva ROC muestra en un gráfico la fracción de falsos positivos conocida como $FP/(FP+VN)$ en consideración de verdaderos positivos $VP/(VP+FN)$. Con estas relaciones, se puede evaluar al modelo si el objetivo es maximizar el cociente de verdaderos positivos y minimizar el cociente de falsos negativos así obteniendo la mejor tasa de clasificación correcta. Se tiene que un modelo es óptimo si la curva ROC se acerca al borde superior izquierdo. (Cañadas Reche, 2013).

Métodos de selección de variables

La regresión logística para la selección de variables aborda la comparación de la devianza entre modelos. El proceso que usualmente se emplea es el llamado *stepwise* (paso a paso) que se basa en los contrastes condicionales de razón de verosimilitud que compara modelos estructurados con diferentes variables. En este sentido existe el forward (hacia adelante) que se construye el modelo más simple y cada vez se va añadiendo la variable más significativa de acuerdo con el contraste condicional de razón verosimilitud. Este proceso termina cuando al añadir una nueva variable no mejora. Otro camino, es partiendo un modelo con más variables e interacciones y cada vez eliminar variables que no aporte con buen ajuste. Otra alternativa, es mezclar los procesos mencionados, de forma que, en cada paso, se evalúa si al entrar una variable nueva o si se descarta. Para ajustar el aporte de cada variable en cualquier de estos métodos se fija un nivel de significación α_1 para el contraste con los modelos que añaden una variable y un nivel de significación α_2 para la exclusión de variables, es decir, $\alpha_2 = \alpha_1$. Cada vez que se realiza los contrastes de inclusión de variables como de eliminación, la idea es ir de forma continua hasta que los contrastes dejen de ser significativos

para llegar a la conclusión de añadir más variables o en su efecto eliminar. Existen varias críticas al emplear alguno de estos procesos como *forward*, *backward* o *stepwise* ya que cualquier que se escoja produce diferentes modelos posibles. Estos modelos son una sugerencia para lograr el mejor ajuste, pero nunca se debe ignorar el criterio del investigador (Silva y Barroso, 2004), además, se sugiere no considerar a las variables con mejor ajuste como determinantes del efecto en la variable dependiente (Cañadas Reche, 2013). Dada la necesidad de la institución en contar con un puntaje de probabilidad al momento de examinar una parcela con una batería de preguntas preseleccionadas, se opta por el criterio del investigador.

3.2.2.2 *Abordaje cualitativo: Análisis CAP (conocimientos, actitudes y prácticas)*

Para el segmento cualitativo se ha utilizado las mismas categorías que en el acápite cuantitativo, pero se han aplicado técnicas diferenciadas. La única particularidad fue que estas categorías fueron estructuradas desde el análisis de la **discriminación étnica urbana (factores de discriminación)**, que fue detectada como una premisa importante dentro del procesamiento cuantitativo.

Tabla 14. Factores de discriminación urbana

Factores de discriminación física – calidad ambiental	Factores de discriminación funcional – bienestar	Factores de discriminación relacional – identidad cultural
Barreras físicas y materiales de separación entre los actores y los receptores de procesos de discriminación/segregación	Escasa accesibilidad a sistemas públicos de soporte, oportunidades y servicios	Escasas interacciones sociales entre actores y receptores de discriminación/segregación
Indicadores		
Vivienda adecuada y servicios básicos Acceso y uso de espacios públicos y realización de actividades de recreación	Acceso a sistemas de movilidad, tiempos de traslado y costos de oportunidad Acceso a servicios de salud Acceso a servicios educativos y permanencia en el sistema Acceso a fuentes de empleo y explotación laboral Nivel de ingresos Pobreza Seguridad	Autoidentificación étnica Participación ciudadana

Levantamiento y análisis de información secundaria

Las principales fuentes estadísticas de carácter cuantitativo consultadas fueron: el VII Censo de Población y VI de Vivienda (2010), la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU, varios años), la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, 6ta. Ronda, 2014), el Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios (2021), Encuesta de Uso del Tiempo (EUT, 2012), Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU, 2019) y la Encuesta de Victimización y Percepción de la Inseguridad (EVPI, 2011) publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Informe de Monitoreo de Flujo de Población Venezolana (DTM, 2021) y el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la (CEPAL, 2021). Es importante mencionar que, en la mayoría de los casos, encuestas de carácter nacional tales como ENEMDU, una de las más usadas para completar información de las variables de análisis utiliza muestras de algunas ciudades, en la mayoría representativas del área urbana, conforme criterios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Asimismo, se analizaron trabajos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (2021), por el ILDIS (2019), por el Instituto de la Ciudad (2021), por FLACSO y ONU HABITAT (2014); y por autores específicos como Eduardo Kingman, Alfredo Santillán, Freddy Simbaña, Diana Vela, entre otros. Adicionalmente se analizó información existente en las Agendas Nacionales para la Igualdad (ANI) correspondientes a los grupos de atención prioritaria considerados en el país (niños, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, jóvenes, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas y personas en condición de movilidad humana).

Levantamiento y análisis de información primaria

La metodología para el levantamiento de información de carácter primaria en campo se basó en el análisis de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP), “herramienta de análisis de comportamiento (...) que reúne información sobre lo que la gente sabe, cómo se siente y cómo se comporta frente a un determinado tema” (Proyecto Global ABS PNUD - GEF, 2020, pág. 6), a través de la aplicación de grupos focales, entrevistas a profundidad e historias de vida realizadas en tres casos de estudio, considerando los siguientes criterios técnicos para su selección: i) Multi dimensionalidad de la discriminación; ii) Acceso a información; y iii) Distribución de casos.

Además, se utilizó la técnica de muestreo intencional donde, en función de la indagación previa sobre el objeto de estudio y el contacto con informantes clave, se ubicaron organizaciones representativas de los territorios seleccionados y sus respectivas unidades de análisis con la finalidad de coordinar la logística, citas y convocatoria para la realización de grupos focales, historias de vida y entrevistas a profundidad.

Se realizó una entrevista a profundidad, un grupo focal y una historia de vida por cada caso de estudio (Huarca y Socio Vivienda 2), teniendo en total a 17 personas participantes (ver Anexo 3). La información obtenida de este trabajo fue sintetizada en una sola ficha por cada caso. Las personas con las que se trabajó fueron las siguientes:

Tabla 15. Lista de participantes en levantamiento de información cualitativa para análisis de la estructura de actores sociales

Asentamiento	Entrevistas a profundidad	Historias de vida	Grupos focales
Socio Vivienda 2	Gabriela Quiñonez <i>Coordinadora comunitaria</i>	Olfa Cuero Madrid <i>Persona adulta mayor, comercio informal</i>	Jonathan Lucas <i>Joven</i>
			Olfa Cuero Madrid <i>Persona adulta mayor</i>
			Gabriela Quiñonez <i>Coordinadora comunitaria</i>
			Karen Chichande <i>Madre de familia</i>
			Dora Arana <i>Madre de familia</i>
			María Arguello <i>Madre de familia</i>
			Norma Cordero <i>Persona con discapacidad visual</i>
Huarca	Pacha Terán <i>Madre de familia</i>	Freddy Simbaña <i>Docente</i>	Rosa Pillacho <i>Auxiliar de enfermería</i>
			Freddy Maila <i>Comerciante</i>
			Fernando Herrera <i>Técnico electromecánico y estudiante</i>
			Omar García <i>Estudiante</i>
			Natasha Chunganá <i>Estudiante del Colegio Simón Bolívar</i>
			Jazmín Maila <i>Estudiante</i>
			Juan Carlos Tupiza <i>Sin información</i>

Elaboración propia

3.2.3 Criterios para la selección de estudios de caso

Socio Vivienda 2 en Guayaquil y Huar cay en Quito constituyen dos casos emblemáticos para entrever la evolución de la política habitacional ecuatoriana entre 2008 y 2018. Cada uno de estos casos detenta, además, una estrategia de gestión social específica, lo que permite diferenciar los contenidos de la política pública como tal. Los criterios utilizados son los siguientes:

- **Criterio de relevancia:** Dado que uno de los objetivos de la presente investigación es contrastar dos momentos diferenciados de la aplicación de políticas habitacionales en Ecuador, se seleccionaron dos casos emblemáticos de esos dos momentos. Con emblemáticos se hace referencia, por una parte, al volumen de los asentamientos. Socio Vivienda 2, que aglomera a cerca de 15.200 personas en 3.027 viviendas; y Huar cay que está conformada por alrededor de 2.800 personas distribuidas en 613 viviendas.
Por otra parte, se refiere al peso de ambas obras estatales dentro de la opinión pública. En efecto, ambas se han configurado como emblemas de dos gobiernos ideológicamente contrapuestos. El primero de Rafael Correa Delgado, líder progresista autoproclamado; y el segundo, Lenín Moreno Garcés, presidente de centro-derecha.
- **Criterio de diferenciación territorial:** Cada uno de los dos proyectos seleccionados pertenece a una de las dos ciudades más grandes del Ecuador: Guayaquil y Quito, que bordean, cada una, los 3 millones de habitantes.
- **Criterio de diferenciación de la política pública:** Cada uno de los casos seleccionados integra una estrategia de gestión social diferenciada, tanto en sus contenidos, como en su ejecución. El caso de Socio Vivienda 2, con la Estrategia de Acompañamiento Social; y el caso de Huar cay, con la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario.
- **Criterio de temporalidad:** Existe un lapso de 10 años entre la construcción y ocupación de cada uno de los dos proyectos habitacionales, lo que da cuenta de la evolución relativa de la política habitacional ecuatoriana. Esto permite cumplir una parte del objetivo de la presente investigación, que es realizar un balance del impacto de una política pública en dos momentos diferenciados.

4. Aproximaciones a la política habitacional ecuatoriana en el período 2008 – 2018: Contextos y reflexiones sobre sus estrategias de gestión social

4.1 Contexto latinoamericano

Una de las mayores expresiones de la desigualdad latinoamericana se pone de manifiesto en el tejido urbano y en los procesos de urbanización de la región. En efecto, según un trabajo relativamente reciente (2016) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), existen condiciones de base que impiden el tránsito de la riqueza latinoamericana hacia “estructuras productivas, sociales y espaciales más equilibradas” (CEPAL, 2016, pág. 49). Esto significa que la región no solo que posee una “incapacidad estructural de los estratos productivos modernos para absorber con plenitud el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo y de la proporción que se mantiene en los estratos de productividad menor” (CEPAL, 2016, pág. 49), sino que, además, tiene una profunda debilidad de absorción y redistribución de capitales, explicada, entre otros factores, por “las dinámicas demográficas y la formación de la fuerza de trabajo” (CEPAL, 2016).

Este fenómeno fue denominado por Prebisch (1976) como “insuficiencia dinámica periférica”, o lo que Aníbal Pinto (2008) nombró como “estilo concentrador de desarrollo” (Pinto, 2008). En términos espaciales, aquel estilo concentrador de desarrollo “se expresa en elevados grados de concentración, tanto productivos como demográficos, respecto de los estándares mundiales, así como en fuertes disparidades en términos de condiciones de vida entre distintos territorios” (CEPAL, 2015). Es por ello que una proporción considerable de población se ha quedado en situación de pobreza e informalidad –sin poder salir de ella– reproduciendo desigualdades a toda escala, pero de manera particular, en la escala urbana.

La CEPAL (2016) sintetiza de manera comprensible los impactos urbanos del estilo concentrador de desarrollo latinoamericano (o de la insuficiencia dinámica periférica, como la denomina Prebisch), en la siguiente tabla:

Tabla 16. Mecanismos de la insuficiencia dinámica periférica e impactos urbanos

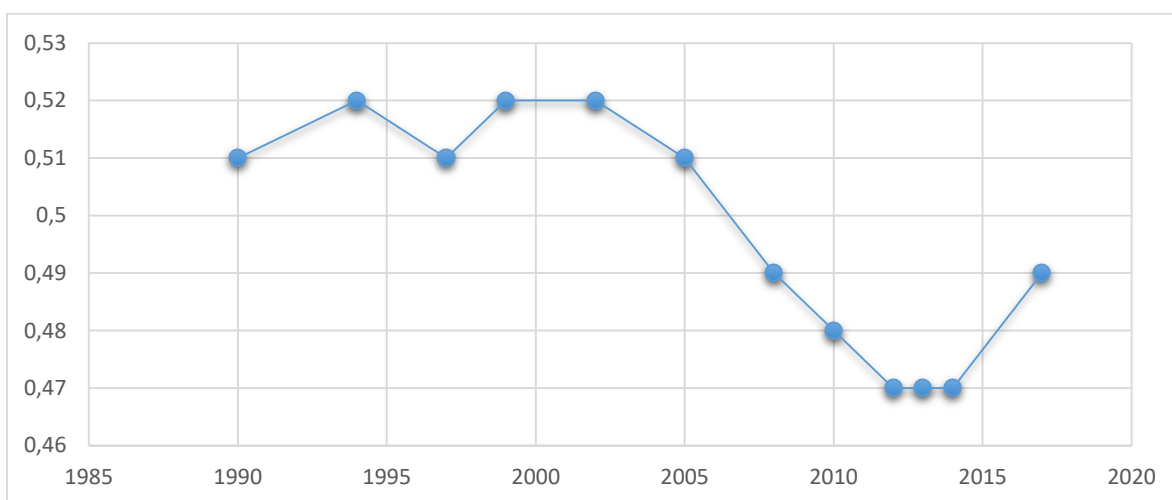
Mecanismos	Impactos urbanos
Difusión asimétrica del progreso técnico entre sectores y territorios de diversos tamaños.	Heterogeneidad estructural, empleo informal, desigualdad de ingresos.
Modalidad de inserción externa	Transferencia geográfica de excedentes desde polos exportadores hacia los principales centros urbanos. Expansión en los principales centros urbanos de servicios avanzados vinculados a la inserción en procesos de globalización. Financierización y nuevas dinámicas inmobiliarias

Concentración de riqueza y consumo imitativo.	Reduce recursos para acumulación de capital y disminuye la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo moderna. Fortalece los procesos de segregación socio espacial, en particular residencial. La concentración espacial de la riqueza amplifica los impactos ambientales y las brechas urbanas en materia de desigualdades socio ambientales y vulnerabilidad ambiental.
Dinámicas demográficas y migratorias	Ritmo más lento de crecimiento. Migraciones más lentas del sector rural al urbano. Las migraciones interurbanas adquieren mayor relevancia

Fuente: CEPAL, 2016

En términos numéricos, esta desigualdad urbana latinoamericana puede entreverse en el coeficiente de Gini urbano siguiente:

Ilustración 5. Coeficiente de Gini urbano en América Latina



Fuente: CEPAL, 2016.

Si bien hubo un periodo (2005 - 2015) en el que el coeficiente de Gini se redujo en cierta medida dentro de las ciudades latinoamericanas, en los últimos años ha vuelto a incrementarse como durante el primer lustro de los 2000.

Entre otros, uno de los mayores problemas de este escenario de desigualdad estructural es el déficit de vivienda, que también es crítico en América Latina y el Caribe.

Si bien no existen datos actualizados, fuentes como el BID y la CEPAL revelan que, en 2009, un 37% de los hogares latinoamericanos y caribeños enfrentaba algún tipo de carencia en relación con la vivienda, especialmente en el aspecto cualitativo. Por ejemplo, “un 12% de las viviendas están construidas con materiales inadecuados; un 6% suponen condiciones de

hacinamiento; un 21% son deficientes en materia de infraestructura básica, y un 11% tienen problemas relativos a la seguridad de la tenencia” (CEPAL, 2016).

A nivel de países, resaltan Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú, todos con más de un 50% de hogares con déficit habitacional (CEPAL, 2016). Un segundo grupo de países presenta déficits de entre el 25% y 50%, especialmente de tipo cualitativo. En este grupo están: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 2016). Finalmente están Chile y Costa Rica, con déficits menores al 20%, igualmente cualitativo (CEPAL, 2016).

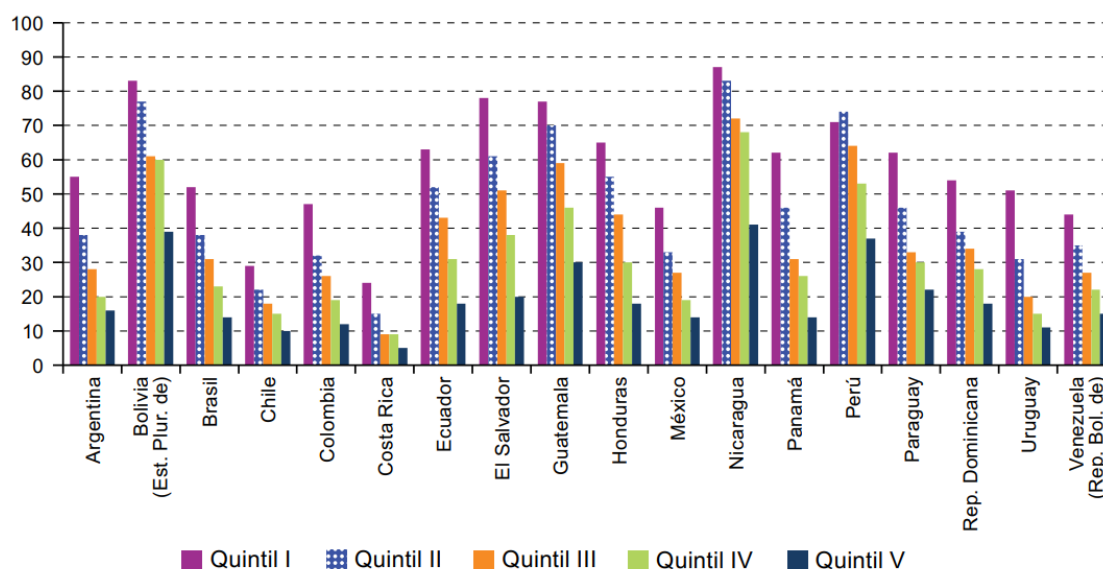
Estos déficits habitacionales están vinculados con el nivel de ingresos. Así, “el déficit habitacional total de la región en las áreas urbanas correspondiente al quintil más pobre es del 52%, en comparación con un 16% entre el quintil más alto” (CEPAL, 2016).

Asimismo,

La distribución del déficit entre quintiles se hace más patente a nivel de los países: en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Perú, 2 de cada 3 hogares urbanos de los dos quintiles más pobres enfrentan un déficit habitacional, mientras que en el nivel de mayores ingresos lo padecen 1 o 2 de cada 5 hogares. En Costa Rica, el país con el menor déficit habitacional de la región, 1 de cada 4 hogares del primer quintil tiene algún déficit habitacional, mientras que en el quintil más alto solo 1 hogar de cada 10 lo tiene (CEPAL, 2016).

Esto se ilustra en la gráfica siguiente:

Ilustración 6. América Latina (18 países): Déficit total de vivienda urbana por quintil de ingreso



Fuente y elaboración: CEPAL, 2016.

Este escenario se ve agravado por el hecho de que la producción anual de viviendas en la región cubre apenas un cuarto de la demanda total del déficit de vivienda acumulado y de la formación de nuevos hogares (CEPAL, 2016). Además, los precios de las viviendas disponibles, dentro del sector formal, son considerablemente elevados, al compararlos con el nivel de ingresos promedio. Al respecto, Blanco, Fretes y Muñoz (2014) señalan que, mientras que, en Estados Unidos, el coeficiente de relación entre el ingreso promedio y el precio promedio de una vivienda es de 2,82, el coeficiente de América Latina bordea el 7,25 (Blanco, Fretes, & Muñoz, 2014). En este mismo sentido, las tasas de interés hipotecarias son mucho más elevadas en la región, llegando incluso al 12%, mientras que en otros países como los del continente europeo, suelen ser 8 puntos porcentuales menores, es decir, no llegan ni al 5%.

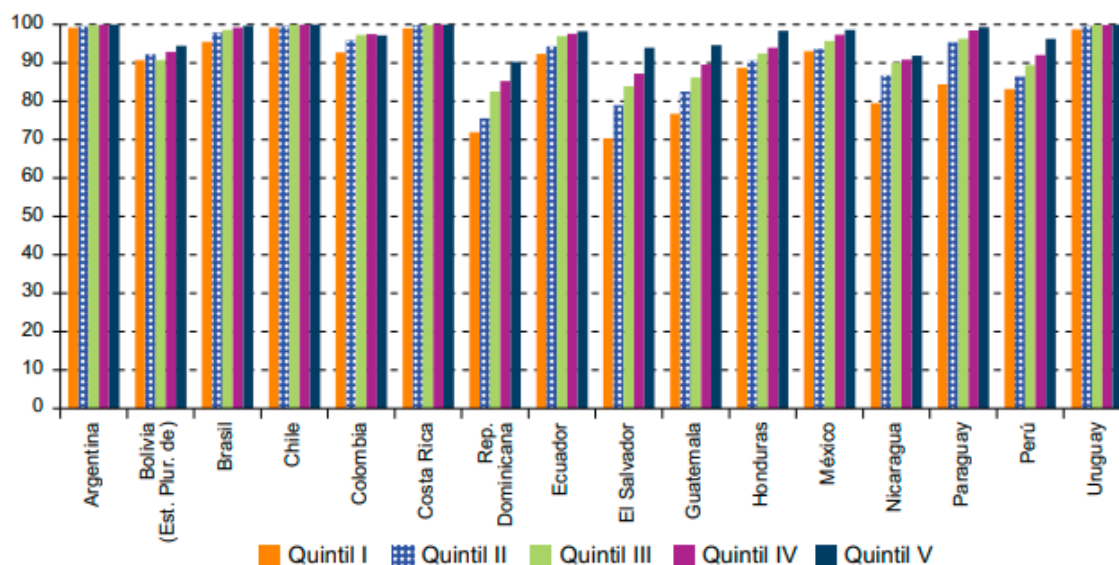
Esta realidad decanta en el hecho de que, por ejemplo, en ciudades como: Belo Horizonte, Ciudad de Guatemala, Porto Alegre, Brasilia, Curitiba, Montevideo, San Salvador, Tegucigalpa, Ciudad de México y Fortaleza, así como el de Río de Janeiro, Recife y Belém, y el de Quito y Cuenca (de Ecuador), cerca del 60% de la población no tiene la posibilidad de acceder a una vivienda dentro del mercado inmobiliario formal (BASD/BID, 2014). Esta situación se agrava en: São Paulo, Guayaquil, San Pedro Sula (Honduras), Managua (Nicaragua), Asunción (Paraguay), Lima, Santo Domingo, La Paz, Santa Cruz y Caracas, donde más de 3 personas de cada 5 no pueden acceder a una vivienda dentro de los sistemas formales de provisión (BASD/BID, 2014).

El hecho de que los Estados nacionales no tengan la capacidad ni la decisión suficientes para afrontar estas dificultades hace que los pronósticos a futuro sean pesimistas. Se prevé, pues, que los niveles de informalidad urbana se incrementen en la región, generándose nuevos déficits, especialmente cualitativos (Abramo, 2003).

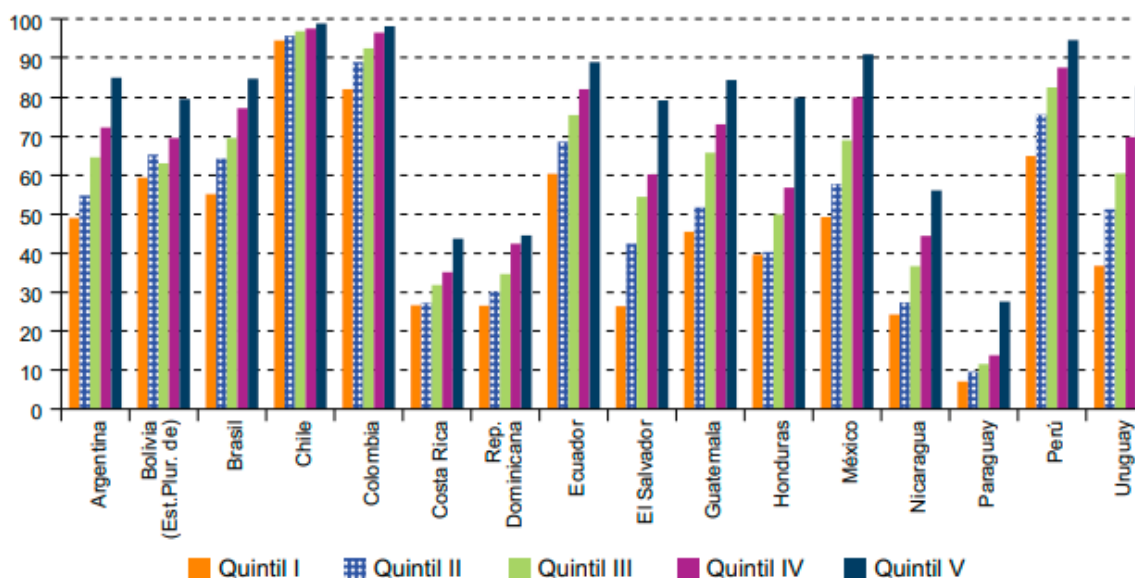
Una de las formas en las que los Estados latinoamericanos afrontan el crecimiento de la informalidad urbana es implementando *–a posteriori–* procesos de formalización que conllevan, por ejemplo, el abastecimiento paulatino de servicios elementales como el agua potable y el saneamiento. Sin embargo, esto no ocurre de manera equitativa en todos los quintiles de la población, como se ilustra en las gráficas siguientes:

Ilustración 7. Cobertura urbana en la provisión de agua potable y saneamiento por quintil de ingreso, 2014

Agua potable:



Saneamiento:



Fuente y elaboración: CEPAL, 2016.

En el caso ecuatoriano, son visibles las carencias presentes en los quintiles 1 y 2, tanto en agua potable (92 y 94% respectivamente) como en saneamiento (60 y 69% respectivamente) y las disparidades entre cada quintil, asemejándose en cierta medida a países como El Salvador y Guatemala.

Ahora bien, cabe anotar que, para afrontar las problemáticas habitacionales de la región, los Estados nacionales –con sus presupuestos limitados– suelen acudir a una sola estrategia: construir el máximo número de unidades en el menor tiempo posible. Esta estrategia, según Eduardo Rojas (2009), consiste en:

i) construir las viviendas en las periferias de las ciudades donde el costo de la tierra es menor; ii) delegar en los municipios la responsabilidad de equipar los espacios públicos y proveer servicios a la población; iii) construir una proporción significativa de las viviendas en altura en bloques de cuatro pisos (usualmente la altura máxima permitida para edificios sin ascensor), y iv) disminuir los estándares de calidad de las viviendas: se construyen viviendas pequeñas —con superficies de entre 40 y 60 metros cuadrados— casi sin terminaciones y con materiales económicos. El resultado de la masiva construcción de viviendas con estas características son extensos barrios de viviendas de un mismo tipo, tamaño y calidad, ocupadas por hogares similares de bajos ingresos, con escasa dotación de espacios públicos, y servicios urbanos ubicados a grandes distancias de los centros de empleo y servicios (Rojas, 2009).

Estas construcciones producidas por políticas estatales de vivienda social suelen ser ocupadas por un tipo de población con un elevado número de vulnerabilidades socioeconómicas y psicosociales, cuya concentración espacial despliega una serie de dificultades que, en el mediano y largo plazo, pasa una factura social muy alta a las administraciones locales en particular, y a las ciudades en general.

Ante ello, lo que se ha propuesto (desde organismos de cooperación, por ejemplo) –casi como un recetario– es la puesta en marcha de “estrategias de mejoramiento de barrios”, que guardan relación con la configuración del capital social dentro de las barriadas. Al respecto, Rojas (2009) indica que las acciones a ejecutar son:

1. Rehabilitación de la infraestructura física de las construcciones y de los espacios comunes, como precondition.
2. Reconstruir la vida comunitaria, mediante la concreción de alianzas entre el sector público y la comunidad.
3. Conectar los barrios a la ciudad, a través del transporte público.
4. Proveer equipamiento urbano básico para igualar las condiciones de vida de los barrios sociales al resto de la ciudad.
5. Rehabilitación de viviendas y espacios públicos.
6. Generar un compromiso de los actores involucrados.
7. Aseguramiento financiero.
8. Estructura formal de la gestión, con una articulación multiescalar de actores sociales, locales, regionales y nacionales (Rojas, 2009).

En la presente investigación, un segmento de este tipo de intervenciones toman el nombre de “estrategias de gestión social” y, como se verá en lo posterior, sus resultados presentan

marcadas deficiencias en el alcance de su objetivo: mejorar la calidad de vida de los hogares que habitan las viviendas de interés social¹⁷.

4.2 Contexto ecuatoriano

Durante los años 60 y 70, los procesos de urbanización provocados, principalmente, por intensas oleadas migratorias desde el campo a las cada vez más grandes urbes de América Latina, fueron percibidos como efectos colaterales de crisis económicas coyunturales y transitorias. Con el paso del tiempo, este tipo de situaciones se convirtieron en problemáticas estructurales de hacinamiento, segregación y exclusión, insostenibles para los países de la región. Ecuador no estuvo exento de este tipo de procesos reflejando, por ejemplo, una marcada incidencia del déficit habitacional cuantitativo, especialmente en hogares en situación de pobreza.

Los poderes públicos y privados de los diferentes países de la región, cada vez más desbordados ante la magnitud e intensidad de estos procesos de urbanización, intentaron generar todo tipo de respuestas. En Ecuador, por ejemplo, emergieron iniciativas de programas residenciales desde 1920, pero es a finales de la década del 60 que empezó a configurarse una política de vivienda en estricto sentido. De esta manera, se desarrolló un “modelo de mutualismo” fundamentado en el ahorro y el crédito a largo plazo para la construcción de proyectos de vivienda (Córdova, 2015). En este período se proyectó construir 280 mil viviendas, pero únicamente se ejecutaron 25 mil, y para un sector de clase media, con posibilidades de acceso a crédito (Acosta, 2009).

En la década de 1980, y con la misma lógica del período anterior, el Estado promovió la ejecución de cerca de 140.000 viviendas, direccionadas a la clase media y media-baja (Acosta, 2009). En la década del 90, las políticas de vivienda experimentaron algunas transformaciones de corte neoliberal, entre ellas, su focalización sobre la demanda, y ya no sobre la oferta como en la época precedente. En 1993 se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) quien, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementó desde 1998 el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), direccionado a familias de escasos ingresos. El SIV contempló un subsidio no reembolsable para vivienda urbana nueva, mejoramiento de vivienda urbana y mejoramiento de vivienda rural, y fundó

¹⁷ Es importante reconocer que varias iniciativas de mejoramiento de barrios en América Latina han tenido resultados excepcionales, como en el caso de Medellín y Bogotá. No obstante, son particularidades que dependen más de los ejes de implementación y de las características de la población involucrada.

un modelo de producción de VIS que persiste hasta la actualidad, bajo la fórmula: A+B+C (ahorro, bono¹⁸ y crédito)¹⁹ (Ruiz, Sánchez, & Pinto, 2013).

La fórmula A+B+C se mantuvo durante el primer decenio del 2000 como premisa básica de la política habitacional de interés social. Sin embargo, con la llegada al poder del líder caudillista Rafael Correa en 2007, este cuadro se matizó con un conjunto de mecanismos políticos y programáticos –no siempre relacionados entre sí– como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que integró la ejecución y promoción de grandes proyectos urbanos, cuyos efectos colaterales implicaron procesos de relocalización (voluntaria e involuntaria) de asentamientos humanos. Estos procesos fueron solventados, en un gran porcentaje, con la construcción masiva de viviendas de interés social, bajo la figura del copago²⁰. Esta lógica se replicó luego del terremoto de 2016, con la denominada “reconstrucción”, mediante la cual miles de hogares ecuatorianos, especialmente manabitas, recuperaron sus viviendas como “construcciones de emergencia”, pero no siempre con los servicios necesarios y las mejores condiciones.

Para el 2017, el déficit habitacional cuantitativo llegó a ser de 387.054 hogares en situación de pobreza extrema y moderada (entre el 40 y 50% de los hogares de estos dos segmentos) (INEC, 2017). Por ello, el presidente Lenín Moreno (2017 - 2021) lanzó un ambicioso programa de VIS denominado Casa para Todos (CPT), que se propuso construir 325.000 viviendas en 4 años. A través de CPT, el SIV adquirió un matiz diferenciado, puesto que además de los incentivos de VIS tradicionales, se incluyó una modalidad de vivienda totalmente subvencionada (gratuita), en terreno propio y en urbanizaciones edificadas desde el Estado. Este tipo de viviendas estuvieron destinadas a hogares con personas discapacitadas y en situación de pobreza y extrema pobreza (quintil 1), es decir, un segmento de la población al que apenas se había topado en décadas precedentes.

En este contexto, resalta el hecho de que –en ninguno de los períodos citados– la política ecuatoriana de VIS evaluó su impacto socioeconómico sobre el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de sus destinatarios. Este hecho se reflejó tanto en el discurso como en la práctica, puesto que los ‘logros’ de la política habitacional de interés social se midieron únicamente por el número de viviendas edificadas y entregadas, mas no por el número de hogares que, a través de éstas, fortalecieron realmente sus capacidades socioeconómicas y disminuyeron efectivamente sus condiciones de pobreza. Tampoco se vislumbró el gasto público de mediano y de largo plazo que debía comprometerse para consolidar, en todo

¹⁸ El bono hace referencia a un tipo de subvención no reembolsable.

¹⁹ Esquema aplicado por el MIDUVI en el marco del Sistema de Incentivos de Vivienda. Este modelo se replicó en un gran número de países latinoamericanos que también se vieron influenciados por la intervención de organismos internacionales de cooperación.

²⁰ Forma de pago de cierto tipo de viviendas de interés social, en la que el Estado financia una parte y el usuario otra. Varía según el tipo de programa habitacional.

sentido, los barrios así creados, puesto que estos han sido erigidos principalmente en las áreas periféricas de las ciudades con mayores déficits habitacionales, como Quito y Guayaquil.

Recién a finales de 2013, la preocupación de los poderes públicos por las consecuencias sociales y económicas de sus intervenciones se hicieron visibles, pero como una suerte de compensaciones de las complicaciones ya generadas. Por ello, se creó una herramienta de ‘gestión social’ llamada ‘Estrategia de Acompañamiento Social (EAS)’ –enmarcada en la política habitacional de interés social– que intentó mitigar la conflictividad de los nuevos barrios creados, específicamente, la de Socio Vivienda 2 (Guayaquil).

Por otra parte, el gobierno del período 2017 - 2021, a través del Programa Casa para Todos, ha buscado ‘diferenciarse’ de la política habitacional de interés social precedente, a través de un segundo mecanismo de gestión social denominado ‘Estrategia de Fortalecimiento Comunitario’ (EFC). Esta herramienta ha sido desarrollada en las urbanizaciones de Casa para Todos totalmente subvencionadas, ya no de manera tardía como en Socio Vivienda 2, sino desde la construcción misma de las viviendas, como en el caso de Huarca en Quito.

La gestión social enfocada en proyectos de VIS puede ser definida como un tipo de intervención que busca fortalecer el tejido social y organizativo de las urbanizaciones construidas por el Estado, así como promover su dinamización económica mediante la creación de pequeños comercios. Con la vinculación puntual de personal técnico especializado (gestores sociales) que pretende activar a la población gracias a la participación ciudadana (conformación de directivas barriales, de organizaciones comunitarias y de posibles emprendimientos), se trata de subsanar problemáticas estructurales como la segregación, la discriminación, la pobreza y el desempleo. Este esfuerzo, aunque abarca una amplia gama de actividades y de propuestas, se ve excedido por una realidad de inequidad socio espacial, aislamiento y fragmentación con el tejido urbano, como se verá en el desglose siguiente:

4.2.1 Políticas de vivienda de interés social en el período 2008 – 2016 y su naciente gestión social

La entidad rectora de la competencia de hábitat y vivienda es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Para el periodo analizado, sus ámbitos de acción fueron:

VIVIENDA: Elaborar políticas y normas técnicas de vivienda, construcciones y reasentamientos por emergencias, a través del acompañamiento técnico a los gobiernos seccionales autónomos, en materia de vivienda, con énfasis a la población urbana y rural de bajos ingresos.

HÁBITAT Y ESPACIO PÚBLICO: Elaborar políticas y normas técnicas del hábitat, y garantizar la sostenibilidad en los procesos de desarrollo de asentamientos humanos, a través del acompañamiento técnico a los gobiernos seccionales autónomos, en materia de hábitat, con énfasis a la población urbana y rural de bajos ingresos (MIDUVI, 2016).

Según el Plan Estratégico del MIDUVI (2016), los ejes de la política pública de la entidad fueron:

- Territorio
- Ciudad construida
- Acceso a suelo, vivienda y hábitat
- Ejercer la función rectora
- Producción social del hábitat (MIDUVI, 2016).

Además, se definieron las políticas estructurales del MIDUVI como:

- Promover el desarrollo territorial policéntrico incluyente, bajo criterios de sostenibilidad, coherentes con el Buen Vivir y acordes a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y al modelo de desarrollo del Buen Vivir.
- Promover el acceso a vivienda adecuada y a suelo urbanizado y urbanizable a nivel nacional.
- Afianzar las capacidades de planificación, rectoría, coordinación y gestión del Estado y la articulación entre los diferentes actores de ciudades, asentamientos humanos y vivienda a nivel nacional.
- Incrementar el uso eficiente del presupuesto, talento humano y capacidad operativa en todo el territorio.

Dentro del periodo analizado, el Plan Estratégico de la entidad estableció los siguientes programas:

- Programa de Vivienda Rural y Urbano Marginal.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano.
- Programa Nacional de Vivienda Social.
- Proyecto de cooperación internacional: construcción de viviendas para damnificados del huracán Sandy.
- Proyecto de Vivienda Manuela Espejo.
- Proyecto Nacional de Gestión del Riesgo para el Hábitat y la Vivienda.
- Reasentamiento Litoral Provincia de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas y El Oro.
- Socio Vivienda.
- Titulación - legalización de tierras.
- Vivienda Urbana.
- Proyectos Integrales de Vivienda (MIDUVI, 2016).

Dentro del Programa Nacional de Vivienda Social, el MIDUVI estableció los parámetros específicos para que los hogares más vulnerables puedan tener acceso a ella, a través del denominado bono. En general, se estableció que los ciudadanos ecuatorianos o extranjeros con residencia permanente en Ecuador, así como mayores de edad y adultos mayores, jefes de un núcleo familiar y las personas solas sin cargas familiares de 50 años en adelante, podían hacer uso de los incentivos (bonos) para adquirir una vivienda de interés social.

Entre los hogares que podían acceder a este tipo de beneficios (A+B+C) estaban:

- Las familias que no poseen vivienda en ninguna parte del país.
- Quienes vayan a comprar viviendas cuyo valor máximo es \$ 30.000 USD, en programas habitacionales registrados en el MIDUVI. Con un área mínima de 40 m².
- Quienes vayan a construir una vivienda en terreno propio con un valor final, que incluido el valor del terreno sea de hasta \$30.000 USD.
- Quienes quieran mejorar su única vivienda, la misma que el costo final una vez aplicado el mejoramiento y sumado el terreno no supere los \$ 30.000 USD.
- Este bono es para viviendas que estén ubicadas dentro del área urbana del Cantón.
- Para construcción en terreno propio el área mínima de terreno 64.80 m²; área máxima 440 para Sierra, Costa y Galápagos y 1.100 para Región Amazónica. (MIDUVI, 2016).

Los incentivos otorgados a los hogares calificados tenían las siguientes modalidades:

Tabla 17. Tipo de bono para el acceso a vivienda de interés social – 2014

Tipo de bono	Modalidad de ejecución	Ingreso mensual familiar	Valore de la vivienda/ mejoramiento USD	Ahorro obligatorio USD	Valor del bono
Compra de vivienda nueva – departamento	Promesa de compra-venta entregada por el promotor inmobiliario	Hasta 2,9 salarios básicos unificados ²¹	15.000	434 6 cuotas	6.000
			20.000	723 6 cuotas	5.000
			25.000	1.978 12 cuotas	3.500
			30.000	2.529 12 cuotas	2.500
Compra de vivienda nueva – Casa unifamiliar	Promesa de compra-venta entregada por el promotor inmobiliario	Hasta 2,9 salarios básicos unificados	15.000	706 9 cuotas	5.000
			20.000	1.129 9 cuotas	4.000
			25.000	2.472 15 cuotas	3.000
			30.000	3.146 15 cuotas	2.000

Fuente: MIDUVI, 2014.

Bajo la modalidad de reasentamientos involuntarios que se dieron, por ejemplo, a raíz de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (financiado por recursos del BID) y del Proyecto Guayaquil Ecológico, también se implementaron incentivos de tipo copago, dependiendo de las características de cada núcleo familiar. En estos casos, prioritariamente, se detectó la necesidad de implementar estrategias de gestión social, con el

²¹ Para este año de referencia, el salario básico unificado era de 340 dólares mensuales.

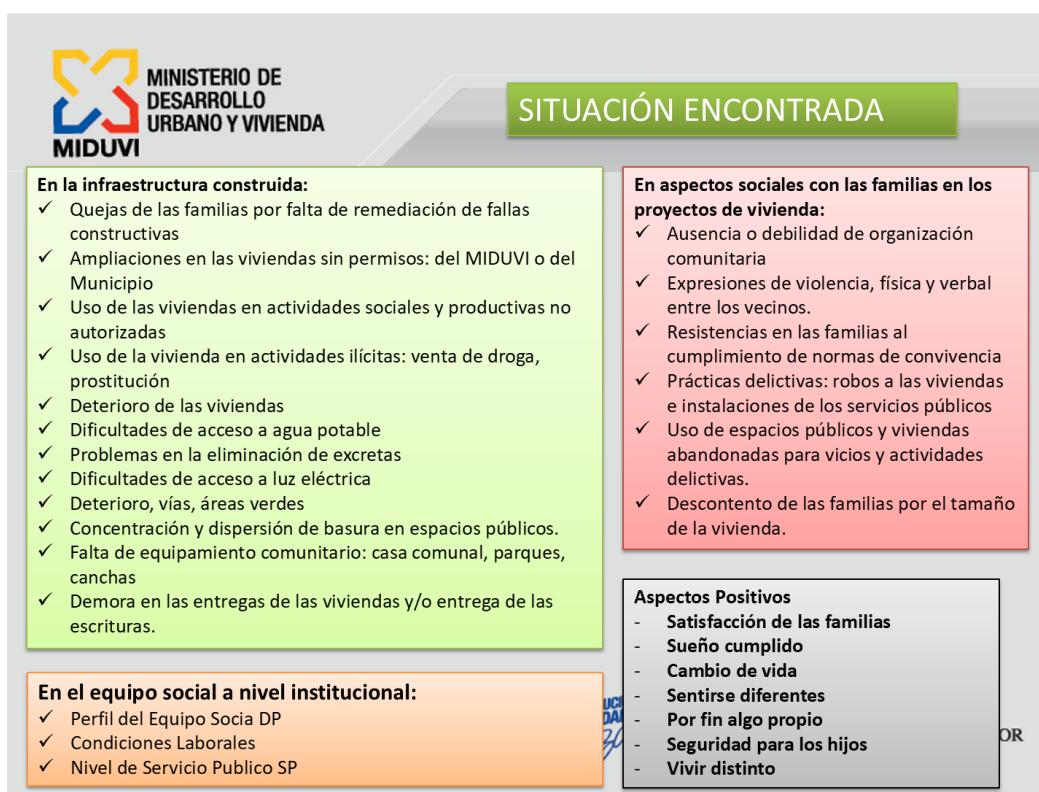
fin de despertar un sentido de pertenencia de los hogares reasentados. Es en este contexto donde nace la Estrategia de Acompañamiento Social (EAS).

4.2.1.1 *El surgimiento de la Estrategia de Acompañamiento Social (EAS)*

La EAS surgió como una iniciativa subyacente a los diferentes mecanismos de construcción de vivienda de interés social ejecutados por el MIDUVI. La formulación de su propuesta inicial tuvo lugar en octubre de 2012, producto de la imperativa necesidad de subsanar problemáticas sociales y económicas provocadas por procesos de reasentamiento (MIDUVI, 2014). Sin embargo, recién en 2015 aparece oficialmente en sus estatutos (MIDUVI, 2015). Inicialmente, se detectaron 7.915 familias distribuidas en 23 proyectos de reasentamiento en todo el territorio ecuatoriano, junto a las cuales tendría que trabajarse (MIDUVI, 2014).

La EAS parte de un diagnóstico claro: los hogares reasentados tenían problemas de convivencia, deterioro de sus viviendas y deficiencia de servicios públicos. Esta fue la “situación encontrada” por la naciente Gerencia de Gestión Social del MIDUVI, que sería la estructura institucional interna que implementaría la EAS:

Ilustración 8. Síntesis del diagnóstico de la EAS (MIDUVI) - 2012



Fuente: MIDUVI, 2014

Según el testimonio de una de las integrantes del equipo técnico del MIDUVI que inició en el proceso de acompañamiento social, este nació –incluso– con una anécdota particular:

El acompañamiento social surge porque el ministro de vivienda de aquel entonces hace una visita muy puntual a un proyecto en Esmeraldas, que se llama Quinindé, y resulta que vio basura, desorganización, las casas incluso habían estado como ‘grafiteadas’, y con ese impacto visual que él tiene de un reasentamiento recién construido en el año 2012, se vuelve y ¡cómo es posible que no hagamos nada! Entonces ahí pide que el Ministerio intervenga con las familias, no sabían en ese momento cómo hacerlo sino simplemente era como un pedido de que alguien en el Ministerio haga algo para que esto no se vea... Porque como el presidente iba a visitar el proyecto, ¡cómo iba a estar ahí la basura –principalmente– amontonada!... (Villalba, 2020).

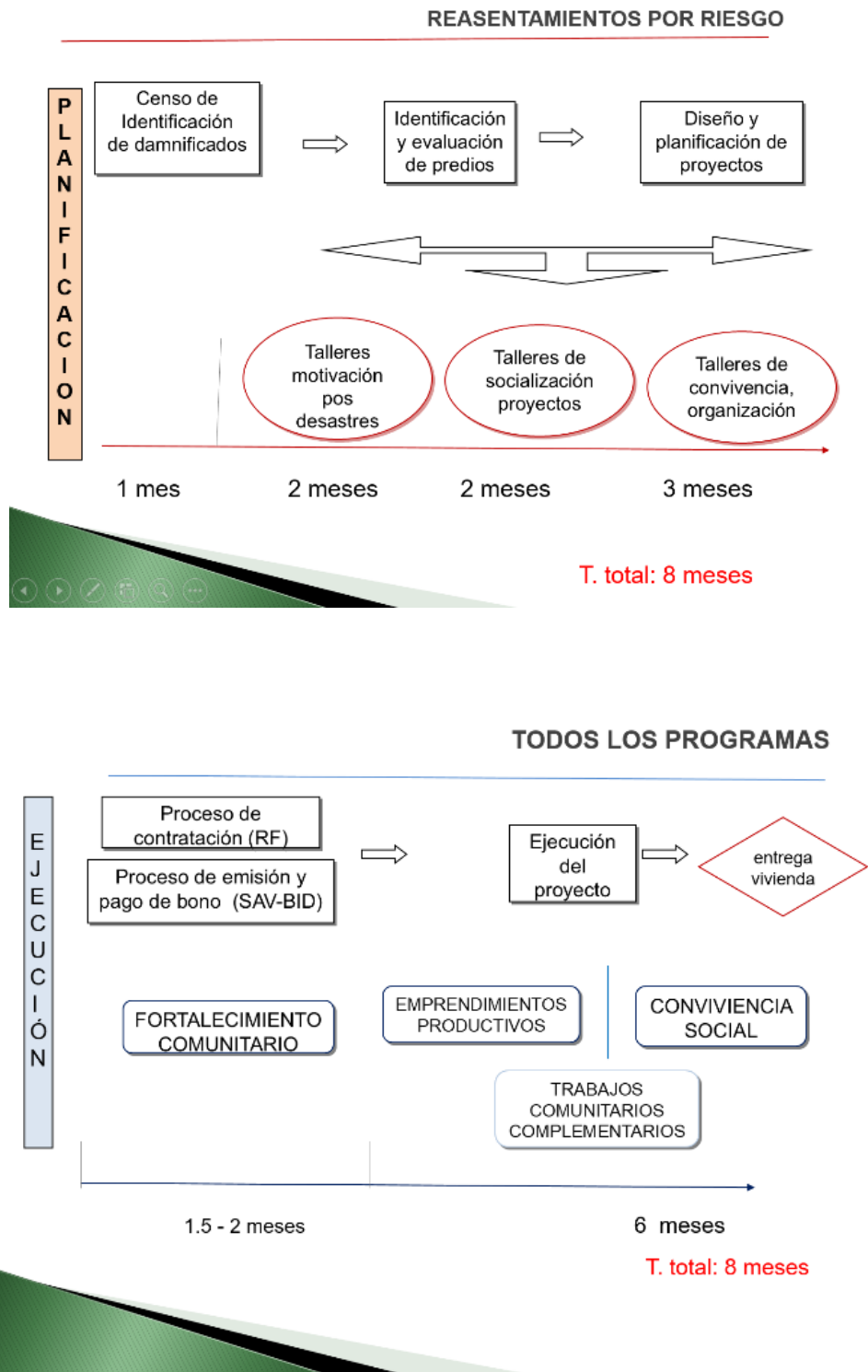
La gestión social, pues, se definió como: “La construcción de diversos espacios para la interacción social, basados en el aprendizaje colectivo, que permiten el diseño y ejecución de propuestas que responden a necesidades individuales y comunitarias” (MIDUVI, 2014).

La EAS tenía el objetivo de: “Contribuir mediante el acompañamiento social a la conformación de comunidades participativas, solidarias y autogestionarias; a partir de los proyectos de vivienda generados o promocionados por el MIDUVI, para coadyuvar al Buen Vivir a través del desarrollo de asentamientos humanos integrales y sostenibles” (MIDUVI, 2012). Entre los objetivos específicos de la EAS estaban: el fomento de cambios culturales para la consolidación de valores comunitarios que potencien la creación de relaciones interpersonales armónicas; y el fortalecimiento de capacidades para lograr una mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios de vivienda de interés social (MIDUVI, 2012).

La EAS puso especial énfasis en los proyectos de vivienda producto de reasentamientos, sin embargo, en su planteamiento inicial también buscaba intervenir sobre viviendas individuales y sobre las demás modalidades de vivienda de interés social. Su accionar se desplegaría en tres momentos: antes, durante y después de los procesos constructivos (MIDUVI, 2012).

En función de estos criterios, la naciente Gerencia de Gestión Social propuso las siguientes acciones:

Ilustración 9. Acciones propuestas por la Gerencia de Gestión Social – 2012



Fuente: MIDUVI, 2012.

El marco metodológico de la EAS se correspondía con el denominado Desarrollo Comunitario Integral,

[...] que procura la construcción colectiva del asentamiento humano y su entorno a través del conocimiento ‘aprender-haciendo’, lo que motiva a la apropiación de los espacios individuales y comunitarios, la construcción de relaciones y el fortalecimiento de la identidad, a través de los procesos de organización y la participación activa de todos los actores (MIDUVI, 2012).

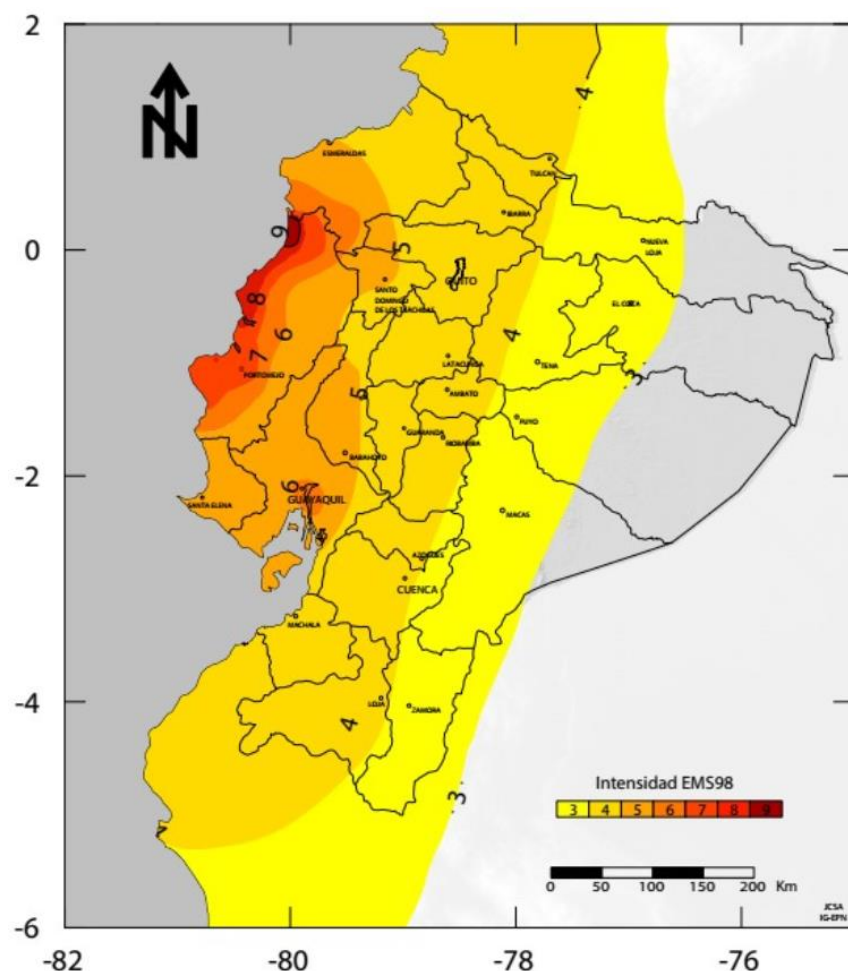
La intención de la EAS era de insertarse, de manera paralela, en los procesos constructivos de vivienda de interés social, como una suerte de requisito indispensable para su entrega. Esto quiere decir que, luego de haber identificado a los potenciales beneficiarios de los programas habitacionales o verificado a los damnificados de una emergencia determinada, se los vincularía a una serie de actividades de desarrollo comunitario de carácter obligatorio previo a la entrega efectiva de las viviendas. Este anclaje permitiría, según la EAS, generar *a priori* un sentido de apropiación que garantice, en cierta medida, la sostenibilidad de los nuevos asentamientos humanos creados por el MIDUVI (MIDUVI, 2012).

En este marco, las principales actividades propuestas por la EAS eran los denominados “talleres de trabajo”. Antes de los procesos constructivos, se realizarían talleres de sensibilización. Con la entrega de las viviendas, los talleres se ejecutarían, fundamentalmente, para el fortalecimiento de capacidades, generación de emprendimientos productivos, convivencia social, etc. Finalmente, se llevarían a cabo talleres de evaluación y seguimiento, posteriores a la implementación de los proyectos (MIDUVI, 2012).

4.2.2 El giro de la política de vivienda hacia el escenario post terremoto (2016 - 2017): entre la emergencia y el despilfarro

El 16 de abril de 2016, cerca de las 19 horas, un sismo de magnitud 7,8 en la escala de Richter sacudió el suelo ecuatoriano. El epicentro se ubicó en la provincia costera de Manabí, entre las zonas de Cojimíes y Pedernales. Según fuentes oficiales (Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional), el terremoto duró 75 segundos, con 15 segundos de movimientos de alta intensidad.

Ilustración 10. Epicentro del terremoto de abril de 2016, Ecuador



Fuente: Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, 2016

Las consecuencias del movimiento telúrico fueron catastróficas. Tras el colapso de cientos de edificaciones en las ciudades de Pedernales, Portoviejo, Bahía de Caráquez y Manta; y en los poblados de Jama, Canoa y Chamanga, se contabilizó un total de 674 fallecidos y 113 personas rescatadas de los escombros (Barreno & Tapia, 2018, pág. 7). Entre los factores identificados como posibles causas de este fatal escenario están:

La existencia de tipologías estructurales inadecuadas, como por ejemplo pisos blandos, columnas cortas o irregularidades en planta y elevación; el bajo nivel de detalle sismo resistente en el diseño estructural y la falta de aplicación de códigos y normas constructivas; la utilización de materiales inadecuados; la falta de profesionalización de los constructores y el empleo de prácticas constructivas deficientes; y finalmente, el insuficiente control de autoridades locales sobre el diseño estructural sin la adopción de criterios de sismo resistencia y cumplimiento a las Normas Ecuatorianas de Construcción (NEC) (Barreno & Tapia, 2018, pág. 8).

Luego de identificar este conjunto de factores, actores estatales como el MIDUVI y la Empresa Pública Ecuador Estratégico establecieron un sistema de semaforización que clasificó el tipo de daños sufridos por cada construcción en las provincias de Esmeraldas y Manabí, que fueron las principales afectadas. De esta manera fue posible dimensionar las pérdidas, tanto en términos de número de viviendas como de otras edificaciones. La información levantada fue la siguiente:

Tabla 18. Estado de viviendas inspeccionadas en Manabí y Esmeraldas

Estado viviendas	Habitable	Recuperable	Requiere construcción (no recuperable)	Total
Número de viviendas	12.464	18.063	14.286	44.813

Fuente: Barreno & Tapia, 2018, pág. 9.

Dada la magnitud de la problemática, la política de vivienda del país se volcó –casi en su totalidad– a resolver la emergencia post terremoto entre el 2016 y 2017. En consecuencia, se creó un mecanismo de otorgamiento de bonos, alineado con el tradicional sistema de incentivos A+B+C. A continuación, los diferentes tipos de subvenciones otorgadas:

- Bono para construcción de vivienda en terreno urbanizado por el Estado por un monto de 10.000 dólares dirigido a familias damnificadas, que siendo poseedores, propietarias o arrendatarias perdieron sus viviendas y estas se encontraban en zonas de riesgo no mitigable;
- Bono para reconstrucción de vivienda en terreno propio por un monto de USD 10.000 dólares, para las familias damnificadas que perdieron su vivienda, siendo propietarias o poseedoras, y que se encuentren en estado inhabitable o no recuperable, localizadas en zonas fuera de riesgo no mitigable.
- Para zonas urbano marginales o rurales se consideró un monto adicional de hasta 1.500 dólares para mejoramiento de suelo ornamentación paisajística y de hasta 500 dólares para solución sanitaria;
- Bono para reparación de vivienda por un monto de hasta 4.000 dólares, para financiar la recuperación de las viviendas con daños, ubicadas en el terreno de propiedad de las familias damnificadas, cuyas viviendas no se encuentran en zonas de riesgo mitigable; y,
- Bono de compra o construcción de vivienda, como un incentivo a familias que sean sujeto de crédito, tengan capacidad de endeudamiento y/o que tengan los recursos para adquirir o construir una vivienda nueva por un valor superior a 10.000 dólares hasta 70.000 dólares en proyecto de vivienda calificados por el Estado o financiados por instituciones del sistema financiero o privado (Barreno & Tapia, 2018).

**Ilustración 11. Viviendas colapsadas por el terremoto de 2016 en Rocafuerte
(provincia de Manabí)**



Fuente: Barreno & Tapia, 2018, pág. 8.

En este contexto, el entonces presidente de la República, Rafael Correa Delgado, presentó un proyecto de ley a la Asamblea Nacional denominado Ley de Solidaridad, en el que todos los ecuatorianos debían colaborar para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas. En este documento se propuso incrementar temporalmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12 al 14% y quienes poseían propiedades valuadas por más de un millón de dólares debían pagar un impuesto adicional. Finalmente, este proyecto de ley fue aprobado poco tiempo después y, en el transcurso de un año, fue posible recaudar alrededor de 1.600 millones de dólares. Esta cifra sumada a las donaciones recibidas de diferentes fuentes internacionales bordeó los 2.800 millones (Arévalo, 2019).

Dada la declaratoria de emergencia nacional, los recursos recaudados empezaron a ser invertidos inmediatamente, sobretudo para la reconstrucción de viviendas en los territorios más afectados. No obstante, los contratistas empezaron a fallar, y 70 de ellos que habían recibido anticipos incumplieron lo pactado. Como las garantías eran inexistentes, las pérdidas para el Estado ecuatoriano bordearon los 9 millones de dólares y, en consecuencia, cerca de 1.000 viviendas no fueron edificadas (Arévalo, 2019).

4.2.2.1 *La gestión social en un contexto de emergencia*

En este escenario de caos e incertidumbre para los hogares que no recibieron sus viviendas o que ingresaron al dilatado proceso de adquirirlas a través del sistema de incentivos, surgió una iniciativa de gestión social paralela a la que MIDUVI había iniciado años atrás. Se trató de la gestión social de la Empresa Pública Ecuador Estratégico, que tuvo a su cargo cerca de 13 millones de dólares para la reconstrucción de vivienda (Arévalo, 2019).

Para Ecuador Estratégico, la gestión social:

(...) se generó a través de asambleas comunitarias y actividades de trabajo comunitario como campañas de reciclaje, recuperación de áreas verdes, cuidado de animales domésticos y manejo de desechos; y finalmente, talleres de construcción de comunidad donde se reforzaron temas como solidaridad, respeto y convivencia.

Esta labor inició desde que la población damnificada del terremoto se encontraba en albergues temporales. Allí llegaron promotores sociales a incentivar actividades participativas en la población, especialmente en los más jóvenes.

Entre las actividades realizadas es posible mencionar:

- **El combo de la reactivación**

Fue una campaña educomunicacional que combinó recursos artísticos con motivaciones para la creatividad y el emprendimiento. Trabajaron a través de un colectivo itinerante de profesionales de las artes escénicas y de otras disciplinas, quienes montaban carpas escénicas para la realización de obras, talleres y para la difusión de contenidos informativos. Su objetivo no era solamente entretener, sino “potenciar el desarrollo de capacidades y la recuperación de la autonomía de las personas afectadas por el terremoto.” (Barreno & Tapia, 2018).

Entre 2016 y 2017, el Combo de la Reactivación brindó 290 talleres en comunidades de Esmeraldas y Manabí, es decir, se contactó a más de 18 mil personas. (Barreno & Tapia, 2018).

- **La experiencia de acompañamiento social de Ecuador Estratégico**

Conforme se entregaban las viviendas producto del proceso de reconstrucción, la Empresa Pública Ecuador Estratégico promovía intervenciones puntuales de acompañamiento social que abarcaban actividades como:

- **Acuerdos de convivencia:** Recuperación de modos de vida y generación de condiciones básicas de convivencia entre vecinos. Los ámbitos tratados en este eje fueron: salubridad, orden, corresponsabilidad con la fauna y flora urbanas, uso de espacios comunes y privados.
- **Fortalecimiento del tejido social:** Estimulación de la cohesión social a través del fomento de la asociatividad, establecimiento de nuevas relaciones de vecindad y conformación de directivas barriales.
- **Generación de actividades de autonomía:** Como punto de partida del desarrollo comunitario, se fomentó el fortalecimiento de capacidades y se estimularon actividades de voluntariado y otros tipos de participación ciudadana.

Estos tres ejes fueron implementados con criterios de priorización de los hogares receptores. Entre estos criterios estaban:

- Familias con miembros con discapacidad física e intelectual.
- Familias con adultos mayores.
- Familias con personas con enfermedades catastróficas.
- Familias con mayor número de niñas y niños menores de 5 años.
- Mujeres embarazadas o madres solteras (Barreno & Tapia, 2018).

Ilustración 12. Proyecto Sí Mi Casa en Manta - Manabí



Fuente: Barreno & Tapia, 2018, pág. 38.

La repartición de las viviendas construídas a los hogares damnificados fue realizada con criterios de accesibilidad, lazos familiares y diversidad y complementariedad. Los proyectos habitacionales en los que se intervino con este tipo de actividades de acompañamiento social fueron:

En Esmeraldas: Tonsupa, Muisne, Portete y Chamanga.

En Manabí: Sí mi Casa en Manta y Rocafuerte.

4.2.3 Política de vivienda de interés social a partir de 2017: gratuidad y fortalecimiento comunitario

Desde el 2017, la política habitacional de interés social ecuatoriana adquirió el nombre de Misión Casa para Todos.

Misión Casa para Todos constituye una intervención emblemática integral, que configura una propuesta de política pública que va más allá de la construcción de vivienda en su sentido estricto. Su piedra angular es la generación de condiciones que promuevan el acceso a vivienda segura, adecuada y digna, siendo éste el punto de partida para la mejora de las condiciones de vida de las personas y la consecución de su movilidad social ascendente. De esta manera, se busca reducir las brechas sociales de desigualdad social y asegurar el acceso universal a servicios básicos, en el marco de la construcción de comunidades participativas, resilientes y emprendedoras (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018, pág. 42).

Casa para Todos integra diferentes modalidades de acceso a vivienda, segmentadas según el nivel de ingreso de sus potenciales beneficiarios y su capacidad de pago. Estos segmentos son:

Segmento 1

Vivienda 100% subvencionada que está dirigida a personas en situación de pobreza²², extrema pobreza y situación de vulnerabilidad²³.

La calificación de estos tipos de pobreza se da a través de una encuesta de condiciones de vida denominada Registro Social.

Se divide en dos tipos:

1a: Vivienda en urbanización

1b: Vivienda en terreno propio.

Segmento 2

Vivienda con subsidios parciales del Estado. Se divide en:

2a: Arriendo con opción a compra, para usuarios que cumplan con determinados parámetros socioeconómicos.

2b: Primera y única vivienda, desde USD \$21.000 hasta USD \$ 40.000; con modalidad de crédito hipotecario a 15, 20 o 25 años plazo.

Los beneficiarios deben cumplir los requisitos establecidos por las instituciones financieras que otorgan los préstamos hipotecarios.

Segmento 3

Primera y única vivienda, desde USD \$41.000 hasta USD \$70.000.

²² En Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, una persona pobre por ingresos percibe un ingreso familiar per cápita menor a 84,99 dólares mensuales. El pobre extremo por ingresos es aquel que percibe menos de 47,90 dólares al mes.

²³ Para el Estado ecuatoriano, las personas vulnerables pueden ser, dependiendo del caso, los adultos mayores, niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad y personas privadas de la libertad.

Recibe una subvención a la tasa de interés del crédito hipotecario a 15, 20 o 25 años plazo. Los beneficiarios deben cumplir los requisitos establecidos por las instituciones financieras que otorgan los préstamos hipotecarios (MIDUVI, 2019).

Por primera vez, la política habitacional de interés social del Ecuador habla de gratuidad en la entrega de viviendas para los estratos más vulnerables (segmentos 1a y 1b). Antes de 2017, esta figura únicamente estaba presente en vivienda irrecuperable por la ocurrencia de una catástrofe natural, y en casos determinados.

Selección de predios para la construcción de urbanizaciones 100% subvencionadas

Para la Misión Casa para Todos, el MIDUVI implementó un banco de suelos, en los que se edificarían las viviendas gratuitas. La mayor parte de los terrenos que lo conformaban fueron donados voluntariamente por los gobiernos municipales y contaban con la “capacidad para implantar infraestructura y equipamientos necesarios para la construcción de vivienda adecuada.” (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018, págs. 43 - 44).

El denominado banco de suelos calificaba los terrenos óptimos, y aquellos que no cumplían con una lista de especificaciones técnicas eran descartados²⁴.

Identificación de beneficiarios

En algún momento entre el inicio de la construcción de las viviendas y su culminación, comenzaba también la búsqueda de sus potenciales beneficiarios. Según el acuerdo Ministerial No. MIDUVI 002-2018-05-16, los adjudicatarios de las viviendas totalmente subvencionadas debían cumplir con los siguientes criterios de elegibilidad para poder obtenerlas:

1. Núcleos familiares en extrema pobreza sin vivienda propia;
2. Núcleos familiares en extrema pobreza y con vivienda irrecuperable;
3. Beneficiarios del Plan de Reconstrucción, de desastres naturales y/o casos fortuitos;
4. Núcleos familiares en pobreza moderada sin vivienda propia;
5. Núcleos familiares en pobreza moderada con vivienda propia irrecuperable;
6. Casos especiales que no posean vivienda propia (héroes y heroínas, deportistas destacados, entre otros). (MIDUVI, 2018).

Estos criterios de elegibilidad se complementan, además, con los siguientes criterios de priorización:

1. Núcleos familiares con dos o más vulnerabilidades;
2. Núcleos familiares que tengan una o más personas con discapacidad;

²⁴ Según una entrevista realizada en enero de 2020 al director de Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos del MIDUVI, Jhon Orlando Usiña, apenas el 5% de los terrenos donados por los municipios al banco de suelos cumplían con las especificaciones técnicas requeridas para la construcción de urbanizaciones gratuitas.

3. Núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado a personas adultas mayores;
4. Núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado a personas con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas;
5. Núcleos familiares expuestos a situaciones de violencia, como: maltrato infantil, violencia doméstica, sexual, entre otras;
6. Núcleos familiares de personas privadas de la libertad;
7. Núcleos familiares sujetos a desastres antropogénicos;
8. Familias monoparentales (padres o madres solos) que tengan bajo su protección y cuidado niñas, niños y adolescentes;
9. Núcleos familiares conformados por mujeres embarazadas;
10. Núcleos familiares conformados por personas de pueblos y nacionalidades del Ecuador que vivan en vivienda rural (MIDUVI, 2018).

Los umbrales de pobreza se determinaron a través de una base de datos nacional denominada Registro Social. Gracias a este instrumento se estableció un índice de bienestar, que clasificaba a las personas en situación de pobreza de la siguiente manera:

- Personas en pobreza extrema: de 0 a 24,08766 puntos.
- Personas en pobreza moderada: de 24,08766 a 34,67005.

Dentro del segmento 1a, es decir, en las viviendas totalmente subvencionadas por el Estado, se implementaba la denominada Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC), es decir, un tipo de estrategia de gestión social.

4.2.3.1 El surgimiento de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC)

La EFC abarca una serie de intervenciones sociales que buscaban facilitar el proceso de inserción de la población beneficiaria de vivienda gratuita a su nuevo entorno. Su objetivo fue mejorar la calidad de vida de su población mediante la aplicación de mecanismos participativos, formativos y económicos.

La política pública en el marco de la Misión Casa para Todos busca fortalecer la estructura comunitaria, con el fin de promover el desarrollo integral de los proyectos de vida de los actores sociales, así como, el entorno digno, saludable, seguro y pacífico dentro de la comunidad. En este sentido, la vivienda es un medio y no un fin en sí mismo, por ello la Misión incluye una intervención con los actores directos (beneficiarios) y con los actores indirectos (comunidad de acogida) a través de una Estrategia de Fortalecimiento Comunitario... (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018, pág. 23)

La EFC tiene tres ejes principales: 1. Justicia espacial, 2. Medios de vida y 3. Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia. Su aplicación se da en 4 fases:

- **Justicia espacial:** Hace referencia a “la apropiación del espacio, y el lugar donde se desarrollan las relaciones interpersonales, colectivas, más allá de ser una sola

referencia geográfica.” (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019, p. 13). Toma en cuenta los aspectos siguientes:

- a. Acceso a la igualdad de condiciones en relación con los servicios básicos y equipamientos urbanos.
- b. Equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico.
- c. Adecuada distribución, con criterios de justicia, del territorio para el uso y aprovechamiento del mismo; en función del cumplimiento del rol fundamental del Estado.
- d. Generación de un adecuado Plan Integral de Riesgos, considerando la exposición a riesgos antrópicos y naturales.
- e. Sustentabilidad ambiental, la garantía de un ambiente saludable es uno de los derechos fundamentales a partir de los cuales se gestionan las problemáticas existentes en relación con el manejo sostenible de los desechos sólidos, el tratamiento de las aguas residuales y otros impactos ambientales propios de la acción antrópica. (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019, p. 13 - 14).

- **Medios de vida:**

Los medios de vida se refieren a las actividades que realizan las personas para ganarse la vida; la combinación de capitales y capacidades, y los mecanismos que tienen que hacer frente a los tiempos difíciles. El trabajo proporciona una base para la seguridad alimentaria, la autosuficiencia facilitando la estabilidad en la comunidad. (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019, p. 14).

- **Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia:**

El empoderamiento es, de manera específica, una medida del compromiso individual con la colectividad, por lo cual refleja directamente la concepción de la comunidad que tiene cada persona y el interés que esta tiene por mejorar las condiciones preexistentes o construir nuevas condiciones que permitan su desarrollo individual y colectivo. (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019, p. 17).

Estas 3 premisas se accionaban por los gestores sociales en las siguientes fases:

Fase I: Caracterización y convivencia. Identificar y caracterizar las potencialidades en el territorio para generar un polo de desarrollo territorial a partir de la implementación del proyecto habitacional Casa Para Todos.

Fase II: Diagnóstico, planificación y organización. Completar la caracterización sociodemográfica para incentivar la activación económico-productiva de los habitantes de los proyectos de vivienda de la Misión Casa Para Todos, en un contexto de empoderamiento y organización comunitaria.

Fase III: Ejecución y soporte. Generar las capacidades necesarias para la consolidación comunitaria con la finalidad de propiciar la integración sociocultural y económico-productiva de los habitantes de los proyectos de vivienda de la Misión Casa Para Todos.

Fase IV: Consolidación y autonomía comunitaria. Propiciar la movilidad intergeneracional a partir de la consolidación y autonomía comunitaria a través del

acompañamiento y seguimiento a la planificación participativa. (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018).

La EFC se fundamenta en dos herramientas primordiales: la Agenda de los ODS y la Agenda de Hábitat Sostenible para Ecuador 2036. De esta última, la EFC ha seleccionado los siguientes ejes temáticos como prioritarios:

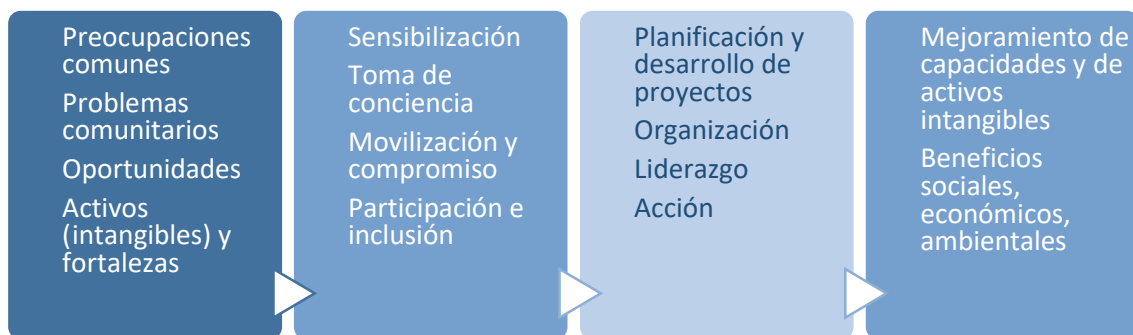
- Servicios públicos, equipamientos e infraestructura
- Hábitat y vivienda
- Derechos e inclusión
- Conservación ambiental y gestión sostenible de recursos y residuos
- Gestión de riesgos, resiliencia y cambio climático.
- Economía, desarrollo local y fomento productivo
- Uso, gestión de suelo y ordenamiento territorial
- Cultura y convivencia ciudadana
- Gobernanza, participación y transparencia (MIDUVI y GIZ, 2020).

El punto de partida de la EFC es la acepción de comunidad, entendida como “el grupo de personas con intereses comunes que comparten objetivos, necesidades y conviven, sobre la base de los principios de respeto y participación en un espacio territorial determinado” (STPTV, 2020, pág. 5), donde se transversalizan las dimensiones de análisis de i) empoderamiento, ii) emprendimiento, iii) hábitat saludable, iv) hábitat seguro y v) hábitat sostenible que constituyen los siguientes tipos de comunidades:

- Comunidad empoderada
- Comunidad emprendedora
- Comunidad saludable
- Comunidad segura
- Comunidad sostenible.

El proceso de desarrollo comunitario estaba planteado en 4 etapas:

Ilustración 13. Visión simplificada del desarrollo comunitario



Fuente: (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018)

4.2.4 Política habitacional ecuatoriana en el periodo 2008 – 2018: Algunas reflexiones finales y puntos críticos

El denominador común de los 3 sub periodos analizados en el presente apartado se configura en torno a dos ejes focales: 1. la visión de inmediatez por subsanar una problemática de déficit habitacional prioritariamente cuantitativo, que se multiplicó a raíz del terremoto de 2016, principalmente en las zonas costeras que sufrieron sus estragos; 2. la lógica paliativa de las estrategias de gestión social ante la proliferación poco planificada de asentamientos humanos segregados y pauperizados, como consecuencia de la producción estatal de vivienda.

Estos 2 elementos pulularon dentro de una estructura institucional cambiante y relativamente inestable, que inicialmente estuvo encabezada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como ente rector de la política pública de hábitat y vivienda; pero conforme transcurrió el tiempo, su liderazgo fue transformándose y debilitándose. Esta inestabilidad será analizada a profundidad en un acápite posterior sobre los resultados del análisis de la estructura de gobernanza, sin embargo, desde ya es posible anticipar esta característica observando la gran cantidad de ministros de Estado que han encabezado la institución desde su creación, durante el período estudiado:

Tabla 19. Ministros que lideraron el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda desde su creación en 1994 hasta finales de 2018

No.	Gobierno	Ministro	Periodo
1	Sixto Durán	Francisco Alborno	Agosto de 1994 a agosto de 1996
2	Abdalá Bucaram	Víctor Hugo Siquet	Agosto de 1996 a febrero de 1997
3	Fabián Alarcón	Diego Ponce	Mayo de 1998 a agosto de 1998
4	Jamil Mahuad	Teodoro Peña	Agosto de 1998 a octubre de 2000
5	Gustavo Noboa	Nelson Murgueitio	Febrero de 2000 a enero de 2003
6	Lucio Gutiérrez	Nelson Álvarez	Enero de 2003 a marzo 2004
7		Bruno Poggi	Abril de 2004 a abril de 2005
8	Alfredo Palacio	Armando Bravo	Abril de 2005 a diciembre de 2005
9		Héctor Vélez	Enero de 2006 a enero de 2007
10	Rafael Correa	María de los Ángeles Duarte	Enero de 2007 a enero de 2009
11		Walter Solís	Febrero de 2009 a 10 de noviembre de 2011
12		Pedro Jaramillo	Noviembre de 2011 a diciembre de 2013
13		Diego Aulestia	Diciembre de 2013 a febrero de 2015
14		María de los Ángeles Duarte	Febrero de 2015 a enero de 2017
15		Katiuska Miranda	Enero de 2017 a mayo de 2017
16	Lenín Moreno	María Alejandra Vicuña	Mayo de 2017 a enero de 2019
17		Xavier Torres	Abril de 2018 a julio de 2019

Fuente: Recopilación bibliográfica. Elaboración propia.

No es menor constatar que con 9 presidentes de la República se han posicionado 17 funcionarios en calidad de ministros de Vivienda. Todo ello, en un periodo de 24 años. Asimismo, en uno de los periodos más críticos, se identificó los siguientes déficits de vivienda, especialmente para personas en situación de pobreza y extrema pobreza.

Tabla 20. Hogares en pobreza extrema y pobreza moderada por tenencia de vivienda y déficit cuantitativo a nivel nacional

Provincia	Extremo pobres					Pobres Moderados				
	Vivienda propia		Sin vivienda propia		Déficit (A+C+D)	Vivienda propia		Sin vivienda propia		Déficit (A+C+D)
	Déficit cuantitativo	Sin déficit cuantitativo	Déficit cuantitativo	Sin déficit cuantitativo		Déficit cuantitativo	Sin déficit cuantitativo	Déficit cuantitativo	Sin déficit cuantitativo	
	A	B	C	D		A	B	C	D	
Azuay	3.575	-	1.594	1.092	6.261	3.980	-	1.377	4.122	9.480
Bolívar	2.510	-	1.148	830	4.488	1.433	-	478	1.555	3.466
Cañar	1.422	-	707	567	2.696	1.520	-	561	2.255	4.336
Carchi	409	-	438	237	1.084	1.288	-	888	1.571	3.747
Cotopaxi	3.568	-	1.178	1.148	5.895	2.819	-	749	3.653	7.222
Chimborazo	4.838	-	1.272	979	7.089	2.759	-	633	3.122	6.514
El Oro	976	-	836	501	2.312	3.069	-	2.241	4.415	9.725
Esmeraldas	3.336	-	2.823	2.674	8.833	3.690	-	2.407	6.060	12.157
Guayas	12.947	-	7.546	3.692	24.184	28.110	-	13.040	24.126	65.275
Imbabura	1.780	-	1.390	651	3.820	2.143	-	1.264	2.702	6.109
Loja	5.210	-	2.349	941	8.499	4.875	-	1.672	3.044	9.591
Los Ríos	6.029	-	3.803	2.327	12.159	8.204	-	3.771	9.343	21.318
Manabí	11.562	-	8.963	3.038	23.563	17.251	-	8.928	10.568	36.747
Morona Santiago	2.653	-	588	835	4.076	552	-	331	1.063	1.946
Napo	1.068	-	476	507	2.050	481	-	212	796	1.490
Pastaza	934	-	212	318	1.464	246	-	147	584	977
Pichincha	1.234	-	1.166	956	3.355	2.316	-	2.579	7.495	12.390
Tungurahua	1.936	-	750	545	3.231	2.713	-	864	3.188	6.765
Zamora Chinchipe	808	-	404	424	1.636	708	-	340	1.033	2.081
Galápagos	3	-	6	5	13	7	-	10	31	48
Sucumbíos	1.120	-	528	766	2.414	978	-	468	1.680	3.127

Orellana	1.439	-	423	696	2.559	821	-	374	1.294	2.490
Santo Domingo	651	-	1.017	1.216	2.884	1.442	-	1.263	5.104	7.809
Santa Elena	1.034	-	722	282	2.038	3.621	-	1.667	2.626	7.914
Zonas No Delimitadas	391	-	282	195	868	309	-	100	344	753
TOTAL	137.472					243.476				

Fuente: Registro Social 2013 - 2014 corte septiembre.

En términos de volumen de proyectos habitacionales y de ejecución presupuestaria, se conoce que el MIDUVI ha otorgado un total de 377.190 bonos para diversos tipos de vivienda (urbana, rural, para personas con discapacidad, reasentamientos, vivienda fiscal, titulación y recuperación de vivienda por terremoto), con una inversión de 1.738 millones de dólares, dentro del período 2007 – 2017 (al que se pudo tener acceso). Estas cifras globales han sido desglosadas en la tabla siguiente:

Tabla 21. Síntesis información nacional de bonos de vivienda

PROYECTO	EJECUTADO 2007 - 2012		EJECUTADO 2013		EJECUTADO 2014		EJECUTADO 2015		EJECUTADO 2016		EJECUTADO 2017		EJECUTADO 2007 - 2017	
	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)
Vivienda Urbana	63.256	192.149.100,00	967	5.829.907,00	1.904	10.917.894,00	3.273	17.037.800,64	219	1.246.785,61	258	1.689.556,54	69.877	228.871.043,79
Vivienda Rural	179.626	745.288.226,00	12.605	78.967.597,00	13.021	83.066.633,00	1.759	10.555.447,21	35	224.560,06	78	617.490,70	207.124	918.719.953,97
Manuela Espejo / Personas con Discapacidad	8.569	50.024.391,00	2.345	19.057.580,00	46	407.443,00	1.055	8.466.563,78	111	1.183.501,35	364	3.081.353,18	12.490	82.220.832,31
Reasentamientos **	8.597	72.616.977,00	3.070	33.749.622,00	1.158	9.246.697,00	369	3.507.378,36	484	8.247.969,96	8	5.962.900,38	13.686	133.331.544,70
Vivienda Fiscal	1.579	46.912.429,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.579	46.912.429,00
Titulación	35.116	3.331.721,00	446	93.723,00	253	31.861,00	315	43.592,38	2	1.197,35	-	1.112,59	36.132	3.503.207,32
Recuperación Damnificados														
Terremoto	-	-	-	-	-	-	-	-	34.213	221.427.542,10	2.089	102.880.694,30	36.302	324.308.236,48
	296.743	1.110.322.844,00	19.433	137.698.429,00	16.382	103.670.528,00	6.771	39.610.782,37	35.064	232.331.556,45	2.797	114.233.107,75	377.190	1.737.867.247,57

Fuente: MIDUVI, 2018b, pág. 24.

Igualmente, para contar con un panorama nacional de los proyectos de vivienda de interés social vigentes durante los últimos 2 años del periodo analizado, a continuación, se en listan los más importantes:

Tabla 22. Proyectos de vivienda de interés social calificados en el periodo 2015 - 2018

No.	PROYECTO	UBICACIÓN	PROVINCIA	No. VIS
1	Los Capulíes	Cuenca	Azuay	331
2	Proyecto de Vivienda Inclusiva "Miraflores"	Cuenca	Azuay	50
3	Colinas de Guaranda	Guaranda	Bolívar	24
4	Plan Hábitat de Vivienda "Bellavista"	Azogues	Cañar	110
5	Rivotorto	Salcedo	Cotopaxi	8
6	Nueva Esmeraldas	Esmeraldas	Esmeraldas	850
7	Jardines del Pacífico	Playas	Guayas	375
8	Terrenova	Guayaquil	Guayas	2500
9	El Jardín de los Girasoles	Durán	Guayas	61
10	Villa Real	Milagro	Guayas	154
11	Ciudad Milagro	Milagro	Guayas	1272
12	Ciudad Santiago	Daule	Guayas	388
13	Huertos Familiares	Ibarra	Imbabura	93
14	Vivir Zapotillo Hermoso	Zapotillo	Loja	59
15	Jimena 8	Quevedo	Los Ríos	130
16	Cielito Lindo III	Montecristi	Manabí	422
17	Acuarela II	Bahía de Caráquez	Manabí	211
18	Madero	Montecristi	Manabí	71
19	Terrasanta	Montecristi	Manabí	149
20	Urbanización Palmira	Manta	Manabí	261

21	Si mi Casa	Manta	Manabí	846
22	Casa Blanca	Chone	Manabí	434
23	Villa Nueva de Crucita	Portoviejo	Manabí	36
24	Villanueva de Río de Oro	Portoviejo	Manabí	2021
25	Cielito Lindo IV	Montecristi	Manabí	93
26	Ceibo Renacer	Manta	Manabí	2000
27	Ciudad Nuevo Coca	Coca	Orellana	98
28	Bellavista del Sur/Diviño Niño	Quito	Pichincha	2880
29	Bandola Vive	Tabacundo	Pichincha	122
30	Surbayá	Mejía	Pichincha	1746
31	Splendor 3	Quito	Pichincha	31
32	Plan de Vivienda Fuerza Artesanal	Sangolquí	Pichincha	30
33	Siete Colinas	Tumbaco	Pichincha	30
34	La Cabaña	Machachi	Pichincha	460
35	El Rosario	Rumiñahui	Pichincha	1545
36	Salamanca III	Quito	Pichincha	28
37	Conjunto Habitacional "Altos del Valle"	Quito	Pichincha	22
38	Ceibos Departamentos	Quito	Pichincha	216
39	Mi Casita Linda	Santa Elena	Santa Elena	2187
40	Bellavista	Santo Domingo	Santo Domingo de	886
41			los Tsáchilas	
42	Plan Habitacional "Mi Vivienda"	Lago Agrio	Sucumbíos	284

43	La Esperanza	Ambato	Tungurahua	30
44	La Paz II	Pelileo	Tungurahua	67
45	Conjunto Habitacional "Virgen de Agua Santa!	Baños	Tungurahua	96
46				
Total				23.707

Fuente: MIDUVI, 2018b, pág. 23.

5. Análisis de la política pública de gestión social en dos casos emblemáticos: Socio Vivienda 2 (Guayaquil) y Huaracay (Quito)

El análisis de la política pública de gestión social tomó como punto de partida los atributos de la vivienda adecuada plasmados en el derecho internacional: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Sobre esta base, y con un análisis socio espacial complementario, se establecieron los puntos comunes de las políticas de gestión social, en términos socio económicos y organizativos (participación social). A continuación, los casos seleccionados²⁵:

5.1 Análisis descriptivo de Socio Vivienda 2 – Guayaquil

5.1.1 Contexto: Breve descripción del proceso de urbanización de Guayaquil

Guayaquil está localizada en la costa ecuatoriana y, junto con Quito, es una de las ciudades más pobladas del país. Fue fundada en 1536, época en la que cumplía un rol de vinculación entre la colonia y los centros internos de extracción colonial (Valencia, 1982). Para 1892, su población superó a la de Quito, convirtiéndose en un importante polo de atracción económica, especialmente por la presencia del puerto. Desde entonces, su dinámica urbana ha girado en torno a las necesidades del comercio internacional, en pos del desarrollo del modelo primario exportador (Valencia, 1982).

Para 1899, su población fue de 60.000 habitantes y su extensión pasó de 224 Ha en 1886 a 460 Ha en 1903 (Valencia, 1982). Además, su crecimiento demográfico entre 1905 y 1942 fue del 1,7%. Aproximadamente en 1921, el modelo agroexportador regional cayó precipitadamente, por lo que el precio de uno de los productos estrella del Ecuador de la época, el cacao, se desplomó también. Este fenómeno produjo un acelerado proceso migratorio desde el campo a la ciudad de Guayaquil, cuya consecuencia principal –en términos territoriales– fue la configuración de un tugurio en el corazón de la ciudad (Valencia, 1982).

Durante los años 40, la ciudad vivió un explosivo crecimiento demográfico, con tasas superiores al 5%, especialmente entre 1948 y 1954 (Valencia, 1982). En aquellos años se desarrolló, en cambio, la economía bananera que, según varias fuentes, requirió mano de obra tanto rural como urbana. Esta situación provocó un nuevo pico de crecimiento poblacional

²⁵ Los criterios de selección de los casos fueron desarrollados en el apartado metodológico.

entre 1950 y 1962, con una de las tasas de crecimiento más elevadas de América Latina: el 7,3% (Valencia, 1982).

Con el incipiente proceso de industrialización desarrollado entre los 50 y 70, Guayaquil se convirtió en el “principal centro industrial del Ecuador” (Sánchez, 2013). En los años 80, los incentivos de la política de sustitución de importaciones mermaron, pero por otro lado, la nueva inyección de recursos petroleros empezaron a activar económicamente a la ciudad, sobre todo en actividades comerciales y de servicios (Valencia, 1982). En 1973, el Municipio guayaquileño lanzó un plan de renovación urbana para el casco central, en el que se demolieron 130 conventillos (de la época colonial), para dar paso a modernas edificaciones. Este conjunto de transformaciones urbanas promovieron la expulsión y el desplazamiento de población en situación de vulnerabilidad, produciendo asentamientos irregulares o informales en lo que se denominó como El Suburbio y, posteriormente, en El Guasmo (Valencia, 1982).

Durante los años 80, con la aplicación de medidas neoliberales, Guayaquil inició un proceso de “inversión y acumulación del sector público al sector privado, así como la preeminencia del mercado externo por sobre el mercado interno” (Sánchez, 2013, pág. 36). En este contexto, tanto las administraciones de las ciudades, como las del Estado central, se reconfiguraron en un esquema de modernización, que implicó su privatización y el achicamiento de algunas de sus atribuciones (Villavicencio, 2012).

A esta situación se sumaron un conjunto de factores políticos adversos que llevaron a la ciudad a una crisis urbana sin precedentes. El colapso de los servicios públicos de la ciudad, especialmente los de recolección de desechos sólidos, dio pauta a una inminente intervención del Estado central (Villavicencio, 2012).

La consolidación de este esquema neoliberal –a inicios de los 90– dio paso a una reingeniería de la ciudad, con la llegada a la alcaldía de un actor político clave: León Febres Cordero²⁶. Su estrategia empresarial se encaminó hacia la “recuperación integral” de la ciudad sobre la base de la configuración de potentes referentes simbólicos (megaproyectos), utilizando un “poder urbano verticalista y autoritario del líder político sobre la sociedad local y el conjunto de las élites ciudadinas dominantes” (Villavicencio, 2012). Jaime Nebot, sucesor de Febres Cordero, dio continuidad a este mismo proyecto de ciudad por 4 períodos consecutivos, así como la actual gestión de Cinthya Viteri (2019 - 2023).

En síntesis, resalta el hecho de que el proceso de urbanización guayaquileño se ha caracterizado –históricamente– por un importante crecimiento poblacional y una marcada expansión territorial. Puede afirmarse, entonces, que en los últimos 60 años creció 9 veces

²⁶ León Febres Cordero (1931 - 2008) fue un político ecuatoriano de derecha, presidente de la República entre 1984 – 1988. Fue alcalde de Guayaquil por dos períodos consecutivos: 1992 – 1996 y 1996 – 2000.

en población y 26 veces en área (Sánchez, 2013, pág. 38), como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 23. Crecimiento histórico de Guayaquil, % respecto a población nacional, área y densidad (1950 - 2010)

Año	Población nacional	Población de Guayaquil	%respecto a población nacional	Tasa de crecimiento Guayaquil		Área en hectáreas (Ha)	Densidad Habs./Ha
				Período	Tasa		
1950	3.202.757	258.966	8,09	1938-1950	1,80%	1.100	236
1962	4.556.585	510.804	11,21	1950-1962	5,67%	2.200	236
1974	6.521.710	823.219	12,62	1962-1974	4,14%	4.658	174
1982	8.138.974	1.199.344	14,74	1974-1982	4,44%	8.481,50	137,84
1990	9.648.189	1.513.437	15,69	1982-1990	2,87%	10.327,45	
1993	-	-	-			13.794,86	
2000	-	-	-	16,41*	2,51%*	17.284,41	73,95*
2005	-	2.226.157	-			26.974,21	82,53
2010	14.483.499	2.291.158	15,82	2005-2010	1,54%*	28.654,21*	

*Estimaciones en base a datos 2001.

Fuente: Sánchez, 2013, pág. 37

Elaboración: Propia.

5.1.2 El Plan Habitacional Socio Vivienda 2

El Plan Habitacional Socio Vivienda 2 surgió como una suerte de “efecto colateral” de la ejecución del megaproyecto urbano conocido como Guayaquil Ecológico. En efecto, con la implementación de este gran proyecto, se pretendía recuperar áreas naturales en una de las ciudades latinoamericanas con menor porcentaje de verde urbano²⁷, restaurando un amplio territorio identificado como Isla Santay, Estero Salado y Samanes. Estos procesos de recuperación y de restauración urbana implicaban, sin embargo, el necesario desplazamiento de miles de familias que, a lo largo de más de 30 años, se habían asentado de manera irregular, principalmente en las orillas del Estero Salado. Por ello, el proyecto citado señala que:

De acuerdo a un levantamiento censal realizado por el “Proyecto de Guayaquil Ecológico” en el año 2010 se determina que existen 5000 familias que viven en las riberas del Estero Salado en condiciones de pobreza, que no cumplen con los estándares mínimos para una vivienda digna, afectados por altos índices de contaminación de estas aguas debido a que tantos sus habitantes arrojan los desechos a este, como las industrias ubicadas alrededor. Por otro lado, las condiciones de infraestructura de la zona son muy deficientes, no existe servicios básicos, sus viviendas son extremadamente precarias, construidas

²⁷ Según el Censo de 2010, en aquellos años Guayaquil tenía un índice de verde urbano de 1,12, mientras que ciudades como Quito presentaban un 20,40; México DF 28,4; Curitiba 51,5; Sao Paulo 54,7 y Río de Janeiro 58 (MAE y MIDUVI, 2013).

sin las especificaciones técnicas mínimas requeridas para una vivienda digna, no existe el suficiente equipamiento público que permita la inclusión social de sus habitantes. Por lo tanto, se plantea la necesidad de reubicar a estas 5000 familias a través de los distintos programas de vivienda con los que cuenta el gobierno (MAE y MIDUVI, 2013, pág. 13).

Lo que Guayaquil Ecológico denominó como “reubicación”, más tarde se llamaría “reasentamiento por emergencia”, es decir:

[...] proyectos de vivienda de interés social concebidos para dar respuesta inmediata a una situación de emergencia, en la cual se reubican en zonas seguras de baja vulnerabilidad a las familias damnificadas que han perdido sus viviendas y/o cuyo terreno se encuentra en zona de riesgo (MIDUVI, s.f.).

Los reasentamientos se hacen efectivos mediante el pago de un bono de reasentamiento, que consiste en un tipo de subvención estatal no reembolsable dirigida a ecuatorianos o extranjeros que han sufrido situaciones de emergencia nacional o local provocadas por eventos adversos y/o que se encuentran en “una situación de extrema necesidad y de pobreza” (MIDUVI, s.f.).

Según Guayaquil Ecológico, el proceso de reasentamiento se llevaría a cabo de la siguiente manera:

Tabla 24. Reubicación de familias del Estero Salado en Socio Vivienda 2

Años	Familias beneficiarias de vivienda
2011	347
2012	530
2013	2.742
2014	1.381
Total	5.000

Fuente: MAE y MIDUVI, 2013, pág. 25

Durante la implementación del proyecto y al momento de hacer efectivos los reasentamientos, las entidades ejecutoras se toparon con una realidad que rebasaba – excesivamente– el planteamiento inicial. En efecto, el número real de familias que debían ser reubicadas se aproximaba a las 20.000 (Sánchez, 2014). No se consideró que cada vivienda erguida dentro del Estero Salado albergaba, en repetidos casos, a más de un núcleo familiar, además de que habían transcurrido más de 3 años desde el primer acercamiento que los poderes públicos tuvieron con los pobladores del Estero (censo de 2010), por lo que la realidad había cambiado drásticamente.

Ilustración 14. Viviendas del Estero Salado en Guayaquil, febrero de 2009

(Diario El Universo, 2009)



Fuente: Diario El Universo, 2009

La resistencia social ante el proceso de reasentamiento fue inmediata, fundamentalmente porque los primeros desalojos fueron notificados con poco tiempo de antelación, según lo afirman algunos estudios realizados en la zona, como los de: Peek, 2013; Sánchez 2013; Sánchez, 2014; Durán, Bayón, Bonilla, & Janoschka, 2020. En uno de ellos, se señala que: “Desde el gobierno nacional se construyó el proyecto de VIS Socio Vivienda II, cuyos usuarios fueron familias previamente desalojadas mediante violentos operativos policiales; familias que perdían sus viviendas y pertenencias solo 15 minutos después del aviso” (Durán, et al., 2020, pág. 44).

En este escenario de desalojos forzados en los que intervino la Policía Nacional y el Ejército, emergió una iniciativa ciudadana que llegó hasta el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, además de que activó una importante fuerza movilizadora en el centro de Guayaquil (Durán, et al., 2020). En consecuencia, se evitó los desalojos en algunos tramos de Guayaquil Ecológico, e inclusive, años más tarde, se logró llegar hasta la Relatora Especial de la ONU de Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, a vísperas de la Conferencia HABITAT III, en Quito (Durán, et al., 2020).

Ilustración 15. Desalojo forzoso en el Estero Salado de Guayaquil, 2013

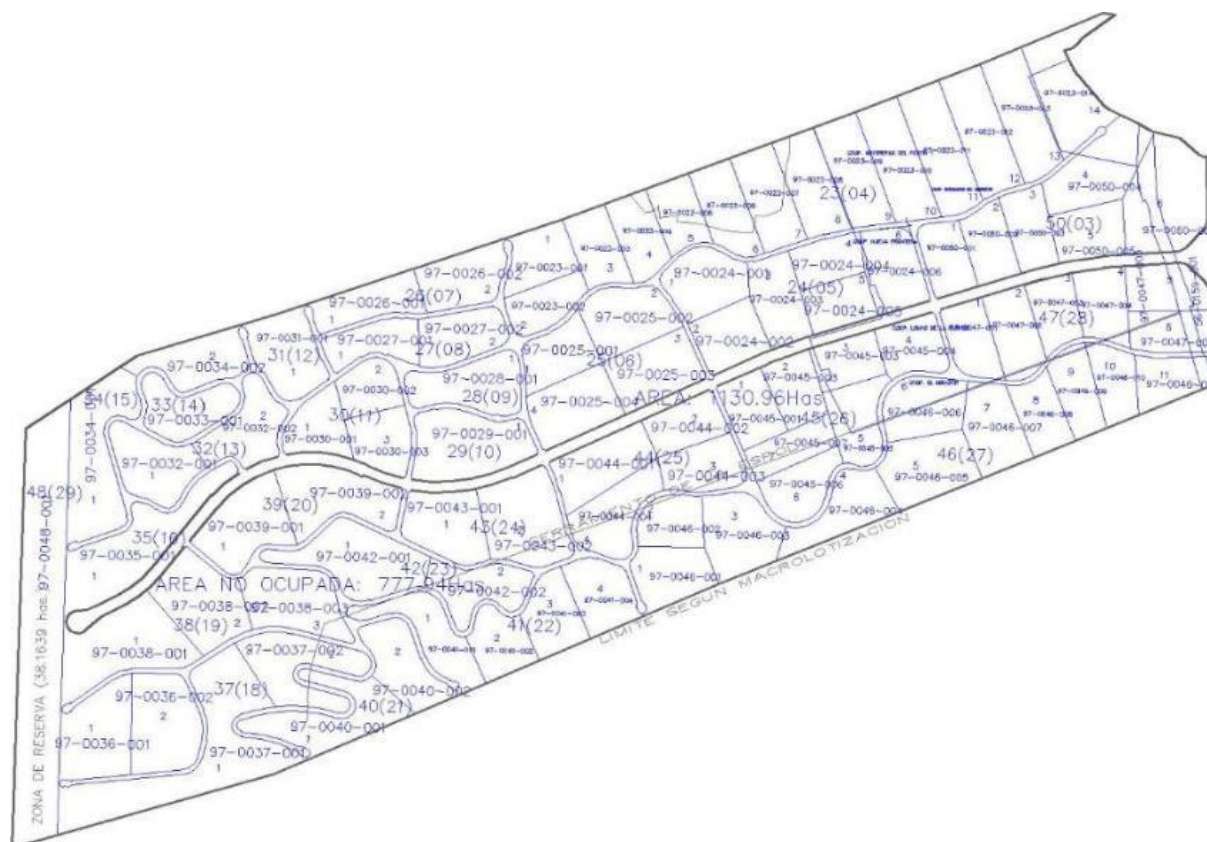


Fuente: CIDH, 2013.

Características físicas:

En la década de los 70, la Municipalidad de Guayaquil aprobó la macro lotización denominada “Proyectos y Terrenos S.A. – PYTSA”, a desarrollarse en el sector conocido actualmente como La Prosperina (MIDUVI, 2020). Se conformaron 92 macro lotes, como se ilustra a continuación:

Ilustración 16. Macro lotización de Proyectos y Terrenos S.A. PYTSA



Fuente: MIDUVI, 2021

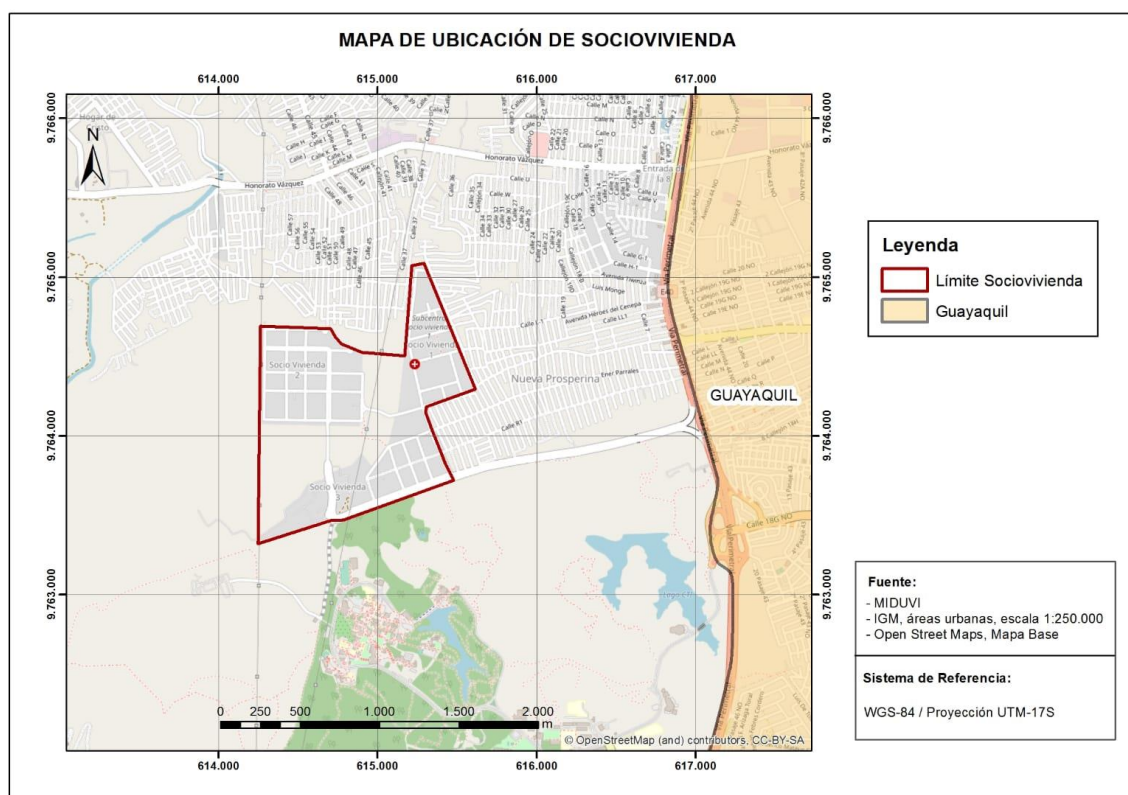
En los años 2008 y 2013, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) adquirió al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), 2.881.372,54 m², es decir, 30 de esos 92 macro lotes. De ellos, 29 fueron considerados para la construcción de Socio Vivienda, en sus etapas 1 y 2²⁸ (MIDUVI, 2020).

²⁸ La mayor parte de estudios e investigaciones acerca de Socio Vivienda 2 han evitado tratar el conflicto de propiedad de la tierra existente en el sector, que ha influido en la desregularización de la tenencia de las viviendas allí asentadas, es decir, persiste el hecho de que los hogares de este barrio no cuentan con títulos de propiedad. Este conflicto puede ser analizado desde varios enfoques. Uno de ellos, el político, se focaliza en la disputa entre el Gobierno Nacional y la Municipalidad de Guayaquil, quien es la que, en el marco de sus competencias y atribuciones, estaría en la obligación reconocer y emitir los nuevos títulos de propiedad. Sin embargo, esto no ha podido concretarse, dado que existen fallos judiciales a favor de un tercero, quien sería – legalmente– el propietario de esas tierras: la Cooperativa Francisco Jácome N°2.

a) Ubicación

Socio Vivienda 2 se encuentra ubicado al Noroeste del cantón Guayaquil, aproximadamente a 1,6 kilómetros de la Vía Perimetral (Km. 26) y colinda: hacia el Sur con el Campus Gustavo Galindo de la Escuela Superior Politécnica Gustavo Galindo; hacia el Norte con los asentamientos de la Cooperativa Balerio Estacio; hacia el Este con los asentamientos de las Cooperativas Nueva Prosperina y Lomas de la Florida; y, hacia el Oeste con terrenos de Socio Vivienda (MIDUVI, 2020).

Ilustración 17. Localización de Socio Vivienda 2

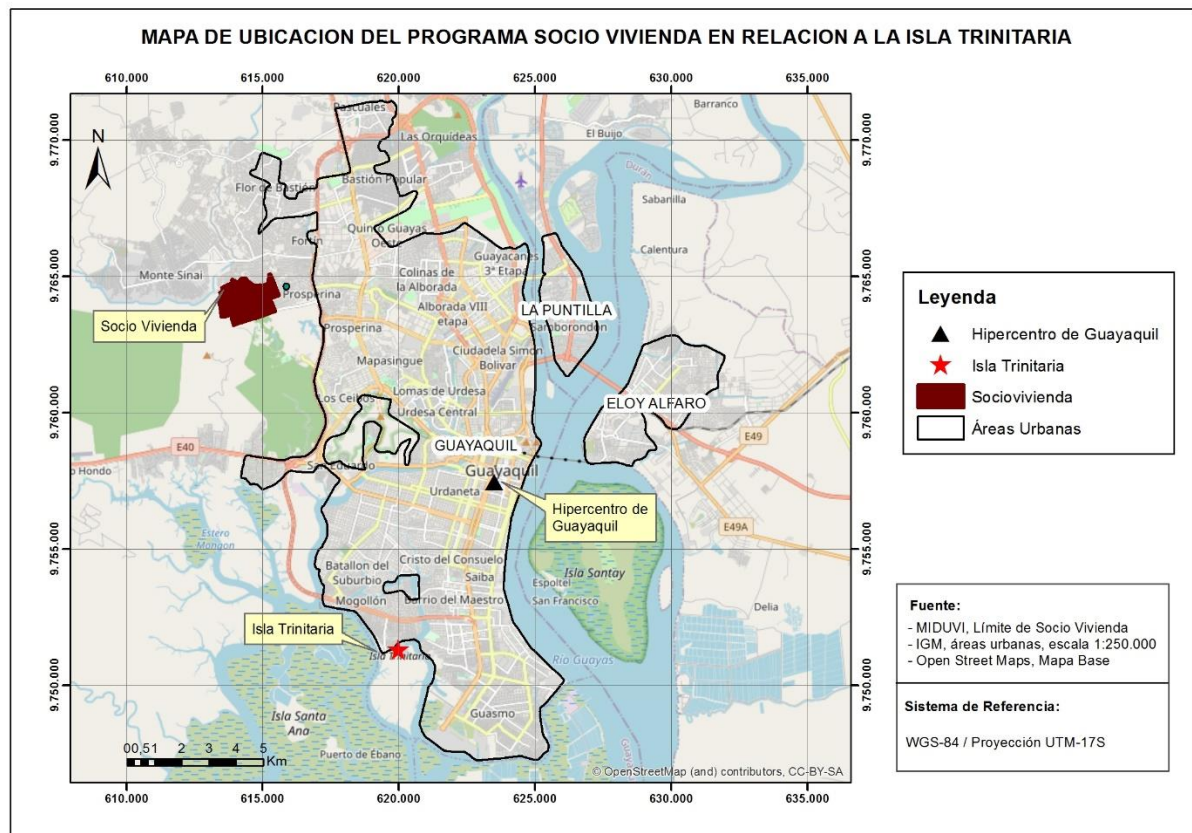


Fuente: MIDUVI, 2021. Elaboración propia.

Según el testimonio de uno de los pobladores de Socio Vivienda 2²⁹, su vivienda se encuentra ubicada a aproximadamente 1 hora y 30 minutos del centro de la ciudad, por lo que toma de 2 a 3 medios de transporte para llegar a su destino. A diferencia de la Isla Trinitaria, el Guasmo, el Suburbio y Fertiza, lugares donde la población habitaba antes del reasentamiento, Socio Vivienda 2 se encuentra al extremo de la ciudad, como se observa a continuación:

²⁹ Entrevista realizada a Evandro Luis Moreno Peralta, poblador y líder comunitario de Socio Vivienda 2, el 8 de mayo de 2021.

Ilustración 18. Ubicación de Programa Habitacional Socio Vivienda 2 respecto a Isla Trinitaria y al hiper centro de la ciudad



Fuente: Durán, et al., 2020, pág. 43. Elaboración propia.

b) *Análisis socio espacial*

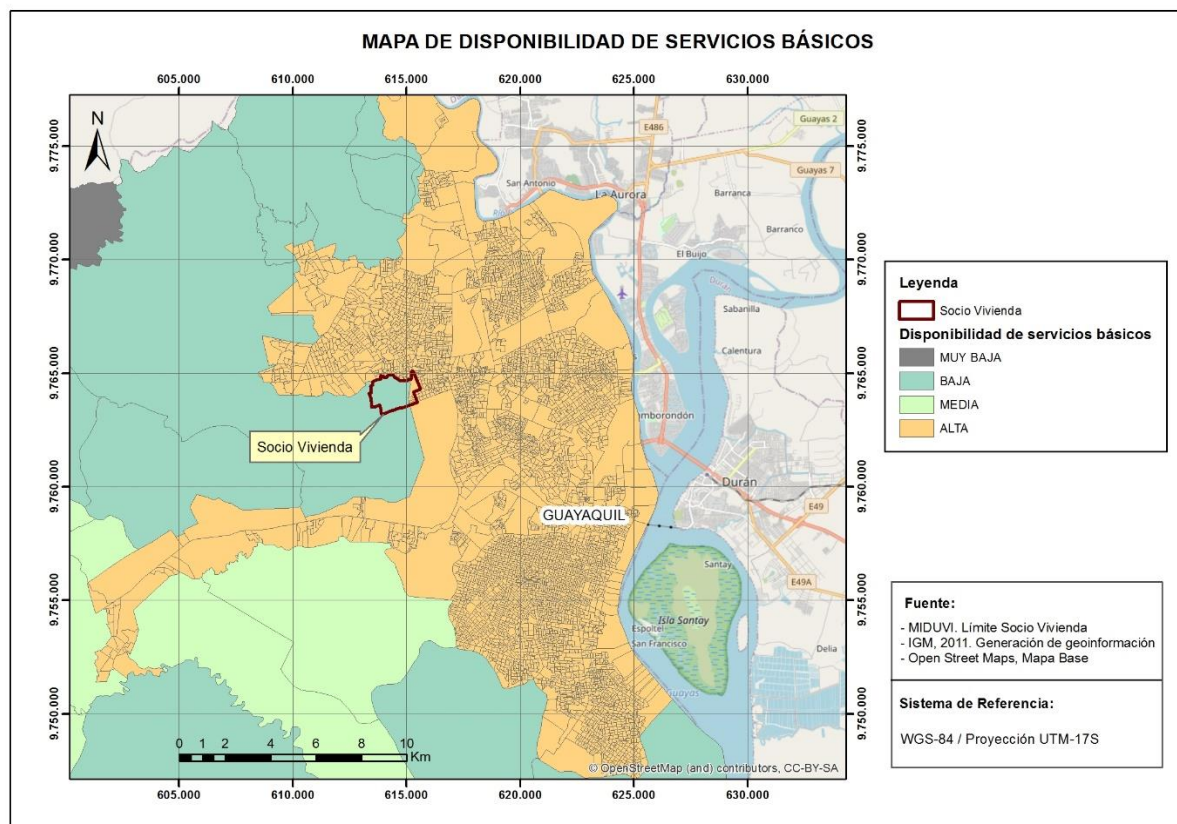
Socio Vivienda 2 encarna un proceso de segregación espacial que se refleja tanto en la distribución de los denominados sistemas públicos de soporte³⁰, como en su accesibilidad.

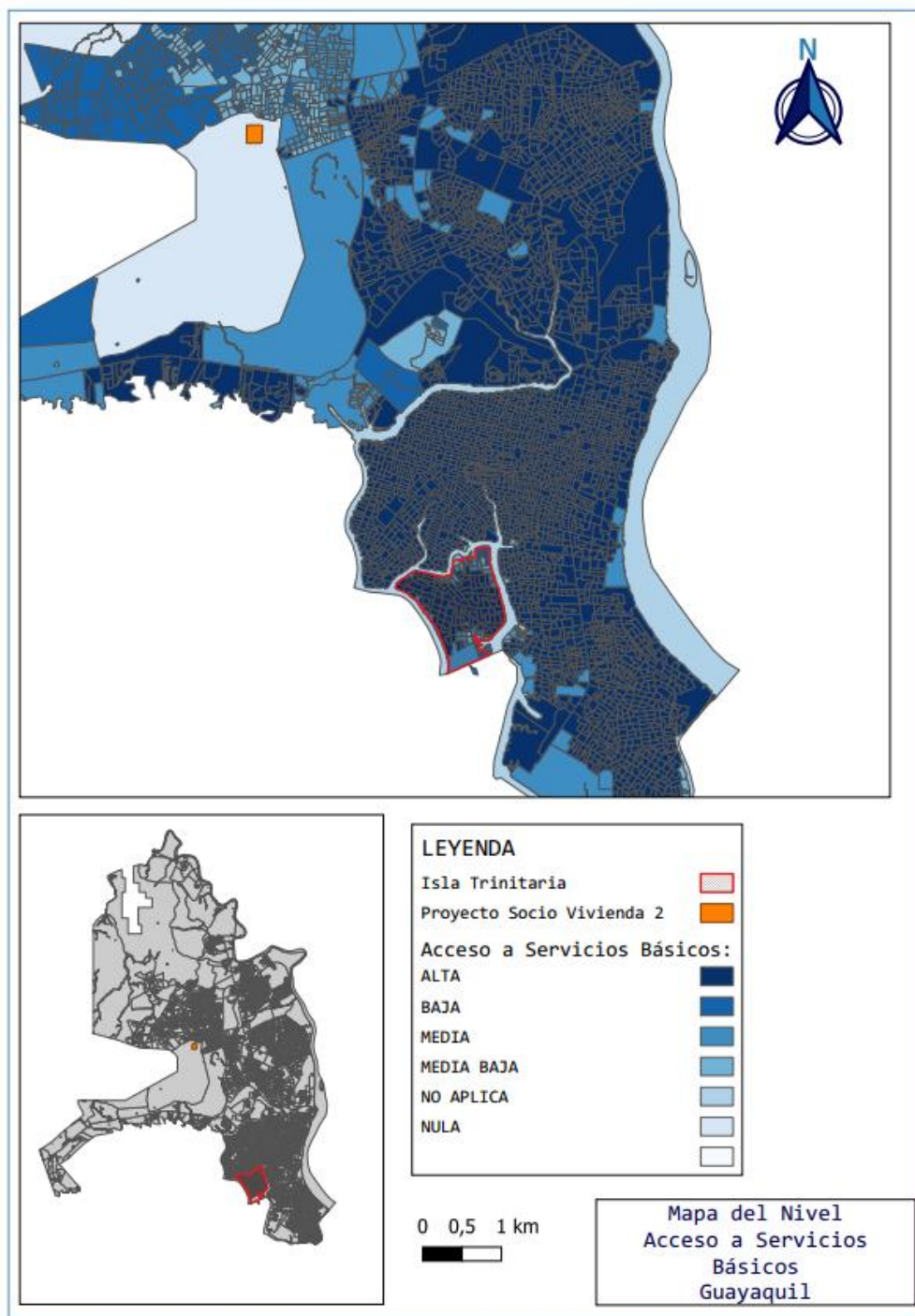
En cuanto a la distribución de los sistemas públicos de soporte, han sido consideradas 3 variables: acceso a servicios básicos (agua, energía eléctrica y recolección de residuos),

³⁰ Según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, los sistemas públicos de soporte se definen como las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo.

equipamientos de salud y equipamientos de educación. Los resultados nos muestran lo siguiente:

Ilustración 19. Acceso a servicios básicos en Guayaquil – Socio Vivienda 2



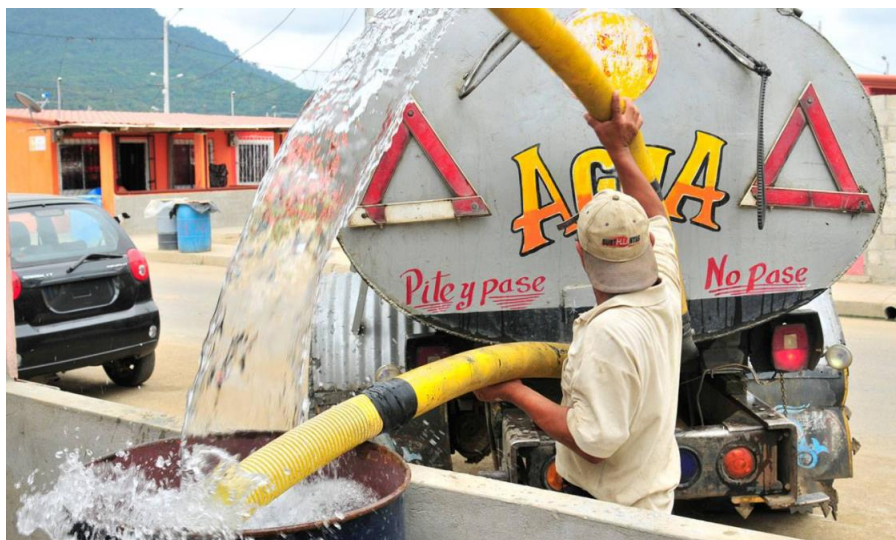


Fuente: IGM, 2021.

En este mapa se observa que, dentro del perímetro que comprende Socio Vivienda 2, el acceso a servicios básicos era prácticamente nulo. La mayor problemática constituyó el acceso a agua potable, especialmente entre el 2010 y el 2016, año en el cual el MIDUVI firmó un acuerdo con la empresa municipal Interagua para la distribución del líquido vital

vía tuberías. Esto ha sido corroborado por el testimonio de uno de sus habitantes, quien afirma que el agua llegaba dos veces al día a través de tanqueros.

Ilustración 20. Distribución de agua por tanqueros en Socio Vivienda 2



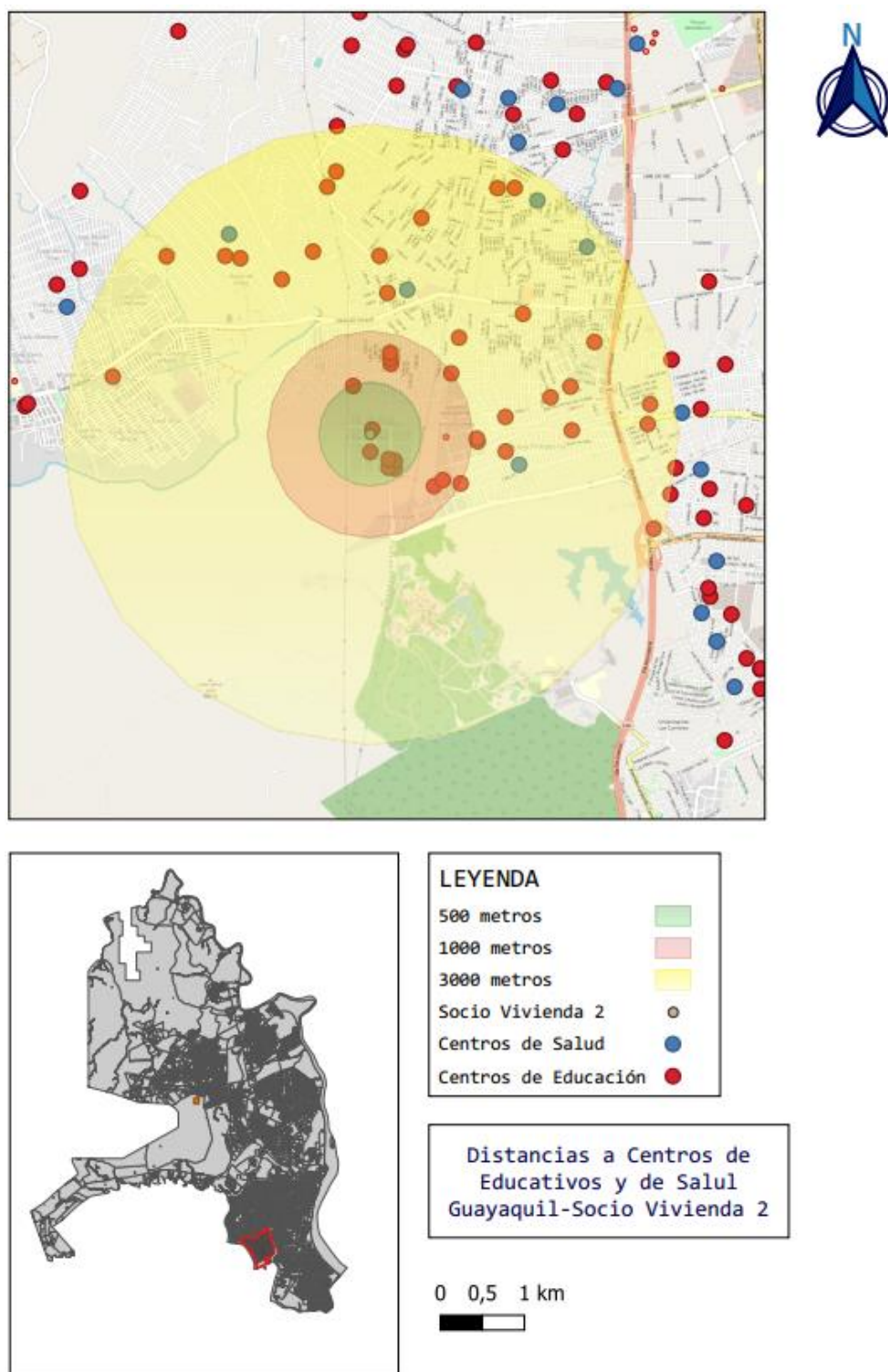
Fuente: El Universo, 2014

Una problemática similar se replicó con el acceso al servicio de recolección de residuos, especialmente durante los primeros 5 años, luego del reasentamiento. El servicio de electricidad es el único que estuvo presente desde sus inicios hasta la actualidad (julio de 2021).

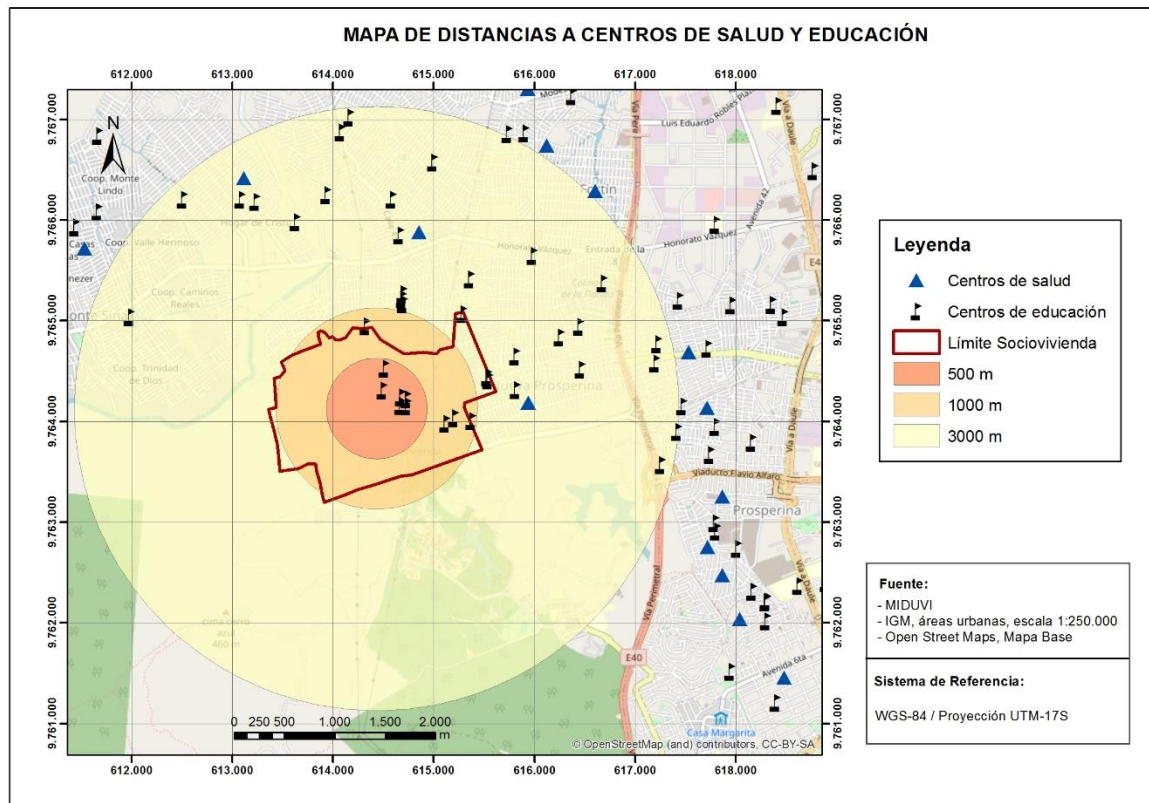
Este escenario contrasta drásticamente con el nivel de abastecimiento de servicios con el que contaba el sector de Isla Trinitaria, antigua localización de los actuales habitantes de Socio Vivienda 2. Si bien los servicios que tenían trastocaban el ámbito de la formalidad, la población había trabajado –por sí misma– para poder obtener algunos de ellos. Al efectivizarse el reasentamiento en Socio Vivienda 2, la población perdió, al menos por algún tiempo, aquellos beneficios.

Por otra parte, en cuanto a la distribución espacial de los servicios de educación y salud, se observa lo siguiente:

Ilustración 21. Servicios de salud y educación en Socio Vivienda 2 y en su área de influencia



Fuente: IGM, 2021.



Fuente: IGM, 2021.

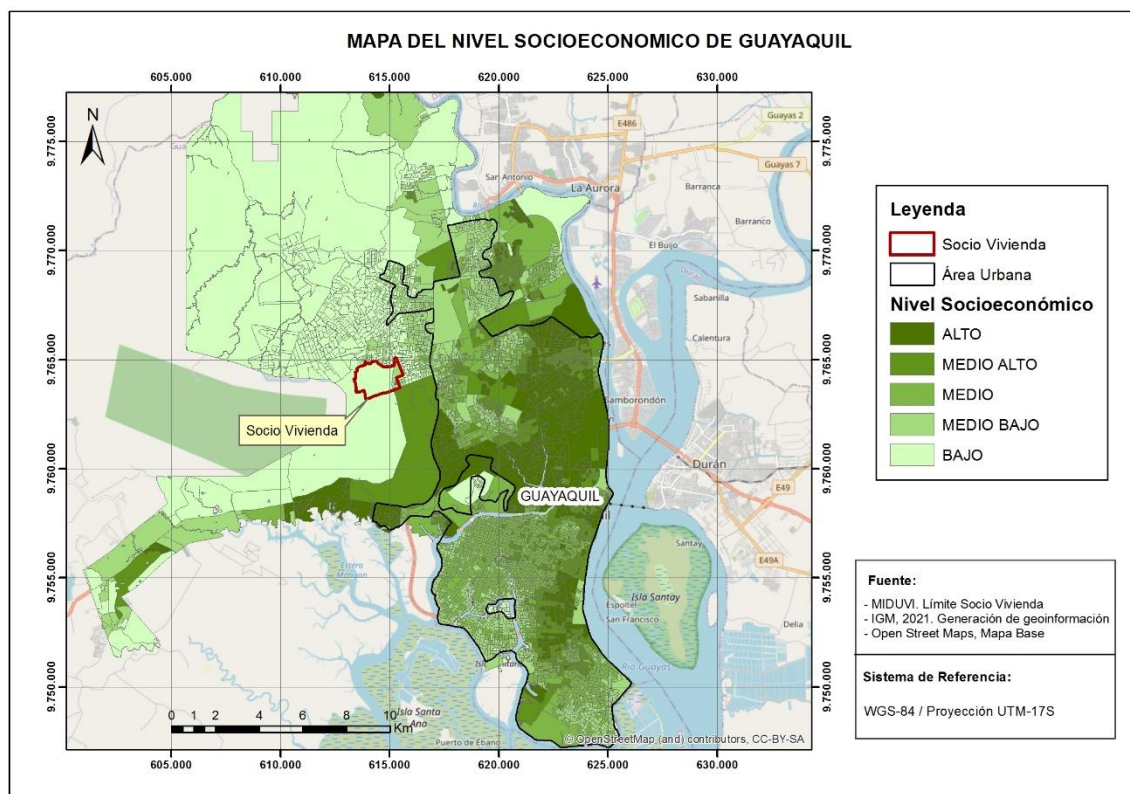
Los equipamientos de salud y educación cercanos a Socio Vivienda 2 están distribuidos de manera aleatoria en el territorio. Los establecimientos educativos, según muestra la gráfica, son al menos 6 en un radio menor a 500 metros. Sin embargo, según el testimonio de uno de los moradores del sector y dirigente barrial, 4 de estos centros educativos están abandonados o nunca se terminaron de construir. Esto significa que, si bien se planificó la construcción de este tipo de estructuras, nunca se concretó en la realidad. En cuanto a los servicios de salud, existen al menos 5 en un radio de 3000 metros a la redonda.

En términos de accesibilidad, si bien existe transporte público para ir o salir de Socio Vivienda 2, este es escaso y su costo representa un porcentaje importante en las economías de sus habitantes. Dentro del casco urbano de Guayaquil, el pasaje de bus cuesta, en promedio, 0,30 centavos de dólar. Un habitante de Socio Vivienda 2, en cambio, debe pagar 0,60 dólares para dirigirse al centro de la ciudad en bus, es decir, el doble del pasaje habitual. También puede acceder a taxis compartidos, a un costo por persona de 1,25 dólares. Es decir que, si un habitante de Socio Vivienda 2, cuyo ingreso mensual promedio es de 250 dólares (Moreno E. , 2020), toma diariamente taxis compartidos para ir y regresar de su lugar de trabajo en el centro de Guayaquil, gasta alrededor de 50 dólares mensuales. Esto representa el 20% de

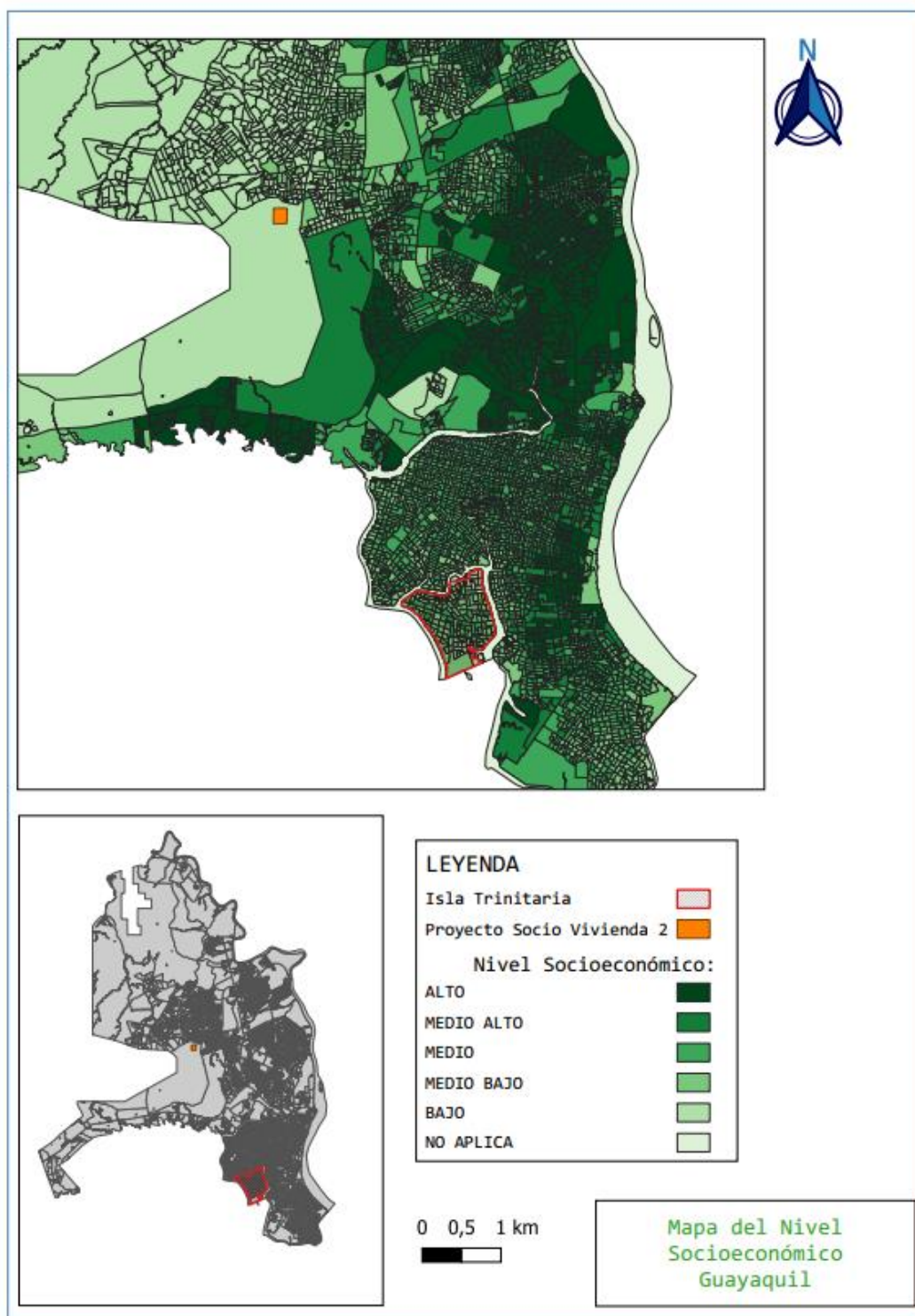
sus ingresos. Además, cabe mencionar que el tiempo de traslado a esta zona de la urbe es de 90 minutos en promedio³¹.

En lo que respecta al análisis del proceso de segregación de la población de bajos ingresos, vemos como Socio Vivienda 2 lo encarna en todas las dimensiones posibles. A continuación se ilustra esta aseveración:

Ilustración 22. Distribución espacial de los niveles socio económicos de Guayaquil – Socio Vivienda 2



³¹ Entrevista a habitante de Socio Vivienda 2, Evandro Luis Moreno.



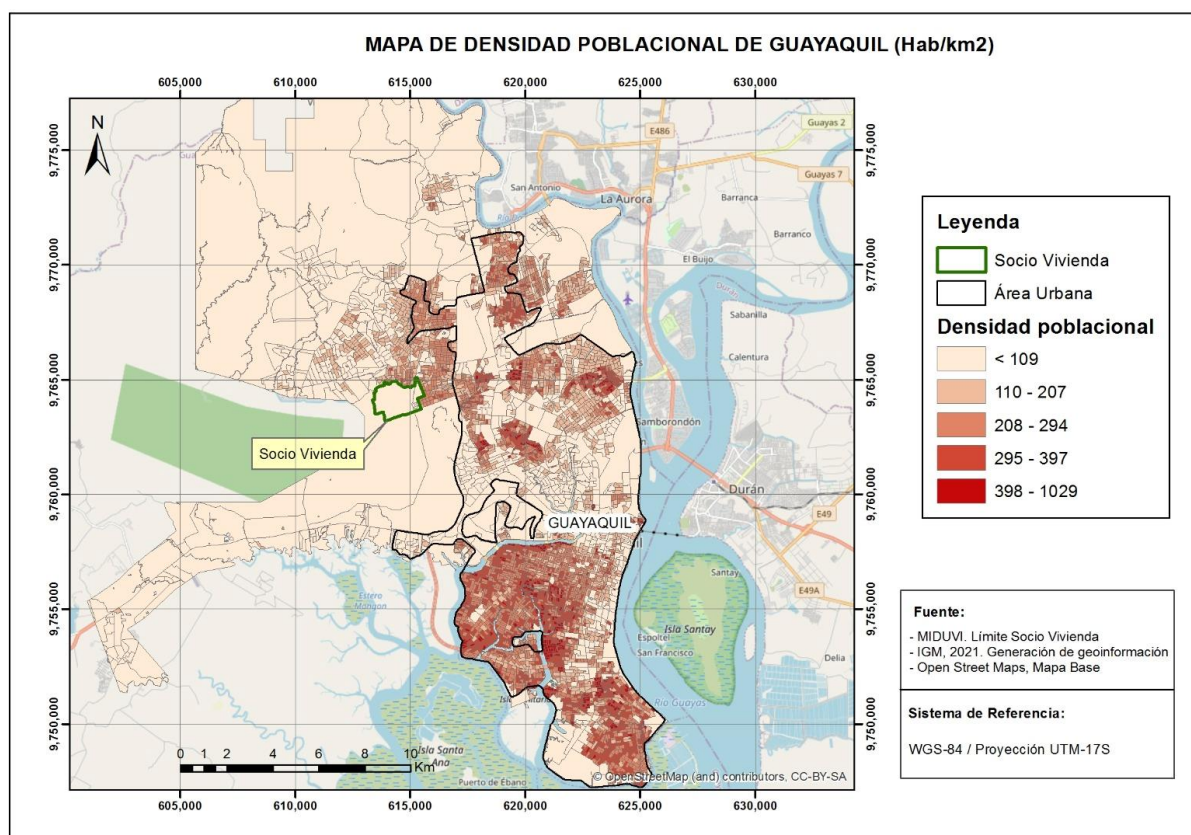
Fuente: IGM, 2021.

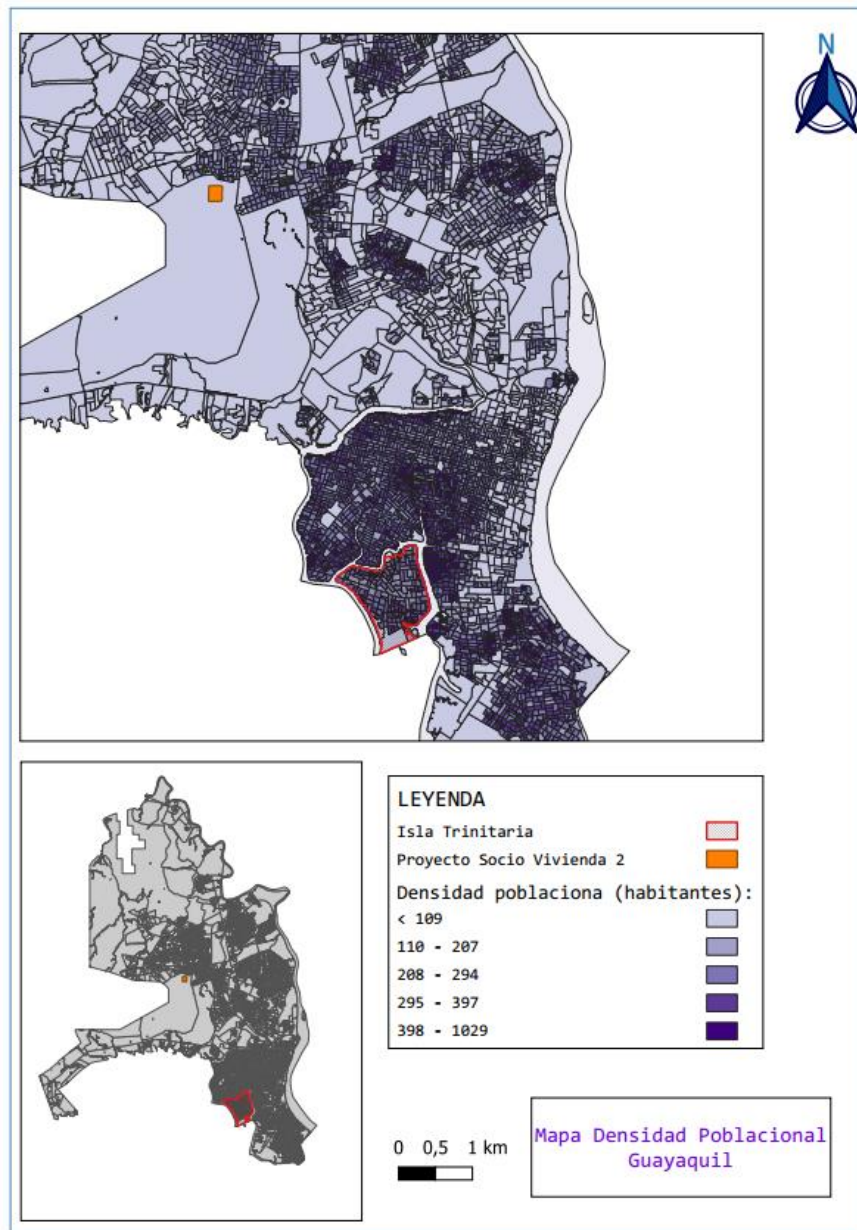
Los niveles socio económicos más bajos se concentran, precisamente, en todo el polígono de Socio Vivienda 2 y en su área de influencia: realidad que contrasta con lo que ocurre en Isla

Trinitaria, antiguo territorio de los pobladores de Socio Vivienda 2, donde aparentemente se presenta cierta “mixtura” socioeconómica.

Algo similar ocurre con la densidad poblacional. Socio Vivienda 2 fue emplazado en un área prácticamente rural, de limitada densidad; mientras que el territorio de Isla Trinitaria cuenta con una densidad más representativa. En este aspecto es importante recocer que fue el mismo Estado el que fomentó con su accionar situaciones que propendieron a la expansión de la mancha urbana.

Ilustración 23. Densidad de población en Guayaquil



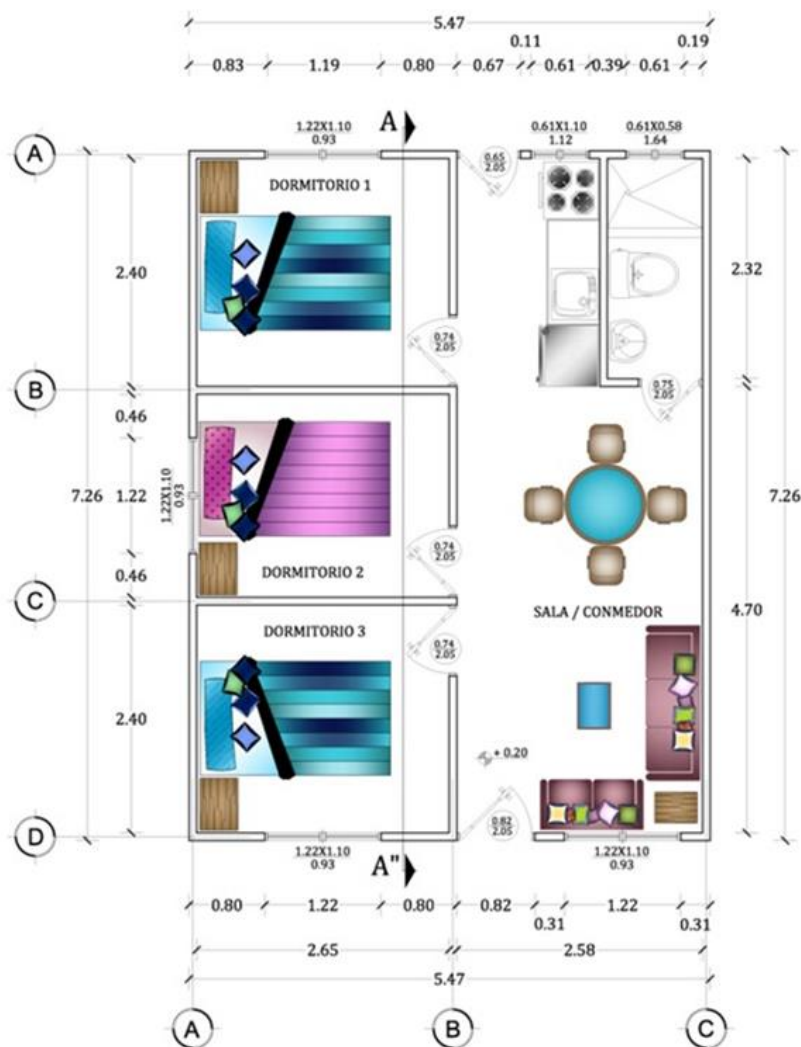


Fuente: Fuente: IGM, 2021.

c) Tipología de viviendas

Socio Vivienda 2 está conformada por viviendas unifamiliares de 39,42 m² de construcción (7,26 x 5,47 m), de una planta, adosadas en ambos de sus linderos. Su distribución interna contiene: un área social y cocina, servicio higiénico, tres dormitorios y lavandería, como se observa a continuación:

Ilustración 24. Tipología de vivienda - Socio Vivienda 2





Fuente: MIDUVI, 2021

Actualmente (mayo de 2021), Socio Vivienda 2 cuenta con los siguientes servicios: agua potable por tubería, energía eléctrica, teléfono, sistema de recolección y tratamiento de aguas servidas y sistema de recolección de aguas lluvias. Estos servicios llegaron al sector de manera paulatina, en un lapso aproximado de 6 años desde su inauguración (2013 - 2019). Esto significa que, durante varios años, los moradores de Socio Vivienda 2 presentaron importantes carencias, como se describió en el ítem anterior.

d) Equipamientos y otros servicios

Según el MIDUVI, Socio Vivienda 2 cuenta con:

Tabla 25. Equipamientos de Socio Vivienda 2, según MIDUVI

USOS		No. LOTES	SUBTOTALES (m²)	PORCENTAJE
VIVIENDA	DENOMINACIÓN	3.027	171.985	52,61%
	Vivienda unifamiliar	2.198	123.105,32	37,66%
	Vivienda-comercio	829	48.879,45	14,95%
ÁREA COMERCIAL VENDIBLE	DENOMINACIÓN	9	14.018	4,29%
	Área Comercial Vendible	5	7.193,36	2,20%
	UPC	1	440,19	0,13%
	Área comunal - Centro Educativo	1	2.984,90	0,91%
	CNT	1	233,70	0,07%
	Sub Estación Eléctrica	1	3.165,53	0,97%
ÁREA CEDIDA AL MUNICIPIO	DENOMINACIÓN	51	39.018	11,93%
	Vegetación Activa-ACM	48	20.975,17	6,42%
	Vegetación Pasiva-ACM	3	18.042,68	5,52%
VÍAS Y ÁREAS DE PARQUEO	DENOMINACIÓN	-	101.903,19	31,17%
	Vías y áreas de parqueo	-	101.903,19	31,17%
TOTALES		3.087	326.923,49	100,00%

Fuente: MIDUVI, 2021

Además, según información oficial, los otros servicios presentes en el sector son:

- 1 unidad de Policía Comunitaria
- 3 unidades Educativas Provisionales - Pedro Vicente Maldonado
- 1 planta de tratamiento de aguas servidas.
- 1 estación de bombeo de aguas servidas (MIDUVI, 2020).

En contraste, según el testimonio de uno de los habitantes del sector³², se constató que, en realidad, las 3 unidades educativas provisionales llevan varios meses sin funcionar y están abandonadas.

e) Población

Socio Vivienda 2 está conformada por 3.027 familias, es decir, por alrededor de 15.135 personas. Según el censo realizado por el MIDUVI en el 2010, previo al inicio del proceso de reasentamiento, el 61,54% de los jefes de hogar de Socio Vivienda se encontraba en el desempleo; el 20% eran empleadas domésticas; el 15,38% se dedican a la albañilería; y el 3,08% realizaba ventas ambulantes (MIDUVI, 2010). Asimismo se detectó que, por las condiciones de pobreza y pobreza extrema de sus habitantes, cerca del 46,22% es beneficiario del Bono de Desarrollo Humano³³.

La mayor parte de los hogares de Socio Vivienda 2 (24,18%) tuvo un ingreso mensual mínimo de 300 dólares; el 16,48% de 200 dólares; el 10,44% de 100 dólares; y el 10,44% de

³² Entrevista realizada a Evandro Luis Moreno Peralta, poblador y líder comunitario de Socio Vivienda 2, el 8 de mayo de 2021.

³³ El Bono de Desarrollo Humano es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas del Ecuador, dirigido a hogares en situación de extrema pobreza. El monto mínimo transferido mensualmente es de 50 dólares. Los beneficiarios del bono se determinan en función del Sistema de Registro Social, que consiste en una especie de censo de condiciones de vida.

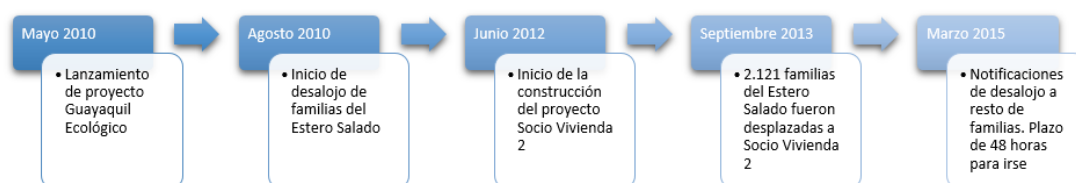
400 dólares, etc.³⁴ En la actualidad y por las condiciones de la pandemia, este panorama ha empeorado, aunque es difícil cuantificarlo, como lo ha manifestado uno de los habitantes del sector que participó en la presente investigación³⁵.

5.1.3 La política de gestión social aplicada a la realidad de Socio Vivienda 2: Estrategia de Acompañamiento Social (EAS)

Ahora bien, ¿de qué manera fueron aplicados los elementos desarrollados por la EAS en Socio Vivienda 2? Para responder esta cuestión, es importante tomar en cuenta que:

1. Los desalojos de los pobladores que habitaban en el Estero Salado tuvieron un importante componente de violencia por parte de la Policía y del Ejército.
2. La mudanza de los pobladores del Estero Salado hacia Socio Vivienda 2 se dio en varios momentos, desde finales del 2013 hasta el 2015, es decir, precisamente cuando la EAS empezaba a cobrar vida en el MIDUVI. Durán, Bayón, Bonilla, & Janoschka (2020) ilustran la siguiente cronología, que permite visualizar de mejor manera el proceso:

Ilustración 25. Cronología del Proyecto Guayaquil Ecológico en el Estero Salado



Fuente: Durán, Bayón, Bonilla, & Janoschka, 2020, pág. 45

Con estos antecedentes, ha sido posible reconstruir el aterrizaje de la EAS sobre Socio Vivienda 2, en base al testimonio de tres fuentes principales: 1. Dos ex gerentes de Gestión Social del MIDUVI³⁶; 2. Dos técnicos de Gestión Social (gestores sociales) del MIDUVI que

³⁴ Cabe indicar que el Costo de la Canasta Básica Familiar en Ecuador es, a mayo de 2021, de aproximadamente 710 dólares. En el 2010, fecha del censo a los que fueron los pobladores de Socio Vivienda 2, la Canasta Básica Familiar bordeaba los 538 dólares.

³⁵ Entrevista realizada a Evandro Luis Moreno Peralta, poblador y líder comunitario de Socio Vivienda 2, el 8 de mayo de 2021.

³⁶ Se efectuó entrevistas a profundidad a: María Elena Acosta, que fue Gerente de Gestión Social entre 2013 – 2014; y a Johan Arjona, que desempeñó el mismo rol entre 2017 – 2018.

emplearon directamente la EAS³⁷; 3. Un habitante de Socio Vivienda 2, que vivió la aplicación de la EAS³⁸. A continuación, los principales hallazgos:

Tabla 26. Resultados de la aplicación de la EAS sobre Socio Vivienda 2 desde 3 visiones

Actor	Acciones emprendidas en el marco de la EAS	Principales problemáticas en la aplicación de la EFC	Logros alcanzados por la EAS
Gerentes/as	• Se motivó a la comunidad a elegir su directiva. Había un líder por cada manzana. • Se realizaron mingas y talleres de sensibilización.	• La gente no quería participar. • Las bandas delincuenciales que estaban dispersas en el Estero Salado, en Socio Vivienda 2 se apiñaron, por lo que se desarrollaron conflictos de territorio y, por tanto, violencia.	• Las directivas barriales eran respetadas.
Técnicas	• Se hizo un Censo a las familias del Estero y se les dio un código a cada una. • Se hicieron reuniones de socialización del proceso de reasentamiento. • Ya en Socio Vivienda 2, se realizaron mingas de limpieza del barrio. • Se gestionó la intervención de diferentes instituciones del Estado para que la población de Socio Vivienda 2 continúe recibiendo el Bono de Desarrollo Humano y otros servicios como salud y educación. • Se desarrollaron protocolos de convivencia, que fueron socializados con los moradores del sector. • Se realizaron reversiones de algunos pobladores por “mal uso de la vivienda.	• Se trasladaron problemáticas desde el Estero Salado hacia Socio Vivienda 2. La pobreza no logró superarse en ningún sentido. • El micro tráfico de drogas se agravó. • Los técnicos de gestión social se convirtieron en intermediarios de quejas por la ausencia de servicios, principalmente porque no había agua potable. • Violencia intrafamiliar, asesinatos, tráfico de drogas. Únicamente la Policía y el Ejército han podido entrar allí durante los últimos meses.	• Algunas familias se trasladaron a Socio Vivienda 2 de manera voluntaria. Sin embargo, la mayoría no quería aceptar la vivienda. • Se realizó con éxito algunas mingas y talleres con la comunidad.

³⁷ Entrevistas a profundidad a: María José Villalba, que trabajó en el MIDUVI como técnica de Gestión Social desde el 2012 al 2019; y a Gabriela Ricaurte, que es técnica de Gestión Social en Guayaquil desde el 2012 hasta la actualidad.

³⁸ Entrevista a profundidad a Evandro Luis Peralta, poblador y dirigente social de Socio Vivienda 2.

Beneficiario	• Se obligó a respetar los códigos de convivencia que vinieron elaborados desde la institucionalidad del MIDUVI. • Al inicio se realizaron algunas actividades, como mingas y elección de directivas por manzana. Hoy ninguna institución del Estado quiere intervenir en este asentamiento. Únicamente la Policía y las Fuerzas Armadas.	• Se creó un estigma hacia Socio Vivienda 2. Los medios de comunicación han agravado esta situación, pues muestran noticias amarillistas sobre el sector. • Ninguna institución abre sus puertas a la dirigencia del barrio. No se dan permisos de uso de algunos espacios públicos para actividades que los jóvenes y líderes barriales quieren implementar, especialmente con los jóvenes y niños del sector. • Algunas ONG que han buscado intervenir en el sector tratan de imponer su visión. Los líderes barriales la rechazan. Ellos buscan que sus iniciativas propias se respeten. • Racismo. La mayoría de pobladores de Socio Vivienda 2 son afroecuatorianos.	• Ninguno.
--------------	--	--	--

Fuente: Varias entrevistas, 2020 - 2021

Elaboración: propia

Finalmente, un informe oficial emitido por el MIDUVI en diciembre de 2020, señala que las acciones relativas a la EAS constituyen:

- Estas familias [las de Socio Vivienda 2] han recibido un acompañamiento social desde el año 2013, con el fin de promover la participación igualitaria de la comunidad, se han realizado actividades de fortalecimiento de liderazgos mediante talleres y reuniones que concluyen con elecciones de coordinador de manzana o bloque, la cual es la encargada de informar a sus vecinos acerca de las acciones que se implementarán en el sector, en pro de mejorar la convivencia y dinámica de grupo.
- El equipo de gestión social ha realizado una serie de reuniones y talleres de socialización del COPAGO (\$900), se ha distribuido trípticos al respecto y se ha capacitado a la comunidad para mejorar la recepción de los comprobantes de pago que los beneficiarios deben entregar al MIDUVI. Entiéndase por copago la cuota que se retiene al usuario del Bono de Desarrollo Humano, o al aporte mensual que el beneficiario del bono de emergencia entrega como contraparte directamente al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- En lo que se refiere a los conflictos de mala vecindad durante el 2015 y 2016 se realizaron talleres de socialización del Acuerdo Ministerial Nro. 0027-15, el cual expidió el Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda -SIV- en el que estableció las

condiciones, requisitos, procedimiento y sanciones para los beneficiarios que incumplan sus obligaciones establecidas en la normativa legal del MIDUVI.

- Cuando se presenta alguna situación conflictiva entre moradores, generalmente emiten un oficio en el cual denuncian lo ocurrido, el mismo que es atendido por un Gestor Social, que realiza un seguimiento del uso y ocupación que se le está dando al inmueble, al final de la gestión se emite un informe social y puede derivar en firma de acta de compromiso por parte del beneficiario o inicio del proceso de notificación por mal uso de vivienda. Sin embargo, la comunidad realiza denuncias verbales por concepto de expendio y consumo de drogas, violencia intrafamiliar, robo y agresiones varias, que en la mayoría de casos no tiene respaldo, ya sea oficios, denuncias, partes policiales del hecho, etc. situación que dificulta la intervención por el tema de documentación legal que exige el departamento jurídico de la Oficina Técnica Guayas, antes de emitir algún criterio, resolución o elaboración de notificación.
- Se ha realizado visitas de seguimiento a través de los censos realizados en Socio Vivienda como parte de los procesos de verificación de que los beneficiarios y su grupo familiar habiten las viviendas. Desde el inicio del proceso de acompañamiento social, se han impulsado actividades que fomenten el buen uso de los espacios públicos, como ferias ciudadanas, talleres, mingas (MIDUVI, 2020).

Este listado de acciones ha sido desmentido por testimonios de habitantes de Socio Vivienda 2, quienes actualmente han puesto una demanda al Estado ecuatoriano, directamente al MIDUVI, porque se les exige un copago por la vivienda que, años atrás, se les entregó forzadamente (Morán, 2022).

Ilustración 26. Moradores de Socio Vivienda en audiencia para reclamar acción de protección



Fuente: Morán, 2022.

5.2 Análisis descriptivo de Huarcay – Quito

5.2.1 Contexto: Breve descripción del proceso de urbanización de Quito

Los orígenes de San Francisco de Quito se remontan a 1534, año en el que fue fundada por el español Sebastián de Benalcázar. En aquel entonces, el territorio quiteño estaba “[...] conformado por señoríos étnicos estructurados en núcleos de articulación jerarquizados, el más importante de los cuales fue el actual centro de Quito” (Espinosa S. , 2010). Varios estudios coinciden con que Quito se configuró –desde sus inicios– como “un eje estratégico de intercambio, control social, político y económico” (Jijón, 1997).

Bajo la influencia de la Corona Española, el esquema económico imperante de lo que se denominó como Real Audiencia de Quito “determinó la especialización de la zona en la producción manufacturera-textil y agropecuaria” (Carrión, 2010, pág. 60). Aquí surge el sistema de hacienda y el latifundio como unidad productiva básica y una matriz institucional determinante de las relaciones de producción y sociopolíticas en el territorio quiteño (Carrión, 2010).

El proceso de acumulación económica del sistema hacendatario influyó sobre la configuración urbana de Quito. Esto produjo que, así como la hacienda era una estructura jerárquica y altamente excluyente, el territorio y el proceso de urbanización quiteño repliquen una lógica similar (Carrión, 2010). Al añadir a este escenario el naciente capitalismo de finales del siglo XIX e inicios del XX, se desarrolló un esquema de segregación residencial cuya estructura se encontraba en la “comercialización del suelo urbano y en la mercantilización de la tierra (que inicialmente estaba destinada a actividades agrícolas bajo el modelo del latifundio)” (Martínez, 1999). El uso especulativo de la tierra y del suelo fomentó el empobrecimiento de la masa urbana, que generó la tugurización del centro de la ciudad, principalmente (Carrión, 2010).

Durante los años 60, con la implementación del modelo desarrollista y el posterior boom petrolero, se movilizaron importantes recursos económicos dentro de la urbe. Este ligero apogeo económico aceleró el proceso de urbanización, pero acentuando los niveles de pobreza y exclusión provocadas por la masiva migración desde el campo. En consecuencia, la tugurización del centro histórico se incrementó, y la expansión de la ciudad hacia las periferias del norte y del sur fue conformando lo que se denominó como *barrios populares*.

En síntesis, el proceso de urbanización de Quito se caracterizó –desde sus orígenes– por intensas oleadas de segregación y exclusión territorial vinculadas a fluctuaciones económicas auge-crisis, dentro de un sistema agrario-regional (Carrión, 2010). El arribo del sistema capitalista, lejos de revertir esta situación, la intensificó, a pesar de algunos esfuerzos de las administraciones locales por equilibrarla, especialmente entre los años 60 y 70.

La organización urbano-territorial producto de este esquema estableció una suerte de ruptura entre el norte, el centro y el sur de la ciudad: en el norte, concentrados los sectores de altos ingresos; en el centro los tugurios de población de bajos ingresos; y en el sur, igual que este último, pero con mayor

dispersión. Esta disposición marcó, en gran medida, la tendencia de crecimiento longitudinal característica de la ciudad (Carrión & Erazo, 2012)

De esta manera, entre 1962 y 1980, Quito tuvo un crecimiento cercano al 500% (sin considerar sus áreas conurbanas), llegando a transitar de una densidad de 213 a 68 habitantes por hectárea (Carrión & Erazo, 2012, pág. 516).

En la década de los 90, la relación centro-periferia de la ciudad se acentuó, influenciada por el desarrollo de los medios de comunicación y de las fuerzas productivas (Carrión & Erazo, 2012). De allí surgió la necesidad de una –aún más marcada– expansión urbana, especialmente a los valles aledaños al eje urbano principal, creando un tejido polinuclear complejo y escasamente densificado, que influyó directamente sobre el precio de la tierra y sobre la depredación de algunos entornos naturales.

En conclusión, el proceso de urbanización de lo que se denomina como Distrito Metropolitano de Quito ha tenido una evolución cíclica determinada por un histórico relacionamiento entre el centro y la periferia, vinculado con una estructura socioeconómica permanentemente excluyente. En consecuencia, los barrios populares de la ciudad se han consolidado, casi siempre, al margen de la planificación urbana, asumiendo –ellos mismos– los costos de su distanciamiento con el tejido urbano.

5.2.2 El Plan Habitacional Huarca

Huarca surgió como uno de los proyectos de vivienda de interés social más emblemáticos de Quito dentro del Programa Casa para Todos, impulsado por el gobierno nacional del período 2017 – 2021.

Casa para Todos ostentó ser una de las ofertas de campaña más ambiciosas de la historia del Ecuador, con 325.000 viviendas a ser construidas en 4 años³⁹: 191.000 gratuitas para los estratos más pobres y 134.000 cofinanciadas para niveles más pudientes (Moreno L. , Discurso de posesión a la presidencia de la República, 2017).

El Programa Casa para Todos tuvo un objetivo:

Dotar de vivienda de interés social y pública, digna y adecuada, a las/los ciudadanas/os ecuatorianos, en énfasis en la población en pobreza y vulnerabilidad; así como en los núcleos familiares de menores ingresos económicos que presentan necesidad de vivienda propia; asegurando un hábitat seguro e inclusivo (MIDUVI, 2019).

Este Programa estableció 3 modalidades de acceso a vivienda, según el nivel de ingreso de sus potenciales beneficiarios y de su capacidad de pago. Estos segmentos son:

³⁹ Al finalizar su período de gobierno, Lenín Moreno, a través del Programa Casa para Todos, dejó construidas y en proceso de construcción alrededor de 120.000 viviendas en total (23.000 totalmente subvencionadas) (MIDUVI, 2019).

Tabla 27. Segmentos de vivienda de interés social en Casa para Todos

Primer segmento: Viviendas totalmente subvencionadas por el Estado, direccionadas a la población en situación de pobreza extrema y pobreza. Para este tipo de vivienda se prioriza, además, a población con vulnerabilidades adicionales como: discapacidad, enfermedad catastrófica, adultos mayores en situación de pobreza, etc., según una normativa específica. Este segmento está dividido en dos: a) Vivienda en terreno propio. b) Vivienda en terreno urbanizado por el Estado.
Segundo segmento: Viviendas parcialmente subvencionadas por el Estado (copago), direccionadas a sectores poblacionales que presentan condiciones para pago de aportes mensuales. Son viviendas que pueden adquirirse a través de créditos hipotecarios más el apoyo del Estado, quien financia la entrada de la vivienda a través de un bono (6.000 dólares). Pueden ser casas individuales o departamentos de entre 22.680 a 40.000 dólares. El resto se paga con un crédito del 4,99%, a un plazo de 20 a 25 años.
Tercer segmento: Viviendas que reciben una subvención estatal sobre las tasas de interés. Son casas o departamentos que están comprendidos entre los 40.000 y 70.000 dólares. Se accede a estas viviendas a través de una tasa de interés del 4.99% a un plazo de 20 a 25 años.

Fuente: MIDUVI, 2019.

El Plan Habitacional Huarca se ubicó en el segmento 1b, es decir, lo que corresponde a viviendas totalmente subvencionadas por el Estado y dirigidas a personas en situación de pobreza, extrema pobreza⁴⁰ y situación de vulnerabilidad⁴¹ (MIDUVI, 2019).

Características físicas:

El MIDUVI, como entidad que rige el manejo del hábitat y la vivienda a nivel nacional, gestiona un banco de suelos para este tipo de conjuntos habitacionales gratuitos, como Huarca. La mayor parte de los terrenos que lo conforman han sido donados voluntariamente por los gobiernos municipales y cuentan con la “capacidad para implantar infraestructura y equipamientos necesarios para la construcción de vivienda adecuada” (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018, págs. 43 - 44). El Banco de Suelos de MIDUVI califica los terrenos óptimos, y aquellos que no cumplen con una lista de especificaciones técnicas son descartados.⁴²

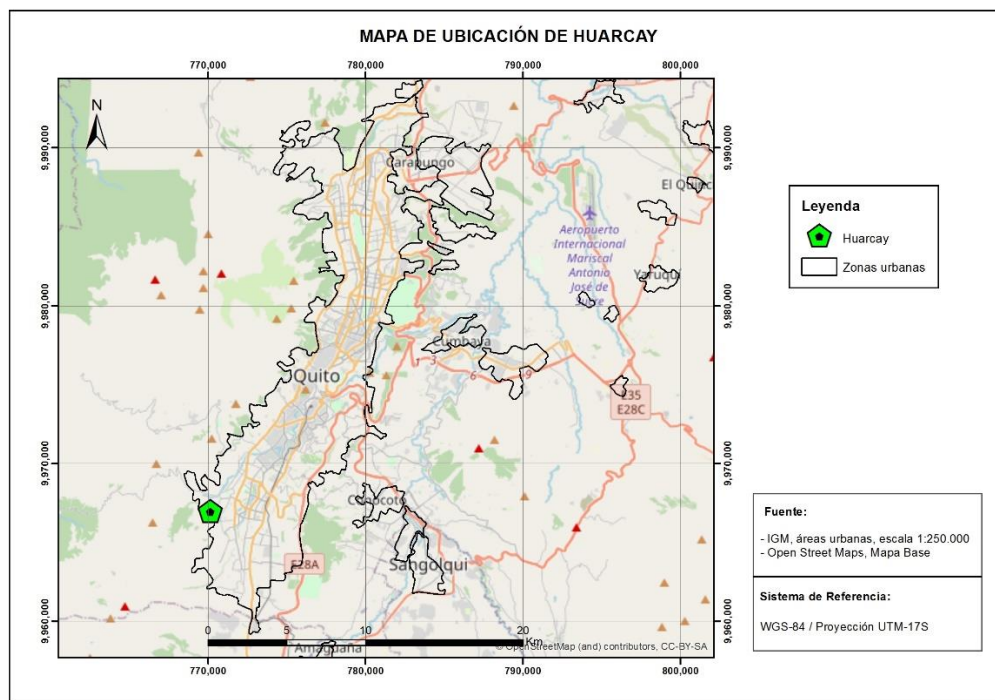
⁴⁰En Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, una persona pobre por ingresos percibe un ingreso familiar per cápita menor a 84,99 dólares mensuales. El pobre extremo por ingresos es aquel que percibe menos de 47,90 dólares al mes.

⁴¹Para el Estado ecuatoriano, las personas vulnerables pueden ser, dependiendo del caso, los adultos mayores, niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad y personas privadas de la libertad.

⁴²Según una entrevista realizada en enero de 2020 al Director de Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos del MIDUVI, Jhon Orlando Usiña, apenas el 5% de los terrenos donados por los municipios al banco de suelos cumplen con las especificaciones técnicas requeridas para la construcción de urbanizaciones gratuitas.

Huarcay, precisamente, fue construida en un terreno de 7,5 hectáreas donado al gobierno central desde la municipalidad de Quito en el 2017.

Ilustración 27. Ubicación de Huarcay - Quito

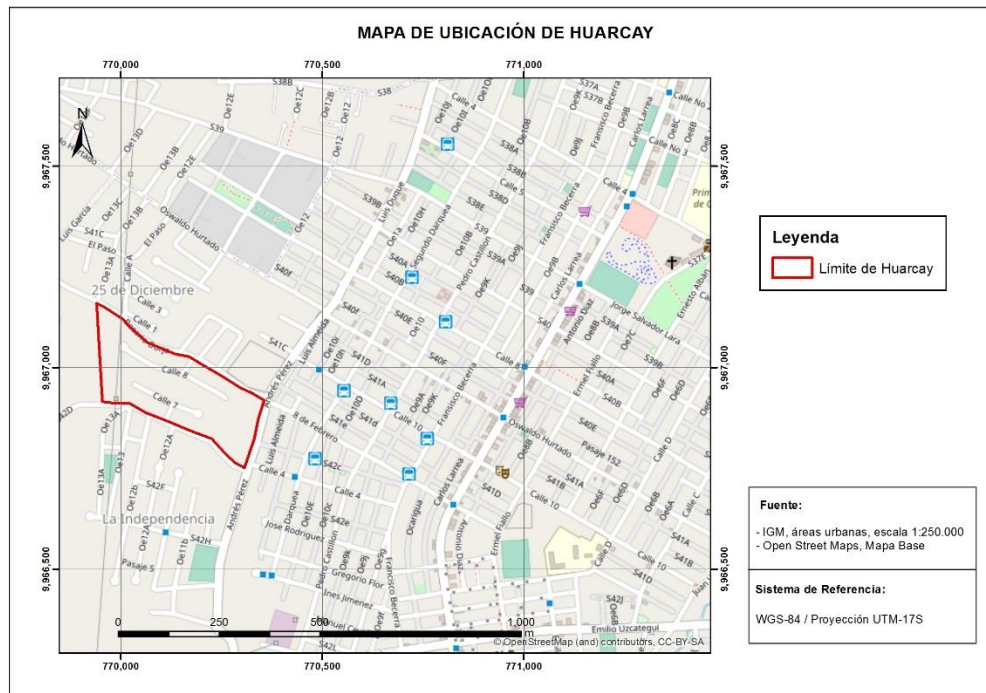


Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018. Elaboración propia.

a) Ubicación

Huarcay está ubicada al sur de Quito, en la parroquia de Chillogallo. Colinda con el sector de La Ecuatoriana, en las cercanías del volcán Atacazo. Se encuentra a la misma altura de la Terminal Terrestre de Quitumbe, a aproximadamente 50 minutos del centro urbano principal.

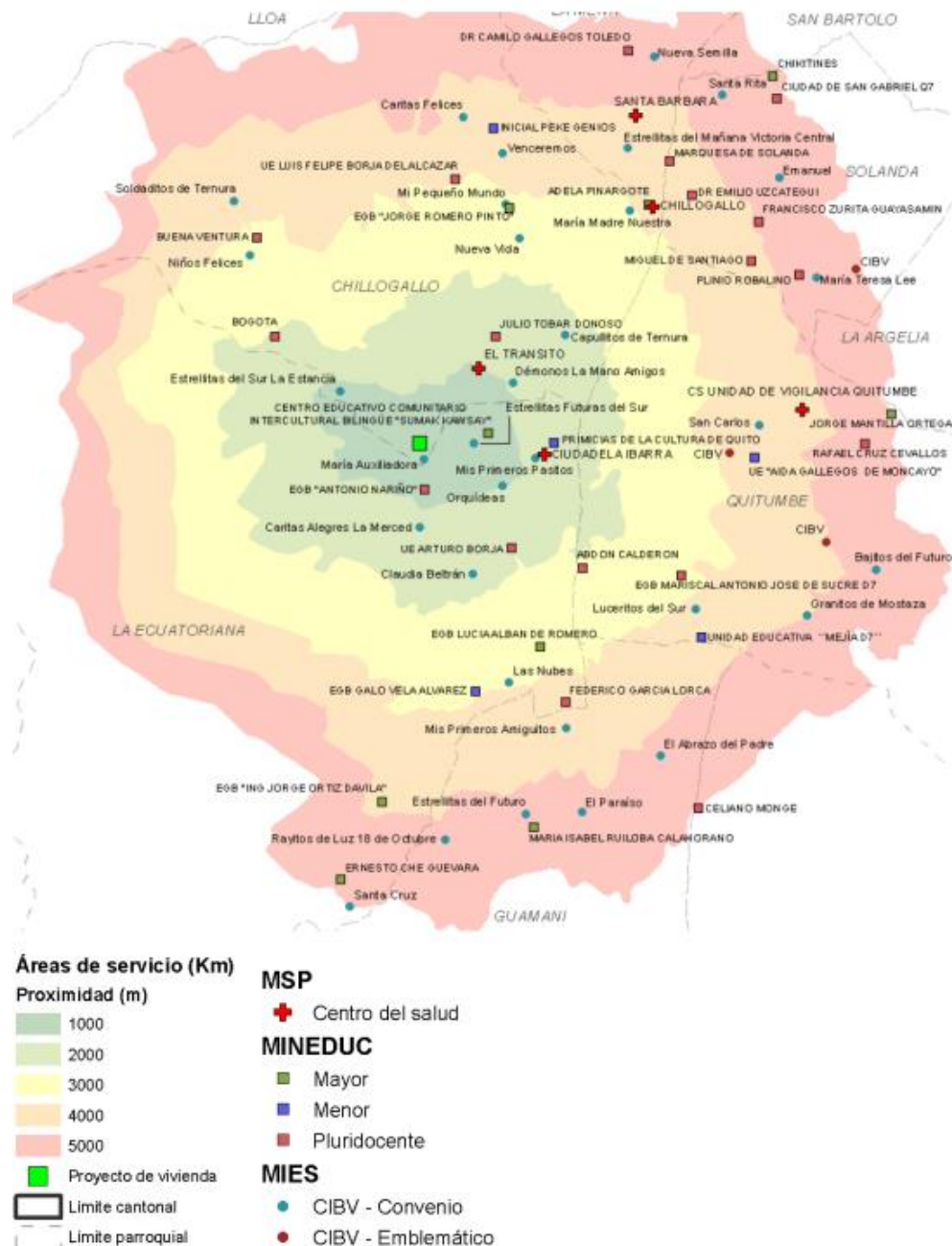
Ilustración 28. Ubicación de Huar cay



Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018. Elaboración propia.

Según un informe técnico de análisis de proximidades y acceso a servicios públicos sociales, este proyecto cuenta con varias infraestructuras cercanas a su ámbito territorial, como centros de salud, unidades educativas, centros de desarrollo infantil e info centros, como lo sugiere la siguiente figura:

Ilustración 29. Infografía de proximidad de servicios sociales a proyecto Huaracay

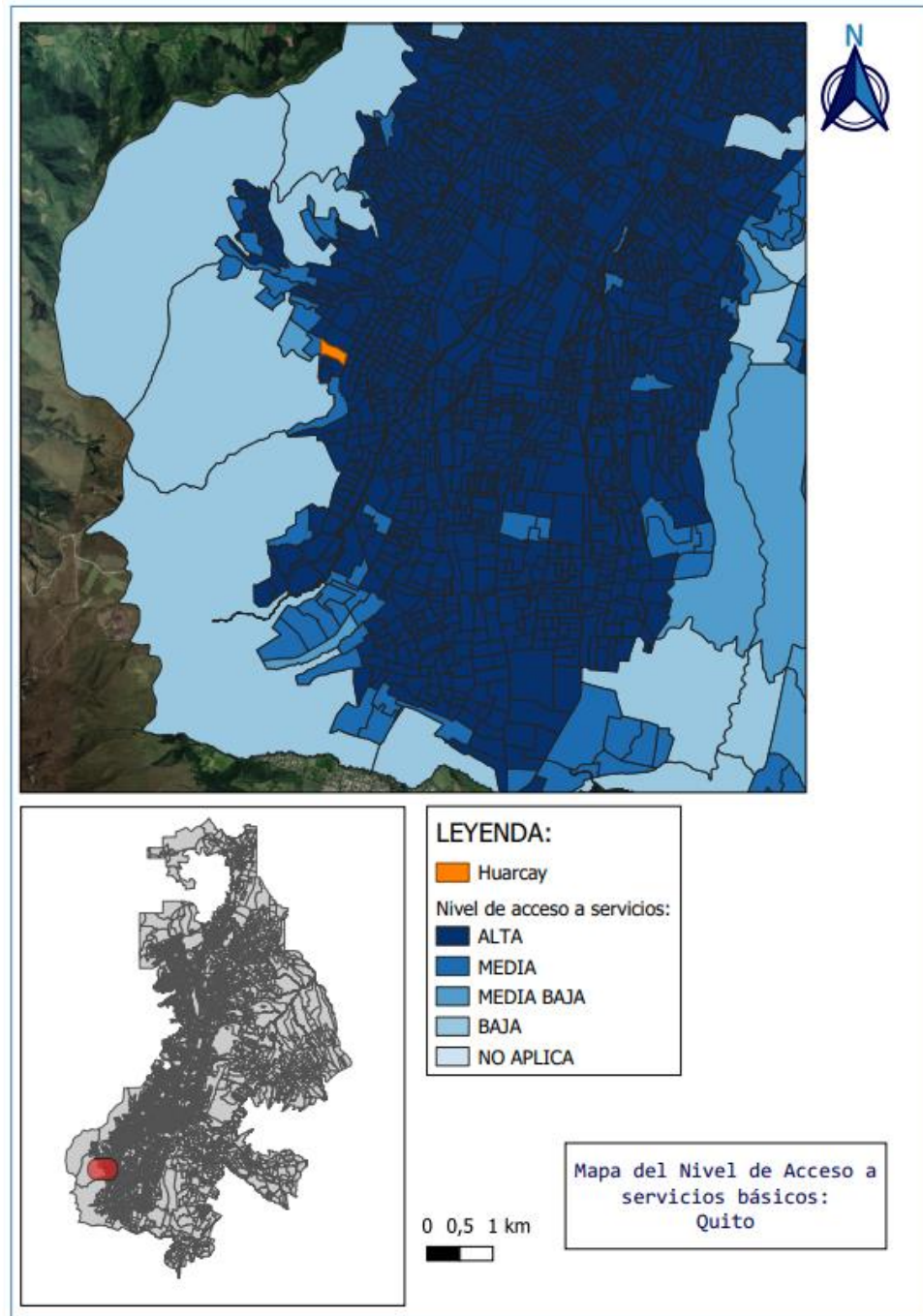


Fuente: Infografía de proximidad y acceso de la población a servicios sociales públicos - Zona 4 (STPTV, 2020).

b) Análisis socio espacial

Contrariamente a Socio Vivienda 2, Huarca se encuentra mejor inserta en el tejido urbano de Quito y goza de una mejor accesibilidad a los sistemas públicos de soporte. En referencia a estos últimos, se ha considerado los siguientes: acceso a servicios básicos (agua, energía eléctrica y recolección de residuos) y equipamientos de salud y educación. Los resultados se observan en las ilustraciones siguientes:

Ilustración 30. Acceso a servicios básicos en Quito – Huarcay



Fuente: IGM, 2021

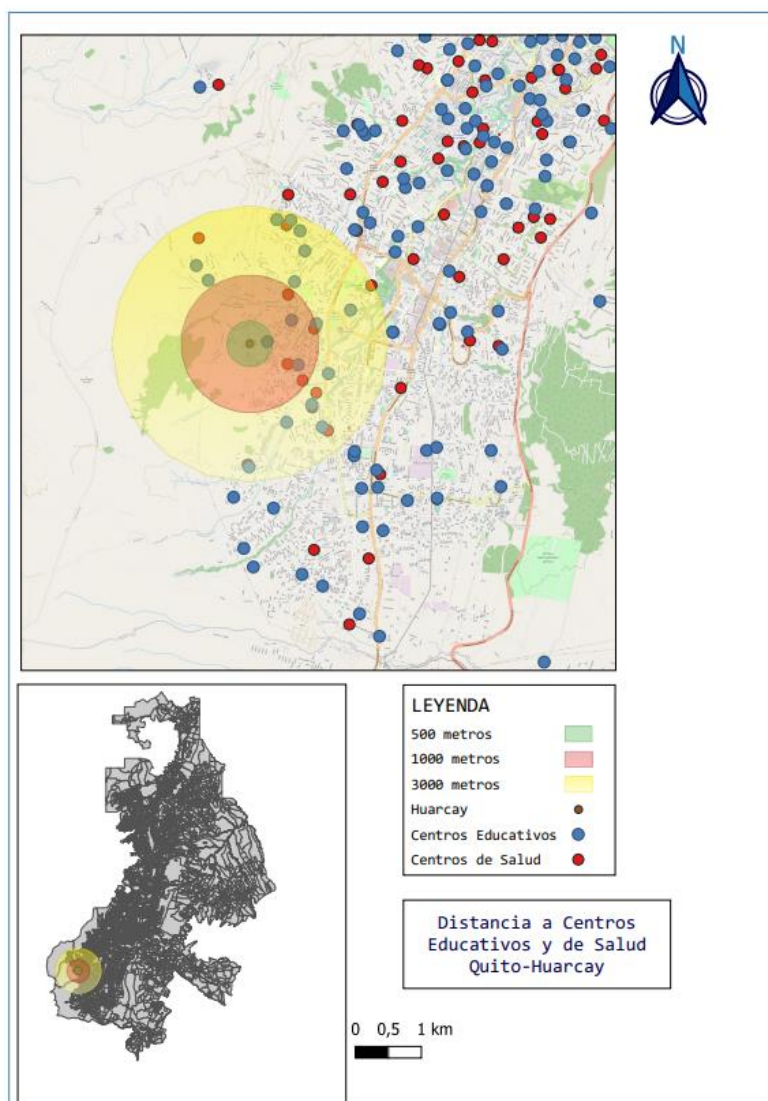
En este mapa se observa que Huarcay, si bien se encuentra en un extremo de la ciudad, sí contó con todos los servicios básicos desde un inicio. En efecto, la zona donde fue construido

el proyecto habitacional se encontraba, en aquellos años (2018), en proceso de urbanización, lo que permitió un total abastecimiento.

Esta circunstancia contrasta ostensiblemente con las realidades de muchos de los hogares que fueron trasladados voluntariamente a Huarca, puesto que muchos de estos no tenían agua potable y/o saneamiento previo a su mudanza.

Por otro lado, en cuanto a la distribución espacial de los servicios de educación y salud, se detecta lo siguiente:

Ilustración 31. Servicios de salud y educación en Huarca y en su área de influencia



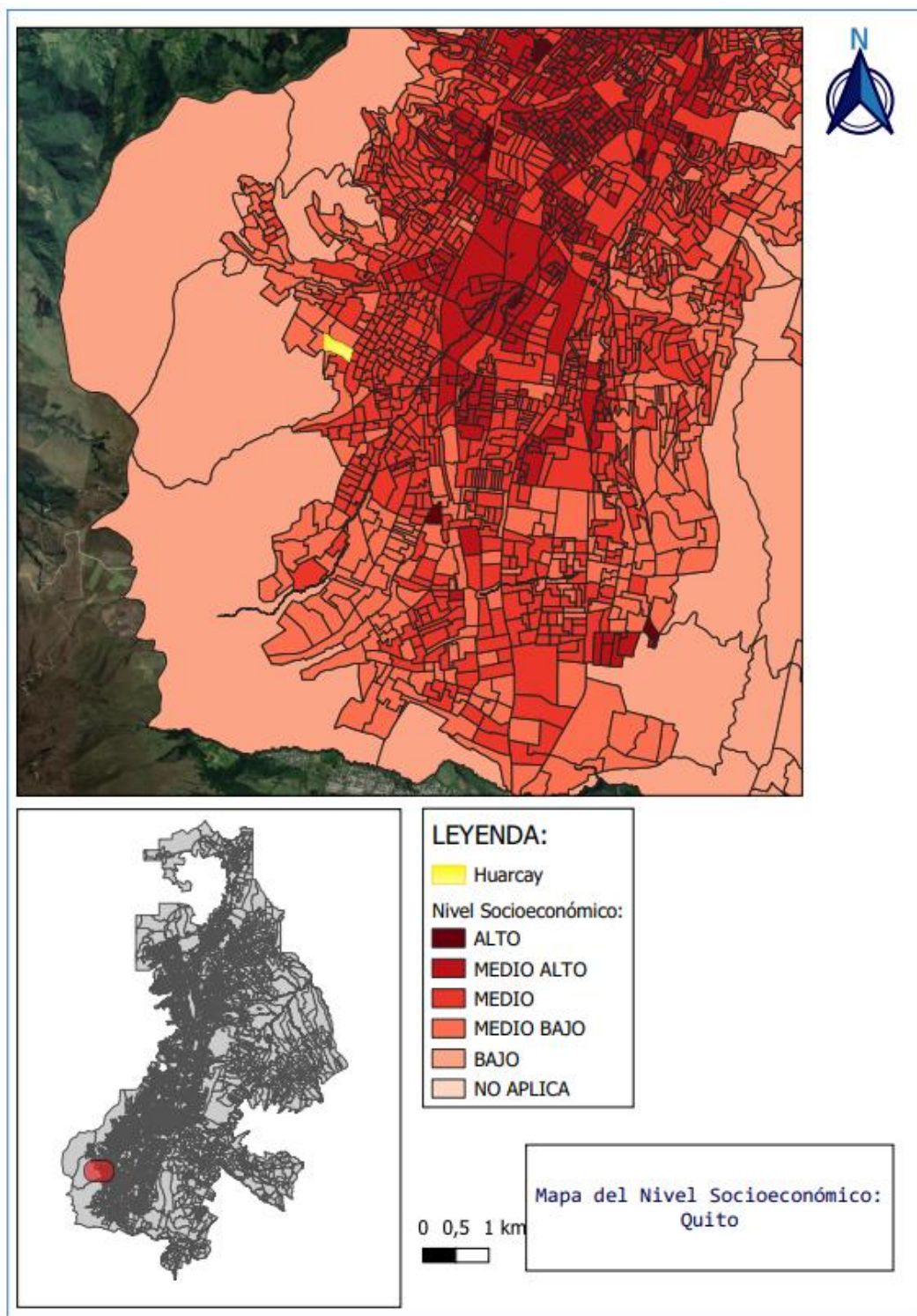
Fuente: IGM, 2021.

Los equipamientos de salud y educación cercanos a Huar cay están distribuidos de manera aleatoria en el territorio. En cuanto a los establecimientos educativos, según muestra el mapa precedente, son al menos 4 en un ratio de 1000 metros. En cuanto a los servicios de salud, existen igualmente 4 en un ratio de 1000 metros. Cabe señalar que, posterior a la construcción de las viviendas en Huar cay y a la respectiva mudanza de los hogares beneficiarios, estos equipamientos, en especial los de educación, se vieron desbordados, dado el incremento de la demanda, principalmente de niños y adolescentes que buscaban cupos escolares (Gualli, Entrevista a profundidad, 2020).

En lo que concierne a la accesibilidad de Huar cay, es posible afirmar que existen al menos 4 líneas de transporte público que tardan alrededor de una hora y media en trasladar a sus moradores al hiper centro de la capital, a un costo total aproximado de 0,60 dólares. Esto quiere decir que si un habitante de Huar cay, con un ingreso aproximado de 300 dólares al mes, se traslada diariamente en transporte público, gasta cerca de 36 dólares, lo que representa el 12% de la totalidad de sus ingresos.

En cuanto al análisis de la segregación de la población de bajos ingresos, es posible entrever que Huar cay, efectivamente, está rodeada de población de similares características, como se observa en la siguiente gráfica:

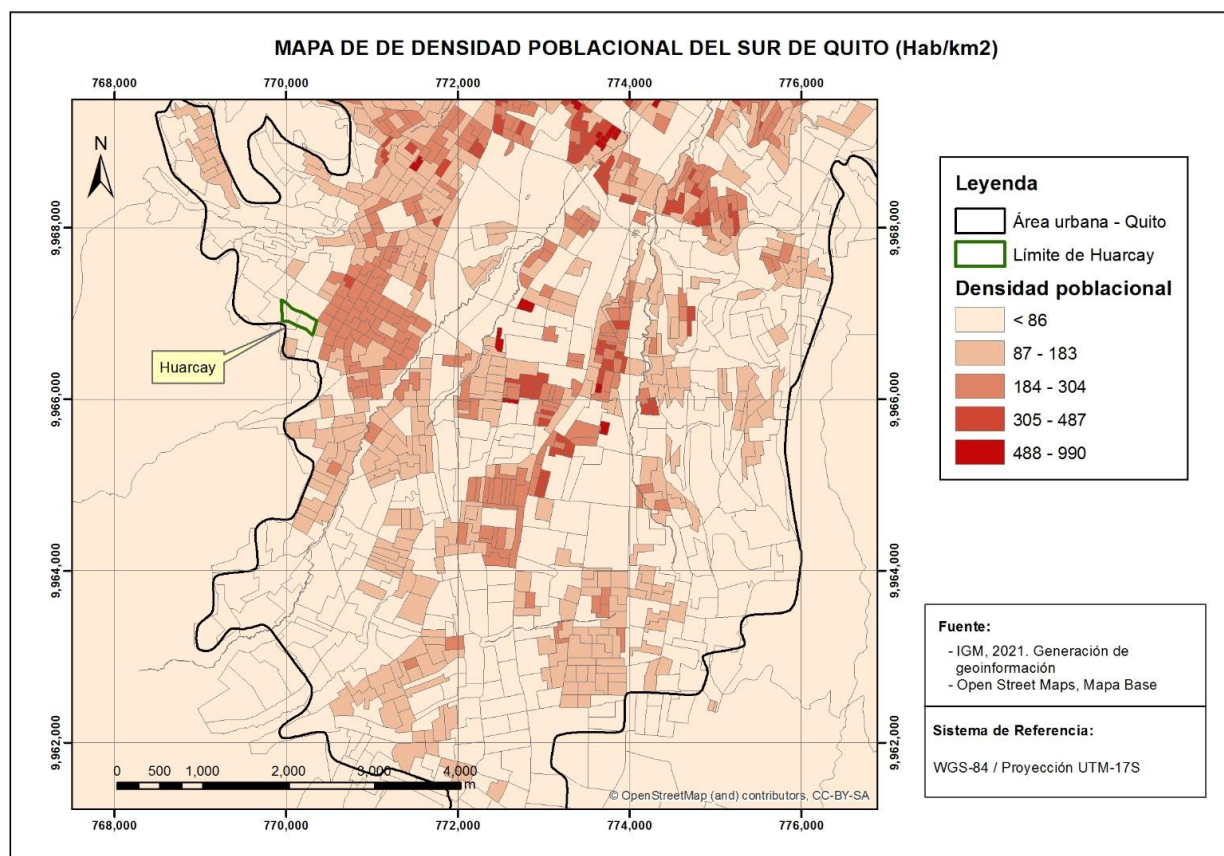
Ilustración 32. Distribución espacial de los niveles socio económicos de Quito - Huarca



Fuente: IGM, 2021.

Una situación similar a la presentada en Socio Vivienda 2 ocurre en Huarca, que fue emplazado en un área de densidad menor a 86 habitantes por kilómetro cuadrado. Esto refleja claramente la ausencia de una lógica de sostenibilidad y la propensión del Estado de expandir la mancha urbana.

Ilustración 33. Densidad poblacional en el sur de Quito



Fuente: IGM, 2021.

c) *Tipología de viviendas*

Huarca está conformada por viviendas de aproximadamente 50 m². Cuenta con 3 tipologías diferenciadas: 94 viviendas 1D; 59 viviendas 4D y 24 viviendas 12D⁴³, sumando un total de 618 viviendas, de las cuales fueron efectivamente ocupadas 613.

Las viviendas están distribuidas de la siguiente manera: área social (sala - comedor), área de cocina, dos o tres dormitorios (según la tipología de vivienda), un baño completo con

⁴³ 1D: casas unifamiliares de una sola planta. 4D: edificios de 2 plantas con 2 departamentos por planta. 12D: edificios de 3 plantas con 4 departamentos por planta.

adaptaciones para personas con discapacidad física, zona de lavado y secado, porche, rampas en la fachada frontal y posterior (para las viviendas 1D). Estas viviendas tienen un costo aproximado de 13.000 dólares cada una, sin contar con los costos de equipamientos (canchas deportivas, parques inclusivos, sala de uso comunal y locales comerciales para emprendimientos comunitarios) y dotación de servicios (agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y recolección de residuos, que son costos asumidos por las municipalidades de cada cantón).

Ilustración 34. Tipologías de vivienda en el Plan Habitacional Huaracay



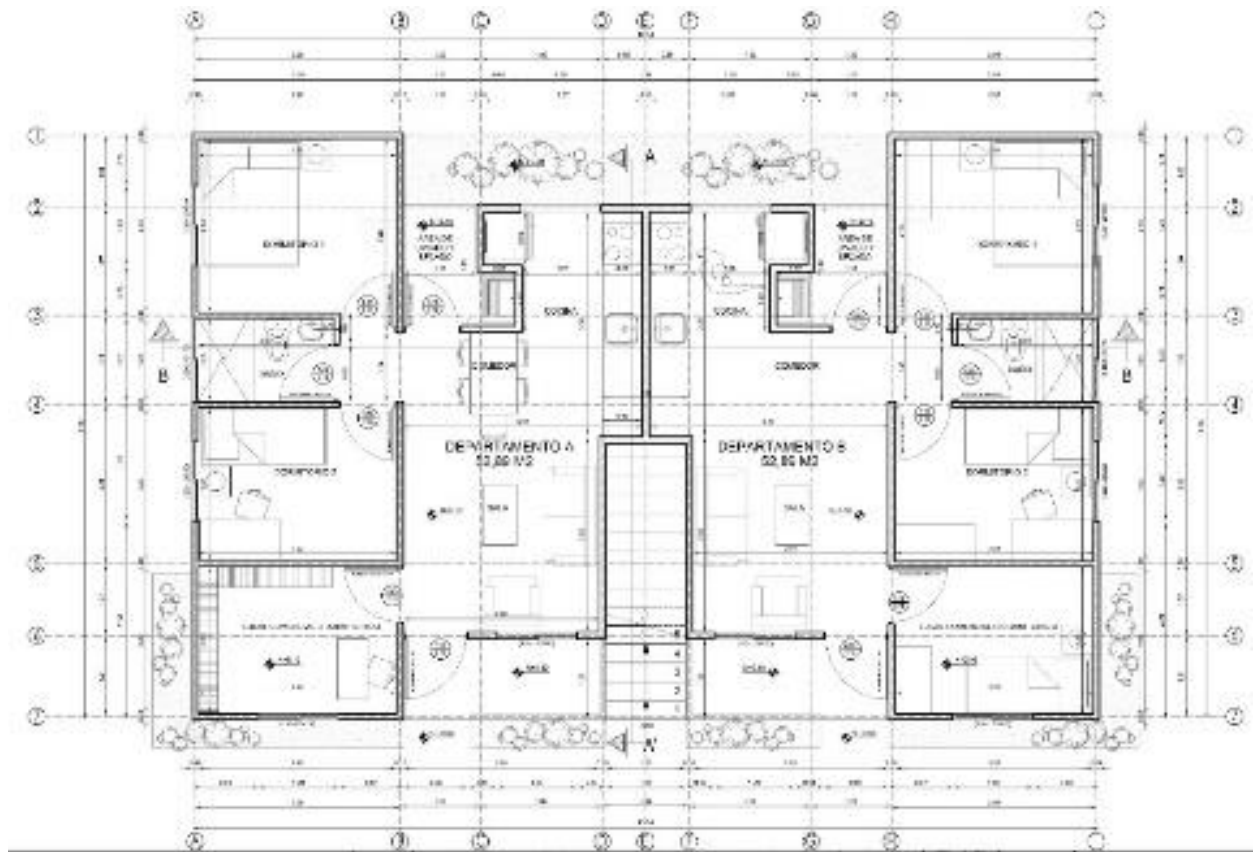
Vivienda 1D



Vivienda 4D



Vivienda 12D



Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018.

d) Equipamientos y otros servicios

Huarcay cuenta con varios espacios públicos distribuidos en el interior de la urbanización, tales como canchas deportivas (4), parques inclusivos (4), casas comunales (1 por cada manzana, en total 6) y parqueaderos. Además, ha sido dotada con espacios específicos para huertos comunitarios (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018). Esto se ilustra en el siguiente esquema:

Ilustración 35. Distribución interior del Plan Habitacional Huarca y espacios públicos



Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018.

En cuanto al abastecimiento de servicios de carácter social, Huarca cuenta con los siguientes dentro de un radio de 1.000 metros a la redonda:

- 1 Centro de Salud.
- 2 Centros Educativos.
- 4 Centros de Desarrollo Infantil (BID, 2021).

e) Población

En algún momento entre el inicio de la construcción de las viviendas y su culminación, comenzó también la búsqueda de los potenciales beneficiarios para la ocupación del Plan Habitacional Huarca. Según el acuerdo Ministerial No. MIDUVI 002-2018-05-16, los adjudicatarios de las viviendas totalmente subvencionadas deben cumplir con los siguientes criterios de elegibilidad para poder obtenerlas:

1. Núcleos familiares en extrema pobreza sin vivienda propia;
2. Núcleos familiares en extrema pobreza y con vivienda irrecuperable;
3. Beneficiarios del Plan de Reconstrucción, de desastres naturales y/o casos fortuitos;
4. Núcleos familiares en pobreza moderada sin vivienda propia;
5. Núcleos familiares en pobreza moderada con vivienda propia irrecuperable;
6. Casos especiales que no posean vivienda propia (héroes y heroínas, deportistas destacados, entre otros). (MIDUVI, 2018).

Estos criterios de elegibilidad se complementan, además, con los criterios de priorización siguientes:

1. Núcleos familiares con dos o más vulnerabilidades;
2. Núcleos familiares que tengan una o más personas con discapacidad;
3. Núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado a personas adultas mayores;
4. Núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado a personas con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas;
5. Núcleos familiares expuestos a situaciones de violencia, como: maltrato infantil, violencia doméstica, sexual, entre otras;
6. Núcleos familiares de personas privadas de la libertad;
7. Núcleos familiares sujetos a desastres antropogénicos;
8. Familias monoparentales (padres o madres solos) que tengan bajo su protección y cuidado niñas, niños y adolescentes;
9. Núcleos familiares conformados por mujeres embarazadas;
10. Núcleos familiares conformados por personas de pueblos y nacionalidades del Ecuador que vivan en vivienda rural. (MIDUVI, 2018).

Los umbrales de pobreza son determinados por una base de datos nacional denominada Registro Social. A través de este se determina un índice de bienestar, que clasifica a las personas en situación de pobreza de la siguiente manera:

- ***Personas en pobreza extrema: de 0 a 24,08766 puntos.***
- ***Personas en pobreza moderada: de 24,08766 a 34,67005.***

Mediante este mecanismo fueron seleccionados 618 núcleos familiares en condiciones extremas de vulnerabilidad en las cercanías del sector, en la mayoría de casos. Hasta inicios de 2021, 613 familias habitaban efectivamente esta urbanización, es decir, un total de 2.755 personas: 1.482 mujeres y 1.273 hombres. Adicionalmente, en el proyecto residen 319 personas con discapacidad, 12 mujeres gestantes (en aquel momento) y 504 personas que reciben algún tipo de transferencia monetaria por parte del Estado (BID, 2021, pág. 155).

La mayor parte de la PEA de Huar cay no trabaja (38%); un 22% se dedica a actividades económicas informales temporales; un 3% cuenta con trabajo fijo y 2% tiene negocio propio; y 36% no contestó (STPTV, 2020). En la actualidad, y por las condiciones de la pandemia, este panorama ha empeorado. No se cuenta con cifras exactas, pero según el testimonio de dos de los gestores sociales que laboran en este asentamiento, “hay familias que apenas alcanzan a comer una o dos veces al día”⁴⁴.

5.2.3 La política de gestión social aplicada a la realidad de Huar cay: Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC)

Como se indicó anteriormente, la EFC surgió como una iniciativa paralela a los procesos constructivos del Programa Casa para Todos del gobierno de Lenín Moreno (2017 - 2021). Su propuesta inicial nació a inicios de 2018, con la intención de evitar problemáticas sociales y económicas provocadas por procesos de reasentamiento, como las que tuvo que manejar MIDUVI años atrás. La idea era, “no solo entregar paredes y techos, sino construir comunidades dignas y solidarias” (Moreno L., Discurso de entrega de viviendas en Huar cay, Programa Casa para Todos, 2018).

La EFC ha sido aplicada a los proyectos de VIS en terrenos urbanizados 100% subvencionados por el Estado, como así lo fue Huar cay. Consiste en una serie de intervenciones sociales que buscan facilitar el proceso de inserción de la población beneficiaria de vivienda gratuita a su nuevo entorno. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de su población mediante la aplicación de mecanismos participativos, formativos y económicos.

La EFC se muestra discursivamente como “una intervención sin precedentes en la región” (STPTV, 2020, pág. 8). Con sus tres ejes orientadores principales: 1. Justicia espacial, 2. Medios de vida y 3. Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia.

⁴⁴ Entrevista realizada a Mercy Gualli y Douglas García, gestores de comunidad de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida en Huar cay, el 4 de noviembre de 2020.

Con estos elementos, ha sido posible esbozar brevemente los resultados de la aplicación de la EFC sobre el sector de Huarca, considerando los testimonios de tres fuentes principales: 1. Dos ex ministros: uno de MIDUVI y otra de la STPTV⁴⁵; 2. Tres ex directores de fortalecimiento comunitario, uno de la STPTV y otros de Ecuador Estratégico EP⁴⁶; 3. Dos técnicos de gestión social de la STPTV⁴⁷; y 4. Una beneficiaria⁴⁸.

Ilustración 36. Resultados de la aplicación de la EFC sobre Huarca desde 4 visiones

Actor	Acciones emprendidas en el marco de la EFC	Principales problemáticas en la aplicación de la EFC	Logros alcanzados por la EFC
Ministros/as	• Se impulsó que el otorgamiento de viviendas gratuitas se dé a personas en real situación de vulnerabilidad a través del Registro Social. • El mayor logro del Programa Casa para Todos fue, precisamente, la EFC. • Se generaron condiciones propicias para que la población beneficiaria pueda salir de su situación de pobreza.	• El escaso financiamiento del Programa Casa para Todos y de su componente de fortalecimiento comunitario. • La carente negociación política con los gobiernos locales, quienes muchas veces se beneficiaban de los procesos de expansión urbana. • La rigidez de la estructura institucional para la aplicación de la EFC. • La débil planificación territorial que no permitía concatenar adecuadamente la oferta y la demanda de VIS, y por ende, no se tenían identificados con precisión a los posibles beneficiarios de VIS. • La impredecible movilidad social de los potenciales beneficiarios de VIS y el rechazo que algunos de ellos presentaron cuando se les	• El mejoramiento de la autoestima de los beneficiarios de VIS. • A través de la EFC se garantiza la sostenibilidad social del proceso de construcción y otorgamiento de VIS (los proyectos de vivienda no son abandonados, por ejemplo). • El ostensible mejoramiento de la calidad de vida de muchos usuarios de VIS. • Incremento de la capacidad organizativa de la población que fue partícipe de la EFC.

⁴⁵ Se realizó entrevistas a profundidad a: Xavier Torres, que fue ministro de Vivienda entre abril de 2018 y junio de 2019; e Isabel Maldonado, que fue ministra de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida entre abril de 2018 y mayo de 2021.

⁴⁶ Se efectuó entrevistas a profundidad a: Andrés Barreno, gerente de Gestión Social de Ecuador Estratégico entre 2016 y 2018; David Tapia, que detentó el mismo cargo entre 2018 y 2020, para luego ser el director de Vivienda Urbano-Marginal en el MIDUVI entre 2020 y 2021; y Patricio Lloret, que fue Director de Fortalecimiento Comunitario en la STPTV entre finales de 2018 y 2021.

⁴⁷ Se entrevistó profundamente a dos gestores sociales de la STPTV, que aplicaron la EFC: Mercy Gualli y Douglas García.

⁴⁸ Entrevista a beneficiaria Graciela Montenegro, ama de casa en Huarca. Habita el lugar desde 2018.

		ofreció una vivienda (diferencia en cosmovisión sociocultural). • Las reversiones (devoluciones de viviendas) que se han dado cuando los usuarios no han cumplido con los códigos de convivencia.	
Directores	• A través de la EFC, por primera vez se interpeló a los poderes públicos sobre la correcta localización de las VIS. • Se motivó el empoderamiento de los usuarios que se beneficiaron de las viviendas y de sus comunidades, a través de capacitaciones y de la conformación de directivas barriales.	• La limitada obtención de terrenos adecuados para la construcción de VIS. • La escasa capacidad institucional de insertar económicamente a los usuarios de VIS, que no depende netamente de la EFC (con su componente de medios de vida), sino de la estructura económica micro y macro.	• El mejoramiento de la calidad de la infraestructura de las viviendas. • Generación de un sentido de pertenencia en las urbanizaciones gratuitas del Programa Casa para Todos. • El rol del gestor comunitario, quien se convirtió en un puente entre la estructura institucional que ejecuta la política pública y la población beneficiaria de VIS. • La EFC tiene un impacto directo sobre la gente. Es una herramienta valiosa. • Promueve la resiliencia de las personas beneficiarias de VIS y les abre las puertas a nuevas oportunidades. • Se aporta a la construcción de comunidades sanas y seguras, a través del desarrollo de capacidades de auto gestión.
Técnicos de gestión social (gestores sociales)	• Fortalecimiento de los ámbitos de la salud y educación: inserción de las familias beneficiarias de VIS.	• Los locales que servían para “reproducir medios de vida” dentro de Huaracay han sido subutilizados. La intención de insertar económicamente a las familias no ha funcionado.	• Comunidades más organizadas, empoderamiento de mujeres, mingas barriales, cosechas de los huertos urbanos comunitarios.

Beneficiaria	• Con la vivienda asegurada se evita el pago de arriendo, lo que permite una mayor capacidad de ahorro. • Ha sido posible la consecución de servicios médicos gracias al trabajo de gestores comunitarios.	• Los vecinos no hacen caso respecto a los códigos de convivencia planteados por la EFC. • La aplicación de la EFC no ha podido aplacar el miedo que existe respecto a algunos vecinos, a quienes se los relaciona con violencia, robos y consumo de drogas.	• La labor de los gestores comunitarios es positiva en la comunidad, dado que ellos han facilitado y gestionado la adquisición de algunos servicios en el ámbito de la seguridad, salud y educación.
--------------	---	---	--

Fuente: Varias entrevistas, 2020 - 2021

Elaboración: propia.

6. Resultados

El presente acápite congrega –de manera lógica y sistemática– los elementos del eje descriptivo (estudios de caso) con los resultados obtenidos durante el levantamiento y procesamiento de información cuantitativa y cualitativa. En total se trabajó con 3.804 cabezas de hogar encuestadas y se procesó un total de 80 documentos oficiales, entre resoluciones, acuerdos ministeriales, decretos ejecutivos, estrategias, agendas, planes y leyes orgánicas (dentro del eje cuantitativo). Además, se formuló entrevistas a profundidad, historias de vida y grupos focales a un total de 28 personas (dentro del eje cualitativo), sin contar con el trabajo exploratorio efectuado al iniciar la investigación, a través de un caso en la Amazonía ecuatoriana (Ver Anexo 5).

6.1 Fuente A: Esquema de gobernanza

Tal como se indicó en el componente metodológico, el presente acápite desarrollará una evaluación de las políticas habitacionales que motivaron la construcción de los dos proyectos analizados dentro del período 2008 – 2018. Se parte de una revisión exhaustiva de la normativa detrás de estas políticas, así como de los esquemas institucionales que las ejecutaron, develando sus falencias estructurales, en términos de *coherencia y pertinencia* (dos acepciones abordadas en el eje teórico).

6.1.1 Evaluación cuantitativa de la coherencia en los esquemas de gobernanza detrás de los casos de estudio

En el presente segmento se analizan los niveles de coherencia de la política pública de vivienda de interés social, junto con las estrategias de gestión social que las acompañan. Se parte de una recopilación e interpretación rigurosa de más de 80 documentos oficiales, transversales a los dos momentos develados. Diferente a apartados posteriores, aquí no se hizo una división marcada por cada estudio de caso (Socio Vivienda 2 y Huarcay), dado que muchos de estos cuerpos normativos, programáticos o administrativos cobijaron a ambos casos durante la totalidad del decenio estudiado, e incluso, lo sobrepasaron. En tal virtud, la presente reflexión evoca algunos años anteriores o posteriores a dicho periodo.

6.1.1.1 Análisis normativo

Los marcos normativos, además de las agendas de desarrollo nacional y/o supranacional, juegan un rol preponderante en la delimitación del accionar de los entes que participan en la construcción y ejecución de políticas habitacionales, desde los diferentes ámbitos: sectorial, intersectorial y multinivel.

La legislación ecuatoriana, a partir de la Constitución y de las normativas que de ella emergen, así como de su respectivo orden programático, reivindican los derechos de la naturaleza, el derecho a la ciudad y a sus espacios públicos y la función social y ambiental de la propiedad (G. Rodas, 2020). De la misma manera, garantizan el derecho al hábitat y a una vivienda digna y adecuada, como se detalla a continuación:

- ***Constitución de La República del Ecuador (CRE)***

La Carta Magna del Ecuador, tanto en la Sección Segunda sobre ambiente sano como en la Sección Sexta sobre hábitat y vivienda, reconoce el derecho a vivir dignamente y en condiciones apropiadas. Es así como en su Artículo 14 “reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *Sumak Kawsay*” (Asamblea Constituyente, 2008),

Por su parte, el Artículo 30, reconoce el “derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. Asimismo, el Artículo 31 determina que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Asamblea Constituyente, 2008).

El Artículo 375 señala que el Estado “garantizará el derecho al hábitat y la vivienda digna.” De igual forma, el Artículo 376 señala que “para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado” (Asamblea Constituyente, 2008).

Cabe recalcar que la Constitución también determina deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, siendo estos en relación al hábitat y vivienda los siguientes: Artículo 83, numeral 6, respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible; y el numeral 7 “promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme el buen vivir” (Asamblea Constituyente, 2008).

De acuerdo con el artículo 154 numeral 1 de la Constitución de la República, dispone que dentro de las atribuciones de las carteras de Estado está “Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera.” De aquí surge la responsabilidad de implementación de las políticas públicas

estipuladas en la planificación nacional a partir de sus competencias (Asamblea Constituyente, 2008).

- ***Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)***

El capítulo IV determina algunos elementos de definición de la vivienda de interés social. Dentro de uno de sus artículos se detallan los procedimientos administrativos para la implementación, el acceso al suelo, la producción social del hábitat y la valoración catastral en suelos destinados a vivienda de interés social. En este sentido, el Artículo 85 indica que:

La vivienda de interés social es la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas afroecuatorianos y montubios. La definición de la población beneficiaria de vivienda de interés social, así como los parámetros y procedimientos que regulen su acceso, financiamiento y construcción serán determinados en base a lo establecido por el órgano rector nacional en materia de hábitat y vivienda en coordinación con el ente rector de inclusión económica y social (Asamblea Nacional, 2015).

Adicionalmente, en el art. 88 de la mencionada ley, se hace énfasis en la necesidad de la producción social de hábitat como un proceso de auto gestión que debe ser incentivado y promovido.

- ***Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo***

El Reglamento a la LOOTUGS señala, en su artículo 14, que los “contenidos mínimos del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)” deben contener dentro del componente urbanístico de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la “identificación y localización del suelo necesario para generación de vivienda de interés social en función de la demanda existente y proyectada para el plazo del plan en el territorio cantonal y distrital” (Presidencia de la República, 2019). Esto incluye también la regularización prioritaria y la zonificación “especial” de áreas de interés social.

Adicionalmente, el artículo 22, literal f) indica que estas zonas deben ser declaradas a partir de la generación de “zonas especiales de interés social y concesión onerosa de derechos de edificabilidad o uso y ocupación.” (Presidencia de la República del Ecuador, 2019).

El artículo 31, literal c) indica la posibilidad de generar “Planes parciales” que es necesario determinar los mecanismos de regularización de los asentamientos precarios, informales y otros relativos además a la vivienda de interés social. De igual manera en su artículo 33 señala, específicamente en relación con los instrumentos de la gestión de suelo de interés social, estos deben sujetarse al cumplimiento del PDOT y PUGS y deben ser implementados a través de la expedición de Ordenanzas municipales (Presidencia de la República del Ecuador, 2019).

Este reglamento es importante ya que es aquí donde se regula la operación del banco de suelos (mencionado en el estudio de caso de Huarca). En su artículo 45 se establece como fines del banco del suelo la reserva de predios no utilizados que se encuentren como propiedad municipal, estatal o privada para disponer su utilidad pública a partir de las necesidades determinadas en los PUGS y con base en la normativa vigente. De igual manera señala que la administración de este banco debe estar en manos de la institucionalidad pública municipal o metropolitana (Presidencia de la República del Ecuador, 2019).

- ***Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)***

La participación ciudadana es un derecho que se ejerce de forma individual o colectiva, con el fin de incidir de forma activa en la formulación y puesta en marcha de proyectos que van en beneficio de la colectividad. Tal ley, en su Artículo 4, establece los principios de participación como un “derecho que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Estos principios se garantizan mediante: igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad (Asamblea Nacional, 2010).

- ***Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS)***

Este instrumento normativo fue publicado en el Registro Oficial Nro. 29 del 25 de marzo de 2022. Se señala a la vivienda y al hábitat como un Derecho; así como a la producción social del hábitat reconociendo a este como un proceso de gestión y construcción que tiene como grupo objetivo a los grupos de atención prioritaria, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, así como a las organizaciones sin fines de lucro y la autogestión (Asamblea Nacional, 2022).

En el artículo 28, literal c) indica como fin de la producción social de hábitat el: “Promover el desarrollo social, económico e inmaterial de los sectores de bajos ingresos posibilitando y facilitando su integración al sistema de producción de viviendas de interés social y su participación en empresas sociales que generen trabajo remunerado” (Asamblea Nacional, 2022).

- ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)***

Este documento normativo define las atribuciones, competencias y funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En este marco, los Gobiernos Municipales, que tienen competencia directa en el ordenamiento territorial de sus jurisdicciones, así como en la provisión de servicios públicos, poseen un rol fundamental en la generación de vivienda de interés social adecuada y en la inserción de ésta en el tejido urbano, con criterios de equidad y de justicia territorial.

Los artículos 594 y 595 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determinan que, ya sea por iniciativa propia o a pedido de otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá expropiar inmuebles o predios con capacidad técnica para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, para la construcción de viviendas o para llevar a cabo programas de urbanización y de vivienda popular. Los GAD municipales o metropolitanos podrán realizar estos programas mediante convenios con los ministerios encargados del ramo y/u otros GAD (Asamblea Nacional, 2011).

6.1.1.2 *Análisis programático*

- ***Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013***

El Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir vigente entre el 2009 y el 2013 fue “auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” (SENPLADES, 2009). En esta línea, la principal política fue “garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial en salud, educación, alimentación, agua y vivienda)” (SENPLADES, 2009).

- ***Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017***

El Objetivo 3 del Plan Nacional del Buen Vivir es: “Mejorar la calidad de vida de la población”; la política 3.8 es “Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente, en el que se garantiza el acceso libre, seguro e incluyente a espacios y equipamiento público y comunitario de manera sostenible”. De igual manera, se señala a los GAD como responsables de la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades (SENPLADES, 2013b).

En la misma política, el lineamiento estratégico g) señala que se debe: “incentivar la conformación de barrios o comunidades seguras, promoviendo la organización y la participación comunitaria activa en los servicios de vigilancia, protección y seguridad ciudadana, fortaleciendo los lazos de confianza, respeto mutuo, cooperación y solidaridad, para la conformación de barrios y comunidades seguras” (p.149).

La política 3.9 del plan es: “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna, así como de la promoción de programas habitacionales que sean integrales y accesibles; así como el acceso equitativo de la población a suelo para vivienda a través de la norma y regulación del mercado del suelo para evitar la especulación” (SENPLADES, 2013b).

- ***Plan Toda Una Vida 2017 – 2021***

En el Plan Toda Una Vida (SENPLADES, 2017), en su objetivo 1, señala que se debe garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas, y en este contexto, la política 1.8 señala necesario “garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna con pertinencia cultural y a un entorno seguro, que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental, espacio público seguro y recreación” (p.58).

En el lineamiento 1.9 se indica que se debe garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo, fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado en todos sus niveles, en la construcción del hábitat. En el mismo contexto, la política 1.15 se señala como política el “promover el uso y disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con enfoque inclusivo” (SENPLADES, 2017c).

- ***Informe Nacional Ecuador – Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible HÁBITAT-III***

En el numeral 2.2, literal b) del Informe Nacional del Ecuador en la Tercera conferencia sobre desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III, efectuada en octubre de 2016, se establece la necesidad de: “ Incorporar la dimensión del entorno implica pensar en mecanismo que permitan vincular política habitacional a política urbana, destacando la vivienda como un componente inseparable de los demás elementos que constituyen los asentamientos humanos: suelo, espacio público, equipamiento, movilidad, áreas verdes y recreativas, servicios públicos, convivencia social entre otros.” (MIDUVI, 2015, pág. 32).

- ***Plan de Nacional de Hábitat y Vivienda de Interés Social***

El Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2021 – 2025 del Gobierno del Encuentro contempla la entrega de soluciones de hábitat para los sectores más vulnerables de la población, motivando las alianzas público-privadas y promoviendo al Ecuador como un destino de inversión inmobiliaria internacional, sobre todo para el segmento de vivienda de interés social (MIDUVI, 2021a).

Los ejes de acción son:

- Generar nuevas soluciones de vivienda a través del programa “Ecuador: Destino de Inversión Inmobiliaria”.
- Mejorar la calidad de las viviendas existentes ofreciendo “kits semilla” de acceso a agua segura, saneamiento, ampliaciones, remodelaciones, conectividad y eficiencia energética.
- Regularizar la tenencia legal de la tierra mediante la entrega de títulos de propiedad, priorizando la titulación masiva en zona rural.
- Crear un hábitat sostenible, inclusivo, resiliente y seguro con un portafolio integral de proyectos de desarrollo y regeneración urbana, con enfoque y adaptación al cambio climático.

6.1.1.3 Análisis de resoluciones y acuerdos ministeriales

A partir de la normativa descrita han emanado, de manera no siempre sistemática, los acuerdos y resoluciones siguientes:

Tabla 28. Acuerdos y resoluciones relativos al acompañamiento social y la VIS

Creación	Tipo	Nro. Documento	Nombre	Institución
22/9/2017	Resolución	RESOLUCIÓN N No. 003-2017-CNP	Plan Nacional de Desarrollo	Consejo Nacional de Planificación
19/2/2018	Acuerdo Ministerial	002-18	Reglamento de operación CPT - Primera Etapa	MIDUVI
19/2/2018	Acuerdo Ministerial	AM 002-18	Reglamento Operación Programa Casa Para Todos	MIDUVI
07/3/2018	Acuerdo Ministerial	DM-STPTUV-001-2018	Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida	STPTV
16/5/2018	Acuerdo Ministerial	MIDUVI 002-2018-05-16	Directrices para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y sus beneficiarios, sujetos al Plan Nacional de Desarrollo 2017 2021 Toda una Vida definida en el objetivo 1 denominado: garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas	MIDUVI
22/5/2018	Resolución	CIPTUV-001-2018	Reglamento de funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida (CIPTUV)	CIPTUV
14/6/2018	Acuerdo Ministerial	MIDUVI 004-2018-06-14	Reforma Acuerdo VIS	MIDUVI
28/7/2018	Resolución	CIPTUV-002-2018	Delegación a la STPTV del seguimiento al cumplimiento e implementación del plan nacional de desarrollo	CIPTUV
28/7/2018	Resolución	CIPTUV-006-2018	Funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida	CIPTUV
19/10/2018	Acuerdo Ministerial	024-18	Directrices y lineamientos para las empresas públicas ecuatorianas estratégicas y casa para todos, para vivienda social	MIDUVI
28/11/2018	Resolución	CIPTUV-005-2018	Resolución CIPTUV-005-2018: lineamientos para la implementación de la EFC	CIPTUV
02/12/2018	Acuerdo Ministerial	031-18	Disposiciones para la Gerencia de Acompañamiento Social	MIDUVI
08/1/2019	Acuerdo Ministerial	SNPD-003-2019	Lineamientos de la norma técnica para la actualización, uso y transferencia de información del registro social	URS
19/2/2019	Acuerdo Ministerial	002-19	Declararse al proyecto de vivienda Casa para Todos, como proyecto emblemático de intervención nacional	MIDUVI
18/6/2019	Acuerdo Ministerial	023-19	Procedimiento para acceder a la construcción y/o incentivos de viviendas de interés social con subsidio total del Estado	MIDUVI
20/6/2019	Acuerdo Ministerial	025-19	Reglamento sustitutivo al reglamento para la selección de beneficiarios de las viviendas de interés social con subsidio total del Estado	MIDUVI
2/7/2019	Acuerdo Ministerial	011-19	Norma para regular la entrega recepción de las áreas comunitarias, áreas destinadas al equipamiento comunitario y de servicios, áreas verdes y espacios públicos a las organizaciones sociales	MIDUVI
03/9/2019	Resolución	07-URS-DEJ-2019	Manual operativo del "Proyecto de red de protección social"	URS
04/2/2020	Acuerdo Ministerial	006-20	Selección de beneficiarios de viviendas de interés social con movilidad de crédito hipotecario	MIDUVI
07/10/2020	Resolución	CIPTUV-001-2020	Reglamento sustitutivo de funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan toda una Vida	CIPTUV

06/7/2022	Acuerdo Ministerial	MIDUVI- MIDUVI- 2022-0011-A	Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para vivienda de interés social y vivienda de interés público	MIDUVI
-----------	---------------------	-----------------------------------	--	--------

Fuente: Acuerdos y resoluciones. Elaboración propia.

- ***Resolución Nro. CIPTUV-002-2018***

Se dispone la aprobación del Plan "Toda una Vida" y de las Misiones que lo integran, así como encarga el seguimiento del plan a la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, en cumplimiento del artículo 9 literal g) del Reglamento de Funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan "Toda una Vida" (CIPTUV, 2018a).

- ***Resolución Nro. CIPTUV-005-2018***

Se aprueban los lineamientos para la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario en los proyectos habitacionales de la Misión "Casa para Todos". De igual manera, encarga a la Secretaría del Plan "Toda una Vida" el seguimiento de la implementación de estos lineamientos en concordancia con el artículo 9 literal g) del Reglamento de Funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan "Toda una Vida" (CIPTUV, 2018b).

- ***Resolución Nro. CIPTUV-006-2018***

Se encarga a la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida la expedición del Reglamento correspondiente a la regulación del funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida; así como la coordinación y articulación para lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo (CIPTUV, 2018c).

- ***Acuerdo Ministerial MIDUVI-002-2018-16: Directrices para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y sus beneficiarios***

Este acuerdo ministerial establece las condiciones, directrices, requisitos y procedimientos para la construcción de viviendas de interés social y elegibilidad de sus beneficiarios. Así, en su artículo 4, señala la prohibición de enajenación de las viviendas dedicadas al segmento de interés social.

En su artículo 5, señala la necesidad de adaptar el diseño de las viviendas al interés de las familias que lo habitarán.

De igual manera, este documento normativo establece los segmentos de beneficiarios a partir de los umbrales de pobreza y la adopción de las líneas de pobreza; así como el indicativo de los puntos que deben cumplirse en la base de datos del Registro Social y la operativización de la entrega de viviendas a núcleos familiares correspondientes al segmento de interés social (MIDUVI, 2018b).

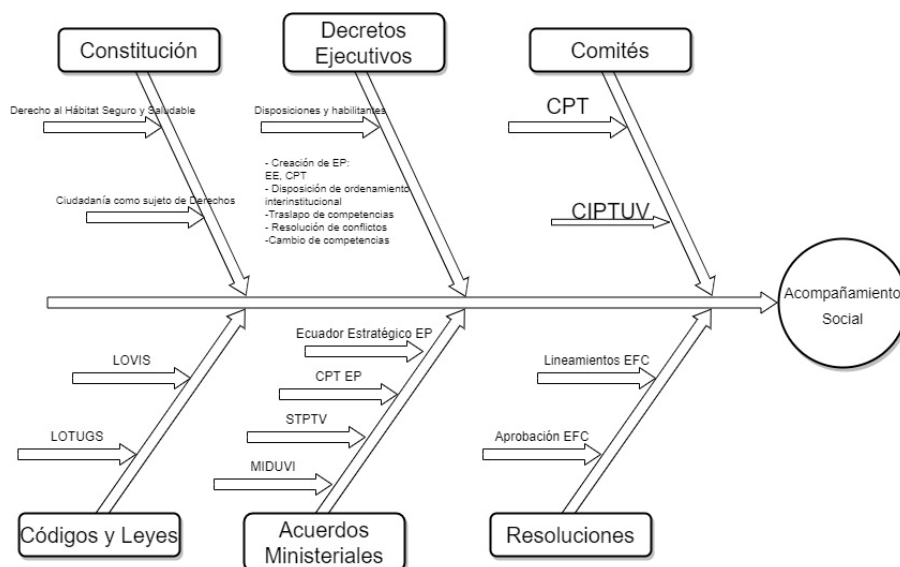
- ***Acuerdo 024-18: Directrices y Lineamientos para las Empresas Públicas Ecuador Estratégico y Casa Para Todos, para Vivienda Social***

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, atendiendo las competencias y atribuciones delegadas como ente rector de vivienda y previstas en la ley y considerando el marco adecuado la coordinación entre entidades de derecho público, emite las directrices a las Empresas Públicas Ecuador Estratégico y Casa Para Todos, para ser aplicadas en viviendas de interés social, que se hayan construido bajo sus competencias debido a la Misión “Casa Para Todos”.

La población beneficiaria, objeto de programas y proyectos priorizados dentro de una propuesta de subvención y otras modalidades que se prevea en el desarrollo e implementación de proyectos de viviendas deberá sujetarse a las políticas y directrices de priorización manifestadas por el ente rector de vivienda en el Acuerdo Ministerial No. 002-2018-16 de 16 de mayo de 2018; y más normativa legal aplicable.

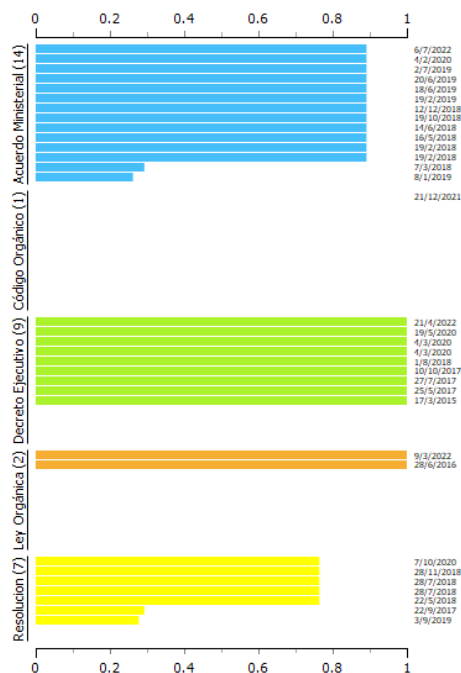
En este Acuerdo Ministerio se dispone que las empresas Públicas Ecuador Estratégico y Casa Para Todos, remitirán información periódica al Ministerio de Desarrollo y Vivienda, sobre los proyectos priorizados y registro de viviendas asignadas y sus beneficiarios; así como dispone el acceso a los sistemas correspondientes de asignación de viviendas y puntuación de beneficiarios (MIDUVI, 2018a).

Ilustración 37. Normativa relacionada con el acompañamiento social y el acceso a vivienda adecuada, emitida en el periodo 2008-2022



Fuente: Análisis normativo. Elaboración propia.

Ilustración 38. Documentos normativos emitidos y tipo relativos a la VIS y al acompañamiento social



Fuente: Análisis normativo. Elaboración propia.

En base al análisis de la normativa correspondiente a la vivienda de interés social y el acompañamiento, se identifica que el mayor número de documentos normativos emitidos para el efecto fueron acuerdos ministeriales, seguido de decretos ejecutivos y resoluciones administrativas.

6.1.1.4 *Análisis institucional y de competencias*

Al ser la meta del presente estudio la formulación de un modelo de gobernanza urbana integrada que aporte a la configuración de políticas de vivienda de mayor sostenibilidad social en Ecuador, es necesario profundizar en los esquemas institucionales y modelos de gestión que han catalizado los procesos durante los años analizados. En este sentido, a continuación, se visibilizan los actores que han desempeñado roles preponderantes en el diseño, ejecución y evaluación de las estrategias de gestión social, así como su relacionamiento con el entramado corporativo detrás de éstas: sus principales conflictos y nudos críticos.

- **Socio Vivienda 2**

La noción de gestión social que, paulatinamente, dio a luz a lo que sería la EAS, nació como una iniciativa del MIDUVI. Su proyecto inicial era constituirse en una pieza clave en la concepción y desarrollo de políticas habitacionales, por lo que buscaba actuar desde el mismo viceministerio de vivienda, tal como se ilustra a continuación:

Ilustración 39. Propuesta de orgánico funcional para la Gerencia de Gestión Social - EAS, 2012



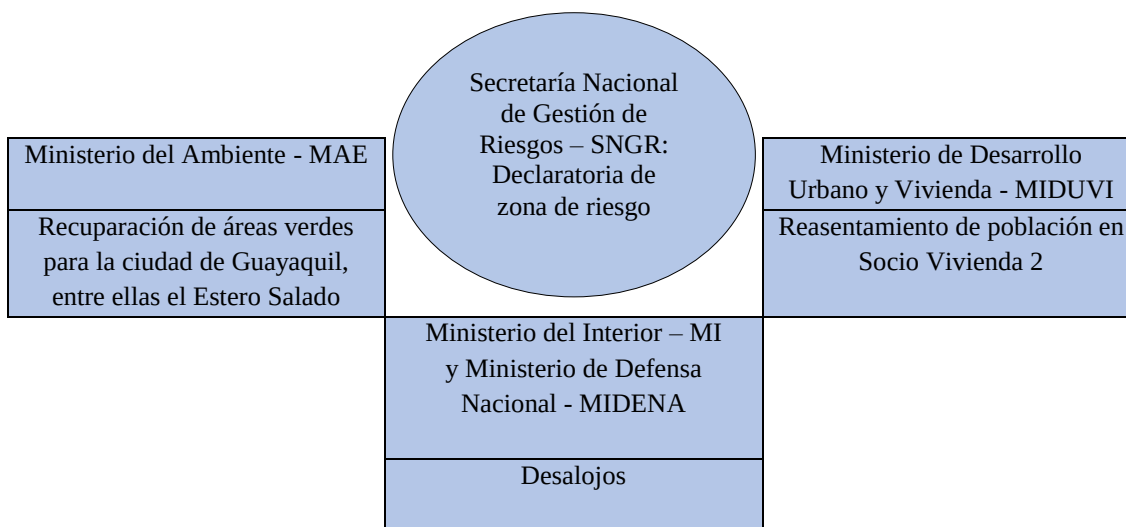
Fuente: MIDUVI, 2012.

La estructura descrita en la ilustración precedente jamás se puso en marcha. De hecho, entre el 2013 y el 2018, la Gerencia Social funcionó de manera subyacente a las Subsecretarías de

Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos y a la de Agua y Saneamiento. Esto fue ratificado por los ex gerentes de gestión social durante las entrevistas a profundidad realizadas.

Por otra parte, en el caso específico del reasentamiento en Socio Vivienda 2, actuaron las instancias siguientes:

Ilustración 40. Entidades del Ejecutivo que intervinieron en la creación de Socio Vivienda 2, en el marco del Proyecto Guayaquil Ecológico



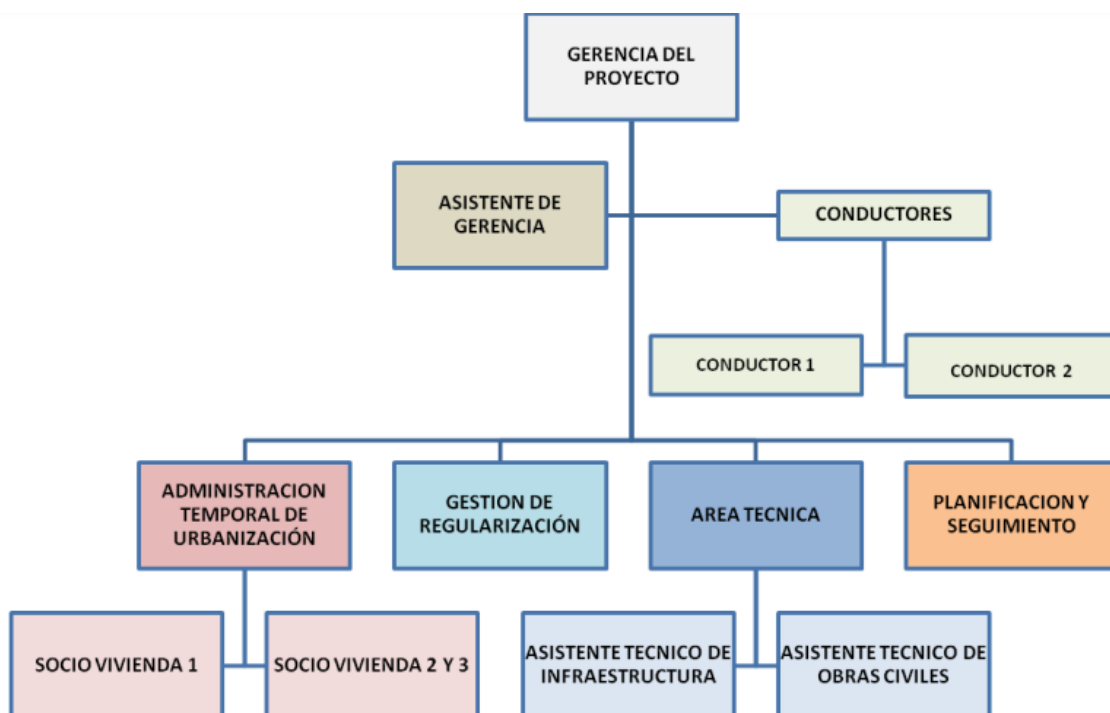
Fuente: Varias entrevistas, 2020 – 2021

Elaboración: propia.

Resalta el hecho de que en el esquema precedente no aparece el Municipio de Guayaquil, en cuya jurisdicción se ha ejecutado tanto el Proyecto Guayaquil Ecológico como la construcción de viviendas en Socio Vivienda 2. Esto se ha dado por la presencia de una arraigada disputa política entre el Ejecutivo (encabezado en aquel entonces por Rafael Correa) y la Municipalidad (direccionada en ese tiempo por Jaime Nebot). Este es uno de los motivos por los cuales los moradores de Socio Vivienda 2 adolecen, hasta la actualidad, de títulos de propiedad y soportaron –durante varios años– la ausencia de servicios básicos: temas que han influido de manera directa sobre la limitada concreción de la EAS.

En cuanto a la estructura interna del Proyecto como tal, se observa la inexistencia inicial de una instancia dedicada a los procesos de acompañamiento social, que en lo posterior surgió de manera improvisada, tal como se describió en previamente. Esto se vislumbra en la ilustración siguiente:

Ilustración 41. Estructura de ejecución del Proyecto Habitacional Socio Vivienda 2



Fuente: MIDUVI, 2014.

- **Huarcay**

Como respuesta institucional a las problemáticas históricas de la política pública de VIS que se presentaron desde el MIDUVI, el gobierno nacional que asumió el control del Estado en 2017 generó un andamiaje alternativo, especialmente en el ámbito de la gestión social. La iniciativa se denominó fortalecimiento comunitario (Lloret, 2020; Maldonado, 2020).

Con esta lógica, se creó el Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida, mediante Decreto Ejecutivo No. 11 del 25 de mayo de 2017. Los miembros de este Comité fueron:

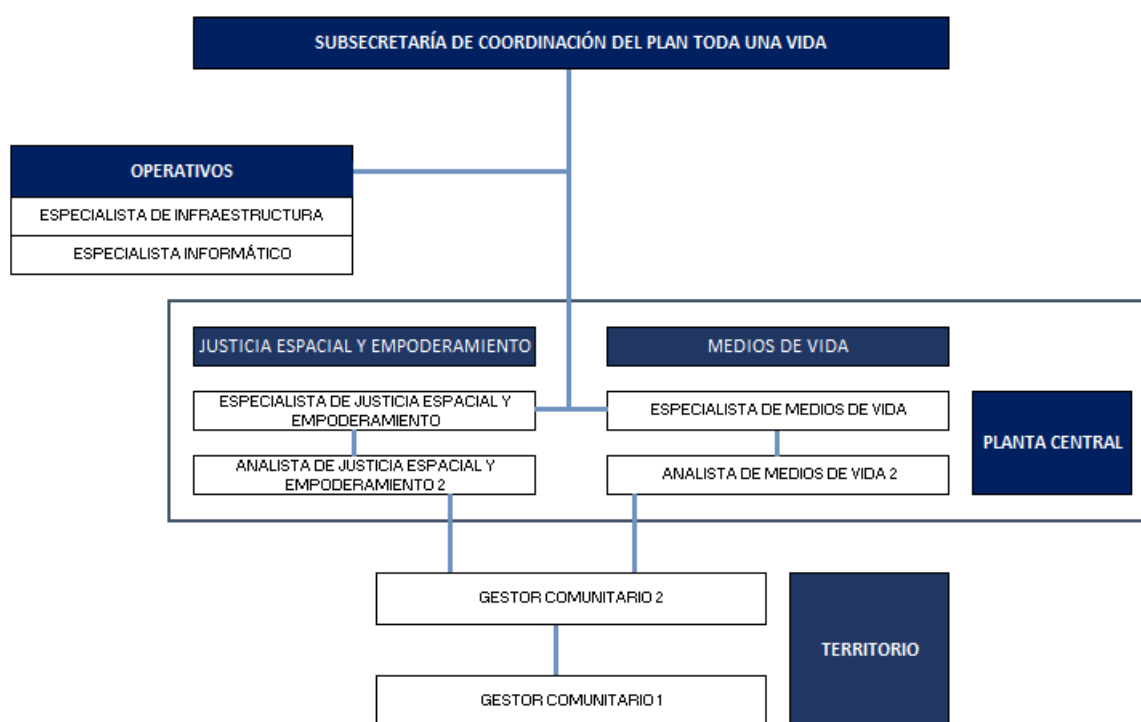
- Un delegado del Presidente de la República, con voto dirimente;
- El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado permanente;
- El Ministro de Salud Pública o su delegado permanente;
- El Ministro de Educación o su delegado permanente;
- El Ministro de Inclusión Económica y Social o su delegado permanente;
- El Ministro de Economía y Finanzas o su delegado permanente;
- El Secretario Nacional de la Política o su delegado permanente. (Presidencia de la República del Ecuador, 2017)

Queda claro que la expedición de los lineamientos para la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario fue un aporte en relación con el acompañamiento social a través del Programa Casa Para Todos y surgió como respuesta a una preocupación por los resultados obtenidos en los procesos anteriores (Lloret, 2020).

De esta manera, se propuso un proceso de mediación desde el Estado central, que funcionó como una estructura de articulación entre los diferentes actores territoriales y políticos, pero con un restringido componente técnico, dada la limitación de los recursos disponibles y la rigidez de la normativa en términos de competencias institucionales (Maldonado, 2020).

Esto se detallará con mayor énfasis en acápites posteriores.

Ilustración 42. Estructura operativa de la EFC dentro de la STPTV

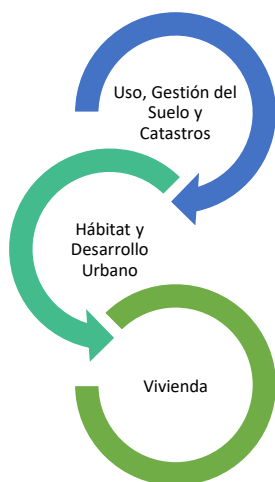


Fuente: MIDUVI, 2019b.

- **Competencias institucionales:**
- ***Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)***

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda formó parte del Gabinete Sectorial de lo Social y pertenece a la tipología 3: “Alta descentralización, baja desconcentración”⁴⁹, pues sus competencias se enmarcan en sectores en los que, de acuerdo con la Constitución y a la ley⁵⁰, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la prestación de determinados productos y servicios. El ámbito competencial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda contempla 3 áreas temáticas, que dan cuenta de 7 facultades: rectoría, regulación, planificación, coordinación, gestión, control y evaluación (MIDUVI, 2019).

Ilustración 43. Competencias del MIDUVI



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos, MIDUVI 2019. Elaboración propia

Entre las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda se encuentran las siguientes:

- ***Uso, gestión del suelo y catastros:*** Competencia referente al uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y

⁴⁹ “Art. 10.- Tipologías para la Desconcentración. - Para efectos de determinar el nivel de desconcentración más adecuado de la organización y distribución de las entidades de la Función Ejecutiva; y, de acuerdo con la naturaleza de sus competencias y el tipo de productos y servicios que prestan a la ciudadanía; las diferentes carteras de Estado se clasifican en: 1. Tipología uno: Privativa; 2. Tipología dos: Alta desconcentración, baja descentralización; 3. Tipología tres: Alta descentralización, de baja desconcentración; y, 4. Tipología cuatro: Sectores estratégicos.” (SENPLADES, 2013a)

⁵⁰ COOTAD.

digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el “Buen Vivir”. Igualmente, se le atribuye el estableciendo un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, en los procesos de urbanístico y de gestión del suelo, y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno (MIDUVI, 2019).

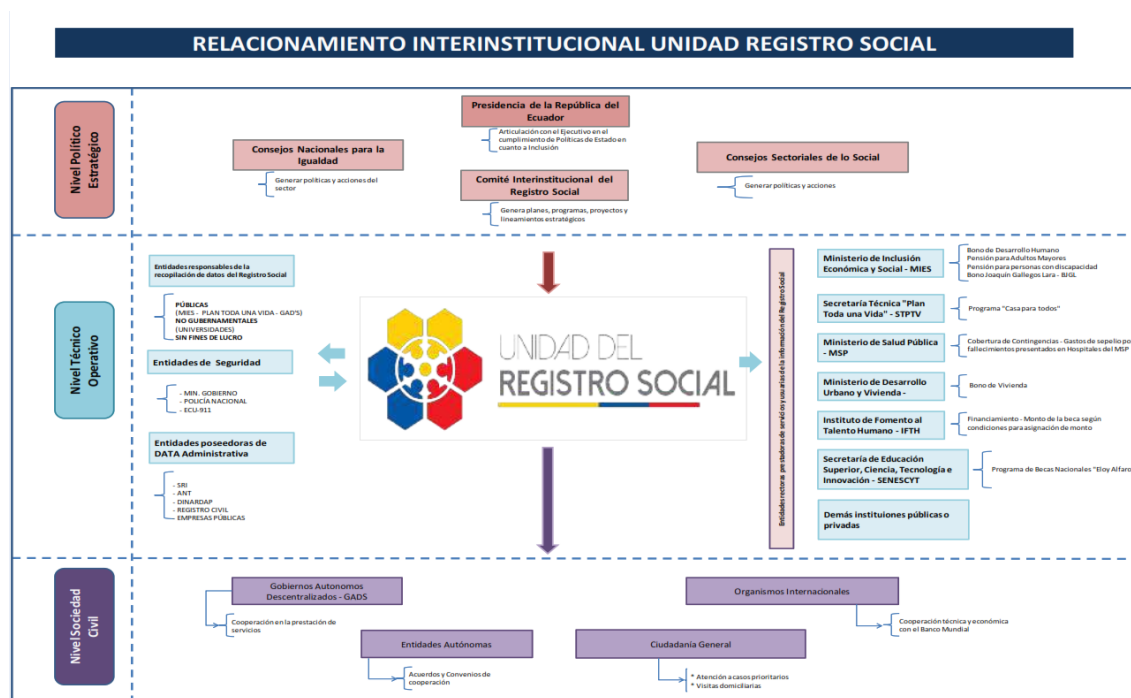
- **Hábitat y desarrollo urbano:** Competencia referente a orientar las políticas públicas relativas al desarrollo urbano y a la vivienda adecuada y digna para promover un eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional, así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable (MIDUVI, 2019).
- **Vivienda:** Competencia referente a establecer las directrices para la implementación de vivienda de interés social, que está destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. Para el efecto el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda definirá la población beneficiaría de vivienda de interés social, así como los parámetros y procedimientos que regulen su acceso, financiamiento y construcción (MIDUVI, 2019).

- **Unidad de Registro Social (URS)**

La Unidad del Registro Social fue creada el 24 de septiembre de 2009, a partir del Acuerdo Ministerial Nro. 16 del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, con el objeto de levantar una base contentiva de información social, económica y demográfica individualizada a nivel familiar e individual para identificar y determinar el nivel de bienestar de las familias ecuatorianas en el acceso a los programas estatales como subsidios y transferencias monetarias, así como otras formas de acceso a bienes y servicios sociales focalizados (MIES, 2019).

La Unidad de Registro Social se articula interinstitucionalmente con instituciones públicas y privadas y otros actores, a nivel político, estratégico, operativo y con la sociedad civil, cuyo gráfico se representa a continuación:

Ilustración 44. Relacionamiento de la Unidad de Registro Social



Fuente: Unidad de Registro Social, 2009

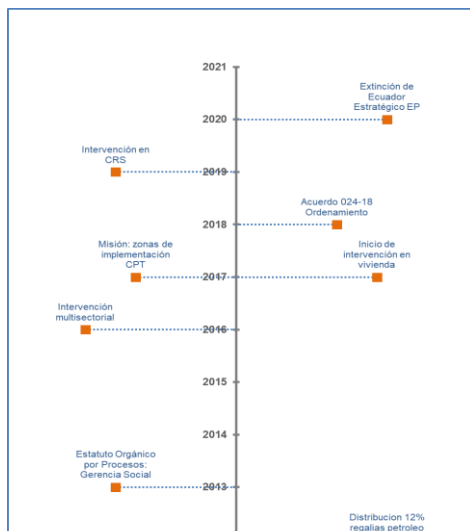
El Registro Social es una herramienta objetiva, sin embargo, para el propósito de asignación de viviendas presenta algunas limitaciones como, por ejemplo, los niveles de actualización de la información frente a la planificación institucional y su implementación. Por este motivo, en ocasiones, la oferta y la demanda presentan importantes brechas. Adicionalmente, las acepciones socioculturales de los núcleos familiares no pueden ser visibilizadas en este registro y esto también genera un reto significativo para la asignación de beneficios sociales (Maldonado, 2020).

- **Ecuador Estratégico Empresa Pública (EE EP)**

Ecuador Estratégico fue una institución creada bajo la cartera de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO), a partir del Decreto Ejecutivo No. 870 de 05 de septiembre de 2011, el cual, según su artículo 2, literal 5, señala como uno de sus objetos: “5. *Coordinar, implementar y liderar las acciones políticas, sociales, comunitarias, comunicacionales y de proyectos necesarias para el cumplimiento de su gestión en territorio.*” Este objeto, además de facilitar la implementación de proyectos estratégicos a nivel local –pero a nombre del gobierno nacional– generó la necesidad crear una Gerencia Social que permitiera gestionar un relacionamiento y coordinación con diversos actores (Ecuador Estratégico EP, 2013).

De acuerdo con el documento mencionado, las atribuciones y responsabilidades establecidas

Ilustración 45. Línea de tiempo de la vida institucional de Ecuador Estratégico EP



Fuente: Ecuador Estratégico EP, 2013
Elaboración: propia

por la misma entidad, a partir de las competencias señaladas en el Decreto Ejecutivo 870 de 2011, contemplan el análisis de las condiciones de vida de las comunidades que se encuentran en áreas de incidencia directa de los proyectos denominados como estratégicos que debían ejecutarse. De este modo, se establece la garantía de un “nivel adecuado de relacionamiento” como uno de los objetos de la Empresa Pública (Ecuador Estratégico EP, 2013).

EEEP aborda esta competencia a partir de la gestión social, en la cual la política y la comunicación se constituían en la base de sus estrategias y lineamientos. La identificación de la situación socioeconómica de las comunidades era uno de los productos establecidos, con base en las capacidades técnicas instaladas dentro de la institución; así como la determinación de las condiciones sociales y políticas de las zonas de influencia de los proyectos

implementados (Ecuador Estratégico EP, 2013).

Dentro del Estatuto de EEEP, se creó una estrategia de prevención, gestión y resolución de conflictos. Adicionalmente, se estableció que la socialización comunitaria de los proyectos a ser construidos por parte de la empresa, constituía la base de un adecuado relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. Allí estaban enmarcados los criterios de gestión social dirigidos a comunidades y/o nacionalidades indígenas, según la lógica de cada proyecto (Barreno & Tapia, 2018).

En esta misma línea, se contempló un diálogo jerárquico con representantes o líderes comunitarios locales, con el fin de formular y suscribir los convenios sociales entre la institución estatal y las comunidades, en relación con la contratación de mano de obra y a la mediación entre las contrapartes (contratista y comunidad). Se dispuso la operación de estas acciones a través de las visitas periódicas a las comunidades en donde se ejecutan los proyectos, así como la organización de eventos para la entrega de proyectos a los GAD locales. En este contexto, se establece la necesidad de generar líneas de diálogo con autoridades gubernamentales en tres momentos: antes, durante y después de la implementación de los proyectos estratégicos, a fin de incrementar la gobernabilidad (Barreno & Tapia, 2018).

En relación a la asignación de recursos para proyectos de inversión social, en el Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012 se definió como la Empresa Pública Ecuador

Estratégico y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se encuentren en zonas de influencia de proyectos de sectores estratégicos actuarían. Por una parte, los GAD canalizarían sus proyectos de forma individual a través del Banco del Estado; y por otra, el gobierno nacional lo haría a través de la Empresa Pública Ecuador Estratégico. En 2013, el Estatuto Orgánico por Procesos publicado en 2013 (Ecuador Estratégico EP, 2013), la Gerencia Social tenía como misión: “Gestionar con las entidades gubernamentales y comunidades la socialización e intervención comunitaria para la ejecución de la política pública en los territorios de influencia, a fin de garantizar la sostenibilidad de los proyectos desarrollados por Ecuador Estratégico.” (p.33).

Ilustración 46. Cadena de valor de EEEP



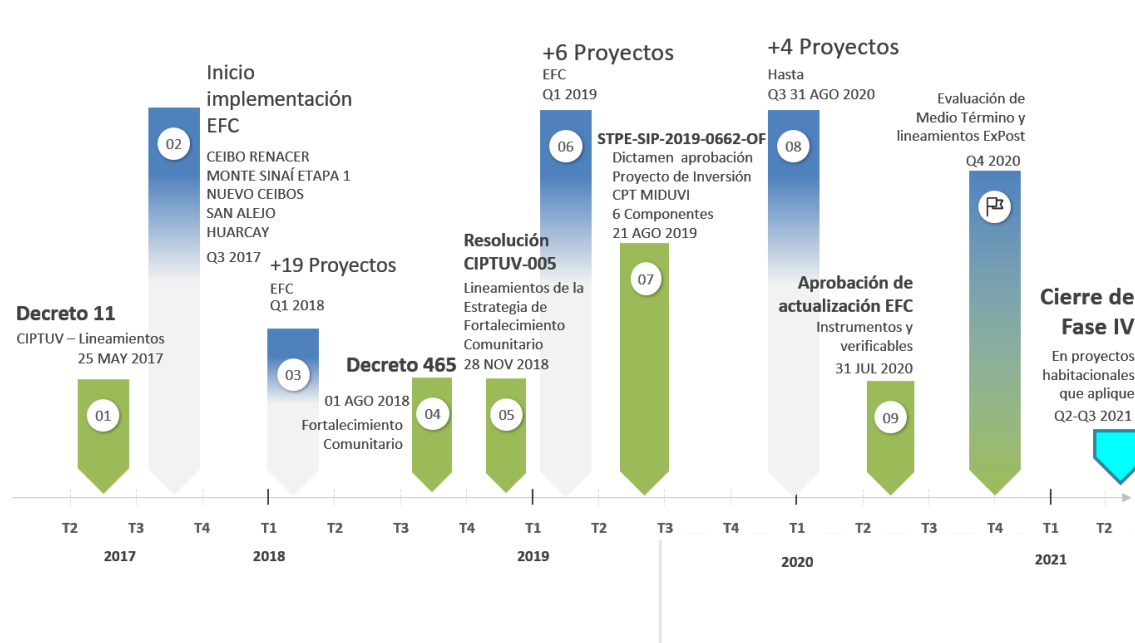
Fuente: Ecuador Estratégico EP, 2013

- **Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida (STPTV)**

La STPTV fue una institución creada como alternativa para la implementación directa de algunas de las competencias del extinto Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), siendo una de estas el acompañamiento social en el marco de los proyectos habitacionales de la Misión Casa Para Todos (MCPT). En este contexto, se puede observar

cómo se generó la normativa para conducir dicha competencia, en un marco institucional que ya contaba con otras instituciones para tal efecto:

Ilustración 47. Línea de tiempo de la normativa expedida para la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario en la STPTV



Fuente: Normativa referente a la implementación de la EFC. Elaboración propia

- **Comité Multi actor de la Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador – AHSE 2036**

El Comité Multi actor de la AHSE2036 es un ejemplo de una estructura de gobernanza que involucra tanto a instituciones públicas, como a la academia y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento de una agenda global. Aunque el mecanismo aún no ha sido formalizado, analiza las condiciones y motivaciones de unir las capacidades de gestión de las instituciones estatales y no estatales, así como los problemas que se deben sortear al inicio de un proceso de articulación (MIDUVI & GIZ, 2020).

Comité Multi actor de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador – AHSE 2036

Objeto

El objetivo general consiste en promover ciudades y territorios más equitativos, ambientalmente sostenibles, productivos y con buena gobernanza, en concordancia con la AHSE.

Los objetivos específicos son:

a) Fomentar la participación, coordinación y articulación de los actores de todos los sectores de la sociedad en la implementación de la AHSE, así como en la aplicación de sus estrategias para el desarrollo sostenible.

b) Promover acciones intersectoriales, con base en el enfoque de derechos, desde una ética de interés por lo público.

Funciones:

- Definir lineamientos sobre prioridades y énfasis a considerar en el seguimiento y evaluación de la implementación de la AHSE 2036, en base a las indicaciones de los grupos de trabajo.
- Conocer los informes sobre el estado de implementación de la AHSE 2036, la evolución de sus indicadores, identificar temas críticos, analizar sus causas y emitir recomendaciones para fortalecer y mejorar su implementación.
- Conocer, compartir y socializar los instrumentos de los diferentes sectores, que complementan la política pública de hábitat sostenible.
- Solicitar la participación, asesoría y la conformación de grupos de trabajo y/o mesas temáticas para la generación de insumos, herramientas, instrumentos que contribuyan al seguimiento de la implementación de la AHSE.
- Evaluar los aportes, propuestas, recomendaciones emitidas en los niveles de coordinación y consultivo, para la retroalimentación de la política pública de Hábitat Sostenible.
- Orientar la incorporación de lineamientos de la AHSE 2036 en las políticas públicas sectoriales y territoriales relacionadas, incluidas las de financiamiento.
- Identificar indicadores para medir el avance de la implementación de la AHSE 2036 en las 5 estrategias de implementación.

Instituciones estatales responsables:

- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – líder del mecanismo
- Secretaría de Derechos Humanos
- Defensoría del Pueblo
- Consejo Nacional de Competencias
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador

Instituciones no estatales responsables:

- Red Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible – ADUS (Fundación Futuro Latinoamericano, Fundación Esquel, Grupo FARO)
- Corporación Líderes para Gobernar
- Habitar Colectivo
- Datalat

- Universidad de Los Hemisferios
- Universidad de Milagro
- Universidad de Cuenca

En el reglamento se aclara que podrán ser miembros del Comité Multi actor, las instituciones, entidades, organizaciones, colectivos y demás formas de organización lícitas, tanto del sector público como de la sociedad civil, academia y sector privado, que estén vinculadas y/o interesadas con la implementación de la AHSE y que hayan manifestado su libre voluntad de serlo.

Procesos de gobernanza

Liderazgo

El Pleno es el órgano máximo para la toma de decisiones, está integrado por todos los miembros habilitados. Los miembros habilitados son aquellos que una vez que hayan expresado su libre voluntad de serlo, su solicitud ha sido presentada por la Secretaría Técnica y aprobada por el Pleno. Cada uno de los miembros habilitados participará del pleno a través de un delegado o delegada.

El Pleno se reunirá tres veces por año, y extraordinariamente cuando sea convocada por la Secretaría Técnica o por pedido de al menos las dos terceras partes de los miembros.

Las decisiones que tome el Pleno serán obligatorias para todos los miembros del Comité Multi actor, incluso para aquellos que no hayan asistido a la reunión.

El quórum para que el Pleno pueda deliberar y tomar decisiones es de la mitad más uno de los miembros.

Acceso al conocimiento y perspectivas

Se ha considerado la elaboración de una estrategia de comunicación del Comité Multi actor, que incluya la elaboración de una página web.

Los actores representan a instituciones diversas relacionadas con las políticas de hábitat sostenible, lo que posibilita un diálogo plural.

Coordinación

La coordinación de este mecanismo de consulta se potencia con las Mesas de Trabajo que cuentan con dos líderes escogidos entre sus miembros, procurando la paridad de género. Cada mesa aborda una de las estrategias de la AHSE 2036, en esos espacios se definen hojas de ruta para dar seguimiento al cumplimiento de la AHSE y para definir acciones de incidencia, promoción y difusión.

Base legal

- AHSE 2036
- Aún no se ha institucionalizado por parte del ministerio rector (MIDUVI).

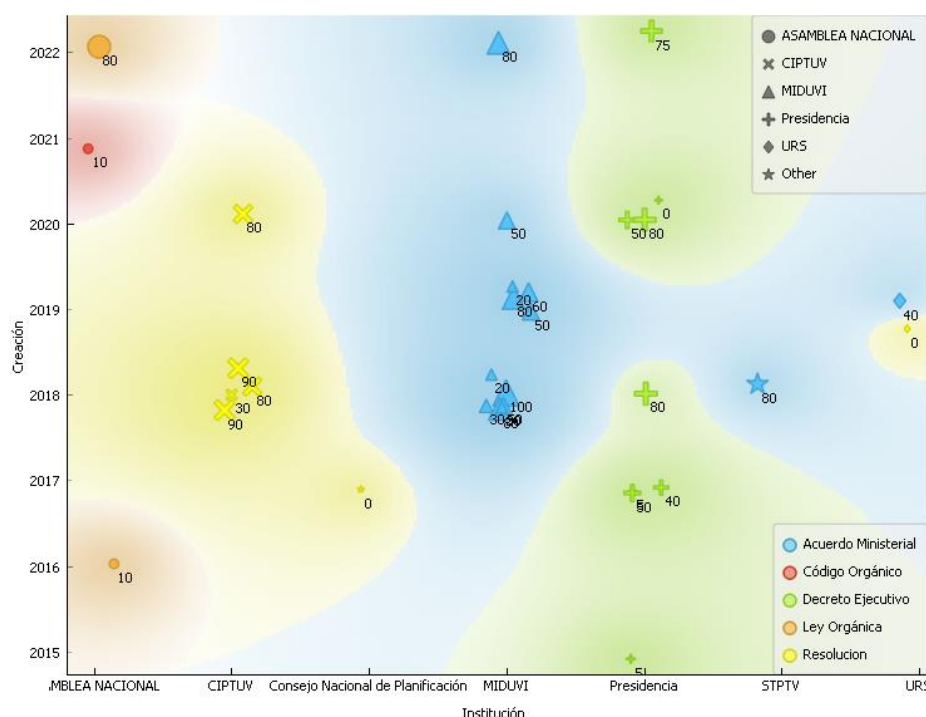
6.1.1.5 *Análisis transversal sobre los niveles de coherencia de la política pública en Socio Vivienda 2 y Huaracay*

Ahora bien, luego de observar la superposición de los esquemas normativos, programáticos, institucionales y de competencias establecidos para la producción y ejecución de política pública direccionada a la construcción de vivienda de interés social en Ecuador, dentro del periodo estudiado, a continuación, se realizará un análisis por transversal, cuyos resultados decantarán en la identificación de los niveles de coherencia, enmarcados en este proceso evaluativo.

Para tal efecto, y considerando que la coherencia ha sido definida como una forma de adecuación de un “sistema orgánico”, cuyos componentes (normas, instituciones, reglamentos, etc.) están organizados y ordenados, se establece un análisis del traslapo interinstitucional aplicando un umbral de similitud de las acciones propuestas en el marco de las competencias institucionales, siendo 0 el traslapo nulo (mayor coherencia) y 100 la duplicidad de funciones (menor coherencia). Este ejercicio, a su vez, dio cuenta de los niveles de coherencia normativa y organizacional para evaluar la política pública habitacional con su eje de gestión social (sea este EAS o EFC).

En este sentido, el análisis bayesiano en el software ORANGE logró identificar un gran porcentaje de traslapo entre las competencias de las instituciones en relación con la gestión social dentro de los proyectos de vivienda de interés social. Así, en el 2018 se expidió un gran número de Decretos Ejecutivos que ordenaban la emisión de Acuerdos Ministeriales y Resoluciones, originados fundamentalmente desde el MIDUVI. Esto se puede apreciar en la siguiente ilustración:

Ilustración 48. Traslapo de competencias entre las instituciones, según el año de expedición de la normativa relacionada con el acompañamiento social en proyectos VIS



Fuente: Normativa institucional recopilada. Elaboración propia.

En el 2018, la superposición de funciones respecto a la gestión social fue tal que se llegó a 100 en duplicidad (menor coherencia), lo cual se vio reflejado en el exceso de intervenciones de los poderes públicos relacionados con Casa para Todos, especialmente en Huaracay. En años anteriores, al contrario, y dado que las intervenciones estatales fueron escasas, no se evidenció superposiciones o traslapes de la misma magnitud. Esto se reflejó claramente en Socio Vivienda 2, cuya Estrategia de Acompañamiento Social fue débil, como se mostró en el desarrollo de los casos.

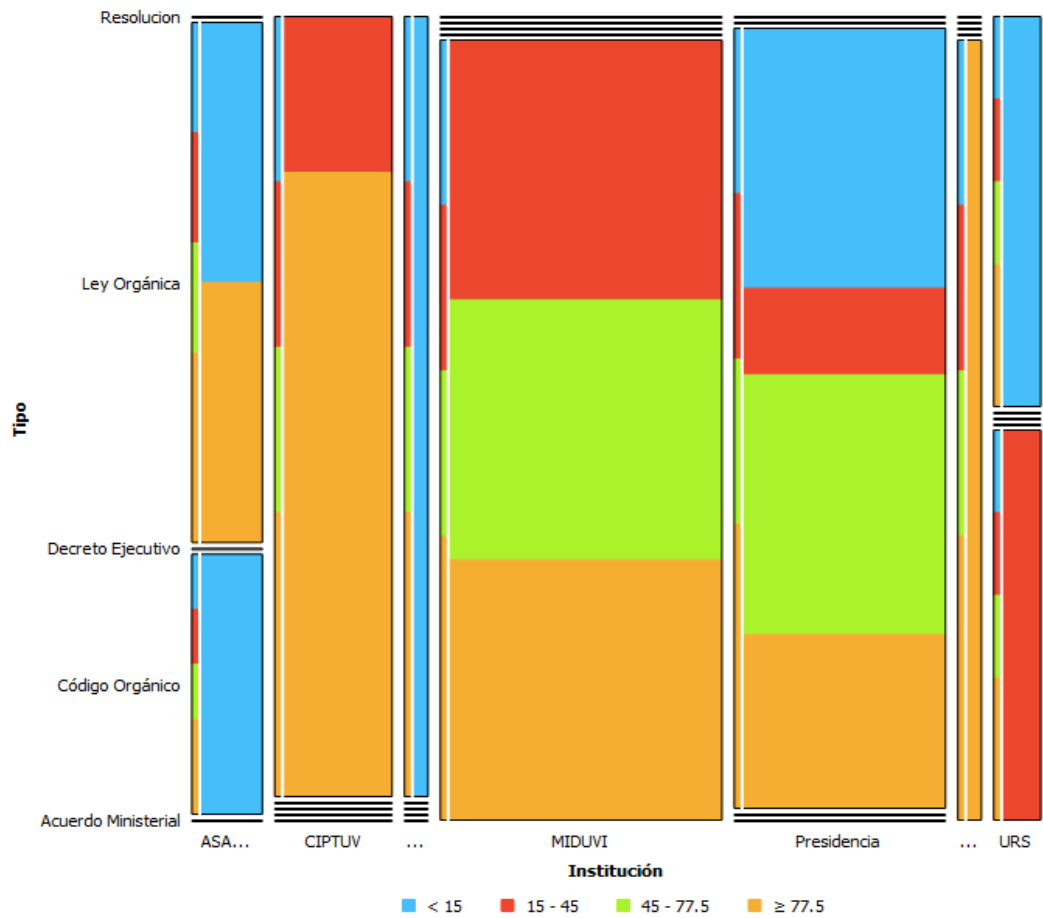
A partir del análisis competencial, también se identifica –en todas las entidades estatales– un gran número de traslapes, especialmente en el MIDUVI, el CIPTUV y la Presidencia de la República, esta última en su rol de ordenadora (ver gráficos siguientes). Esto generó la emisión de Acuerdos Ministeriales redundantes en funciones para cada entidad pública involucrada, lo que se tradujo en una serie de superposiciones y limitada coherencia en términos de toma de decisiones.

A partir de 2019, con la identificación de un solo instrumento que responda a los requerimientos del acompañamiento social, se intentó sistematizar y organizar este escenario, sin embargo, aún persistió el traslapeo de competencias, puesto que los lineamientos nacían

de una entidad distinta a la que legalmente detentaba la rectoría del hábitat y de la vivienda, a saber, la STPTV con su respectivo CIPTUV, que era el brazo ejecutor del plan de gobierno del presidente del periodo 2017 – 2021.

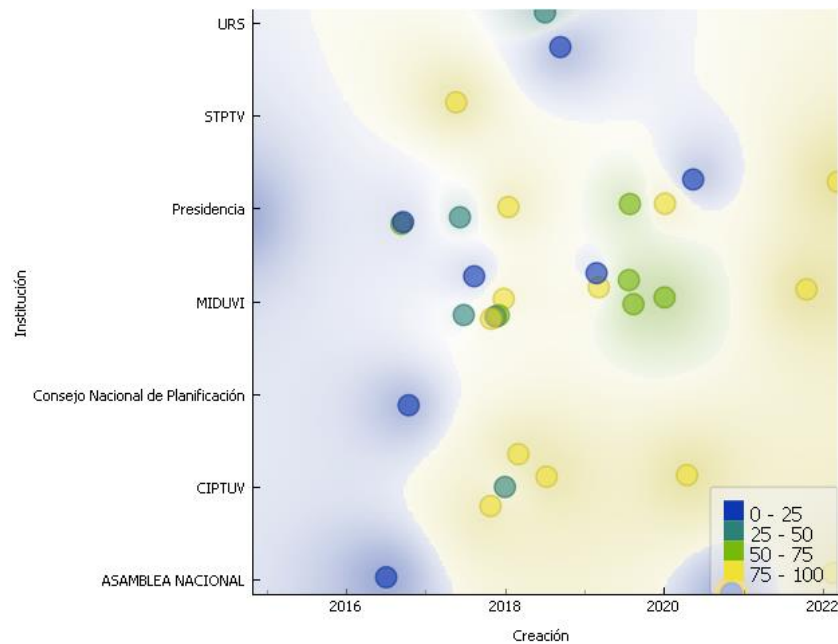
Esta problemática se visibiliza en los siguientes esquemas:

Ilustración 49. Proporción del traslapo de competencias según institución



Fuente: Análisis normativo. Elaboración propia.

Ilustración 50. Proporción del traslape de competencias posterior a la emisión de lineamientos para el Acompañamiento Social y el Fortalecimiento Comunitario



Fuente: Análisis normativo. Elaboración propia.

Como se observa en las gráficas precedentes, la mayor cantidad de traslapes competenciales y menor coherencia competencial tuvo lugar entre 2018 y 2019, llegando inclusive a una proporción de entre 75 a 100. Las entidades involucradas fueron, principalmente, el MIDUVI, la Presidencia y el CIPTUV, quienes multiplicaron sus esfuerzos, en ese momento, para robustecer las estrategias de gestión social. En consecuencia, el personal que integraba los equipos técnicos de gestión social estaban distribuidos en varias entidades gubernamentales, excepto dentro de los gobiernos locales (GAD), donde los proyectos habitacionales eran erigidos.

Otro ejemplo de conflictividad competencial fue la de la administración de los recursos para la generación de infraestructuras, puesto que Ecuador Estratégico asumía las funciones de los GAD. Así, por ejemplo, obras emblemáticas como las Escuelas del Milenio, aparecían como uno de los principales conflictos en relación con la diferenciación de la pertinencia territorial y de los estándares correspondientes al equipamiento de las mismas (Barreno & Tapia, 2018). También existieron conflictos en el nivel de transparencia fiscal y en el uso de los recursos, puesto que se eliminó las reasignaciones provenientes de las regalías de las industrias extractivas, evidenciando aún más que la proliferación de transferencias disminuyó la transparencia fiscal.

Por otro lado, para el MIDUVI, una de las competencias más conflictivas se relacionó con la articulación con los GAD y la implementación de las competencias traslapadas a partir de la

administración de fondos públicos para la generación de soluciones habitacionales. Como rector de la política pública de la vivienda de interés social, no existieron acciones claras que dieran continuidad al acompañamiento social de manera integral en un contexto de crecimiento desordenado de los asentamientos humanos y expansión desmedida de la mancha urbana (Clichevsky, 2000).

La demanda anual de viviendas sobrepasa la capacidad de generar soluciones habitacionales, originando demanda insatisfecha; sin embargo, la capacidad de asignación presupuestaria, así como el limitado acceso a suelo servido por parte de estratos de bajos ingresos, derivan en la ocupación informal del suelo y deviene en procesos especulativos por el manejo del valor de compra y venta de suelo, así como la escases relativa de suelo urbano para construcción de nueva vivienda en particular de interés social (MIDUVI, 2019).

En este punto, la interrelación de MIDUVI con la Unidad de Registro Social, que tiene como competencia identificar, registrar y evaluar la situación de las personas en condiciones de vulnerabilidad tiene como contraste la necesidad de crear una plena certeza técnica para agilizar el levantamiento y actualización del registro social. Sin embargo, desde la institución se identifica como un problema la absorción de competencias técnicas de la Unidad del Registro Social por parte de otras entidades del Estado (Unidad del Registro Social, 2019).

Tabla 29. Análisis de competencias de las instancias que intervienen en la producción y asignación de vivienda de interés social y en el acompañamiento social periodo 2008 - 2019

Institución	Competencia	Descentralizada	Incoherencia/ traslapo	Conflictos
MIDUVI	Uso, Gestión del Suelo y Catastros	SÍ	SÍ	SÍ
	Hábitat y Desarrollo Urbano	SÍ	SÍ	SÍ
	Vivienda	NO	SÍ	SÍ
URS	Registro Social	NO	NO	SÍ
Ecuador Estratégico	Coordinación, implementación y financiamiento de proyectos de desarrollo	SÍ	SÍ	SÍ
Ecuador Estratégico	Socialización y coordinación con actores territoriales	NO	SÍ	SÍ
CIPTUV	Coordinar y articular las políticas, lineamientos y acciones que permitan la implementación conjunta de	SÍ	SÍ	SÍ

	las Misiones "Toda una Vida" y "Las Manuelas"			
STPTV	Implementación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario	NO	SÍ	SÍ

Fuente: Análisis normativo y competencial. Elaboración propia

6.1.2 Evaluación cualitativa de la pertinencia de los esquemas de gobernanza detrás de los casos de estudio

Como se describió en el acápite metodológico, luego de transcribir un total de 14 entrevistas (6 para Socio Vivienda 2 y 8 para Huar cay) y de ingresar todo el material recopilado al aplicativo ATLAS TI, éste arrojó automáticamente una categorización y codificación: para Socio Vivienda 2, de 260 categorías y 535 códigos; y para Huar cay, de 300 categorías y 620 códigos. La herramienta de procesamiento cualitativo de Inteligencia Artificial (IA) –dentro del mencionado aplicativo– ha hecho posible la obtención de los elementos más relevantes de las entrevistas y sus interconexiones, lo que ha permitido visualizar, entre otros temas, la escasa pertinencia de la aplicación de la política habitacional con sus respectivas estrategias de gestión social.

6.1.2.1 Resultados del análisis cualitativo del esquema de gobernanza en Socio Vivienda 2

La herramienta de IA del aplicativo ATLAS TI codificó y categorizó de manera automática los principales elementos detectados en las 6 entrevistas de Socio Vivienda 2. Las categorías más relevantes fueron:

1. Desarrollo comunitario
2. Asuntos diversos
3. Política social
4. Política
5. Sentimientos y emociones negativas
6. Vivienda
7. Ineficacia de políticas públicas
8. Asuntos legales
9. Ubicación geográfica

Para el análisis de co ocurrencias dentro de las entrevistas efectuadas, es decir, para la detección de aquellas afirmaciones o expresiones comunes respecto a un tema, que se “solapan” o se “incrustan” entre unas y otras, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 30. Análisis de co ocurrencias en entrevistas de SV2 según ATLAS TI

	Asuntos legales Gr=18	Desarrollo comunitario Gr=130	Ineficacia de políticas públicas Gr=31	Política Gr=65	Política social Gr=68	Sentimientos y emociones negativas Gr=58	Ubicación geográfica Gr=15	Vivienda Gr=46
Asuntos legales Gr=18	0	10	2	5	5	1	2	7
Desarrollo comunitario Gr=130	10	0	5	24	28	14	8	19
Ineficacia de políticas públicas Gr=31	2	5	0	7	7	6	1	6
Política Gr=65	5	24	7	0	25	16	2	13
Política social Gr=68	5	28	7	25	0	14	3	21
Sentimientos y emociones negativas Gr=58	1	14	6	16	14	0	1	8
Ubicación geográfica Gr=15	2	8	1	2	3	1	0	6
Vivienda Gr=46	7	19	6	13	21	8	6	0

Fuente: Entrevistas eje cualitativo de Socio Vivienda 2. Elaboración: ATLAS TI.

Aquí, Gr es el número de citas (dentro de las entrevistas) en las que aparece una u otra categoría y los números expresan la cantidad de veces que las categorías se intersectan entre sí dentro de las citas. Cabe notar que en este proceso fue descartada la categoría “asuntos varios”, por su irrelevancia e imprecisión. En este caso, las categorías más presentes en los fragmentos citados son: desarrollo comunitario, política social y política.

Por ejemplo, dentro de las entrevistas, la categoría de política social se intersecta 28 veces con la de desarrollo comunitario, lo que da cuenta de su grado de correspondencia (en

términos cualitativos). Además, no es menor haber detectado que los sentimientos y emociones negativas han co ocurrido 14 y 16 veces con el desarrollo comunitario, la política social y la política, lo que da cuenta no solo de los niveles de insatisfacción de la población respecto a las intervenciones de la gestión social en Socio Vivienda 2, sino que además refleja el pleno conocimiento de los poderes públicos respecto a dicha insatisfacción.

Esto se ejemplifica con una de las expresiones de una técnica del MIDUVI que intervino en Socio Vivienda 2, con la Estrategia de Acompañamiento Social. Ella mencionó:

Primero se hizo un censo, se le otorgaba un código a cada familia, pero con eso nosotros iniciamos el proceso de recuperación del Estero Salado. Ahí, le repito, inician los conflictos. Las personas al principio no querían. Malcriadas, ¿verdad? Yo experimenté bastante. Conocí a personas de bastantes formas de pensar. En todo caso, ese fue el reto, como le dije al inicio. Nosotros comenzamos a hacer este censo. Comenzamos a visitar a las familias que aceptaron la reubicación. Comenzamos con esas familias, esos poquitos a reubicar. Se hizo ya, con ese poquito, ese mínimo de personas que dijeron sí, yo me quiero ir de aquí, y comenzamos con ese poco. (Ricaurte, 2021).

Ahora bien, para visualizar las interconexiones y flujos entre las distintas categorías, el software ha arrojado el siguiente gráfico Sankey:

Ilustración 51. Gráfico Sankey de Socio Vivienda 2



Fuente: Entrevistas a representantes de esquema de gobernanza Socio Vivienda 2.
Elaboración propia a partir de ATLAS TI.

El diagrama precedente muestra con claridad los dos pilares alrededor de los cuales giran las categorías más relevantes, detectadas por la herramienta de IA de ATLAS TI. Estas categorías son la vivienda y la ubicación geográfica, ambas interconectadas por los nodos de asuntos legales, desarrollo comunitario, ineficacia de políticas públicas, política, política social, sentimientos y emociones negativas.

social y sentimientos y emociones negativas. Destaca el hecho de que, entre desarrollo comunitario y política, se encuentra la decidora categoría de ineficacia de políticas públicas, la cual, expresada de otro modo, configura la escasa pertinencia de dichas políticas; es decir, su carente capacidad de responder a las necesidades de un territorio o grupo poblacional.

Esta afirmación se ilustra con el fragmento siguiente:

Realmente el tema nos incomoda, nos impacienta. Porque a veces no sabemos ni qué información darle al ciudadano que viene por una solicitud de vivienda. ¿Por qué?, porque no tenemos el presupuesto. No hay planes habitacionales. Desde el 2010 se manejaba de otra forma, como el tema de los comités de vivienda. Mínimo 30 personas, para poder hacer lo que aquí se conoce como construcción en terreno propio... (Ricaurte, 2021).

Por otro lado, también emergieron los sentimientos y las emociones negativas, que están cercanos a la ubicación geográfica de Socio Vivienda 2, y a todos los problemas de tenencia de vivienda vinculados a ella, así como también fue indicado en la descripción de casos previa. Aquello sobrepasó cualquier tipo de intervención de acompañamiento social o de desarrollo comunitario, como se lee en la gráfica. Esto demuestra que, luego del reasentamiento de la población que residía en el Estero Salado sobre lo que hoy se configura como Socio Vivienda 2, su problema más grave no fue su convivencia o su vecindad, sino su ubicación geográfica (segregación) y los asuntos legales (tenencia). Con estas premisas irresueltas, difícilmente las estrategias de acompañamiento social pudieron permear, peor aún si dichas estrategias no se dieron de manera continua y sostenida. Esta situación da cuenta de una ausencia de pertinencia de las políticas aplicadas respecto a lo que la población receptora requería.

Además, ya en términos de gobernanza, se identifica que:

Estaba mal conectada con la tarea de las otras Subsecretarías (el rol de la Gerencia de Gestión Social). Se empezaba muy tarde. Tenía, pues, que haber una diversidad de estratos para evitar los ghettos y para que las cosas funcionen. Los lugares estaban desconectados y no había salidas laborales para esas personas. Era algo que no se planteaba. Entonces la Gerencia se convirtió en una suerte de puente nada más. Se hacía el desastre y luego se enviaba a la gente de la Gerencia de Gestión Social para apagar ese desastre y para que “la sangre no llegara al río” y a conseguir fotos bonitas con las autoridades.

Este fragmento ilustra con claridad la complejidad de las problemáticas existentes en los barrios de VIS creados por los poderes públicos, específicamente en Socio Vivienda 2, así como la debilidad del ente ejecutor de la EAS, a saber, la Gerencia de Gestión Social. Se vislumbra, pues, una suerte de funcionalidad tipo “apaga incendios”, más que una política pública coordinada y aplicada estratégicamente.

6.1.2.2 Resultados del análisis cualitativo del esquema de gobernanza en Huarcay

La herramienta de IA del aplicativo ATLAS TI codificó y categorizó de manera automática los principales elementos detectados en las 8 entrevistas de Huarcay. Las categorías más relevantes fueron:

1. Bienestar sostenible
2. Desarrollo comunitario
3. Desacuerdo o críticas
4. Desarrollo personal
5. Diversidad
6. Economía
7. Gestión de proyectos
8. Gestión gubernamental
9. Sociedad y vivienda

Para el análisis de co ocurrencias dentro de las entrevistas efectuadas, es decir, para la detección de aquellas afirmaciones o expresiones comunes respecto a un tema, que se “solapan” o se “incrustan” entre unas y otras, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 31. Análisis de co ocurrencias en entrevistas de Huarcay según ATLAS TI

	Bienestar sostenible Gr=27	Desarrollo comunitario Gr=10	Desacuerdo o crítica Gr=16	Desarrollo Personal Gr=72	Diversidad Gr=78	Economía Gr=21	Gestión de proyectos Gr=58	Gestión gubernamental Gr=44	Sociedad y vivienda Gr=55
Bienestar sostenible Gr=27	0	0	1	13	5	3	10	5	8
Desarrollo comunitario Gr=10	0	0	0	0	10	0	0	0	0
Desacuerdo o crítica Gr=16	1	0	0	8	5	1	2	3	4
Desarrollo Personal Gr=72	13	0	8	0	16	9	22	18	25
Diversidad Gr=78	5	10	5	16	0	8	23	8	19
Economía Gr=21	3	0	1	9	8	0	11	5	10
Gestión de proyectos Gr=58	10	0	2	22	23	11	0	15	18

Gestión gubernamental Gr=44	5	0	3	18	8	5	15	0	13
Sociedad y vivienda Gr=55	8	0	4	25	19	10	18	13	0

Fuente: Entrevistas eje cualitativo de Huarca. Elaboración: ATLAS TI.

Como se observa en la tabla precedente, las categorías con mayor presencia en las citas textuales de las entrevistas son: diversidad, desarrollo personal y gestión de proyectos. Aquellas categorías con mayores niveles de intersección son sociedad y vivienda con desarrollo personal, lo cual coincide con varios de los testimonios recogidos. Por ejemplo, uno de ellos señala:

Aunque la focalización de la población sea semejante, comparando Socio Vivienda 2 con cualquier otro proyecto habitacional de Casa para Todos, la diferencia sí está marcada por la capacidad de fortalecimiento y de potencialización de capacidades de los beneficiarios, así como de la capacidad de organizarse, que tengan su propia comitiva, sus comisiones de distintos aspectos. Yo creo que igual su autoestima, el proteger y valorar su entorno, vivir en lugares bonitos, creo que también fue es un determinante clave. (Maldonado, 2021).

A diferencia de Socio Vivienda 2, Huarca parece ostentar mayores indicios de adaptación social, no solo por la mejora de la calidad de las infraestructuras y de los servicios públicos, sino por el despliegue de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario. Este hito ha sido vinculado a una visión barrial - colectiva, pero también a una perspectiva individual - de hogar. En efecto, se reconoce un “incremento de la autoestima de los hogares”, que el programa ATLAS TI lo traduce como desarrollo personal. Este componente, además, co ocurre con las categorías gestión de proyectos y gestión gubernamental, lo que significa que, efectivamente, se percibe cierto aporte gubernamental en el incremento de la calidad de vida de la población que forma parte este proyecto habitacional.

Irónicamente, los mayores puntos de crítica en Huarca co ocurren también con el desarrollo personal, pero esto puede leerse con la segunda mayor co ocurrencia que es el tema de la diversidad. En efecto, se reconoce como falencia la concentración de un solo tipo de población, y no solamente en términos socio económicos, sino también físicos, en este caso, por la prevalencia de un elevado número de personas con discapacidad. Esto se traduce en una limitada pertinencia de las políticas implementadas, dada la falta de correspondencia entre las necesidades poblacionales y las respuestas generadas desde el Estado. Esta afirmación se ilustra claramente en el siguiente fragmento de entrevista a profundidad.

Una de las debilidades que yo creo, no es el hecho de que estén ahí, las personas con discapacidad, el hecho de la ubicación. Yo creo que hubiese sido ideal ubicar a las personas con discapacidad junto a personas sin discapacidad para que se ayuden en el momento de trasladar, en el momento de alguna situación natural. Eso más bien yo veo una debilidad. De que están ahí mismo un montón de personas con discapacidad. Y otra cosa que también me preocupa es que tenemos a un montón de abuelitos que

viven solos, solos. Entonces ese sí es un problema, que no nos dimos cuenta. No hemos trabajado. Considero que sí debemos buscar alguna alternativa. Porque la Ley dice que debemos cuidar a las personas con discapacidad y aquí no, viven solos, no tienen qué comer, no tienen bono, no tienen trabajo, viven de la caridad. Y esta es una situación mucho más complicada que las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad siempre tienen cuidadores. Los abuelitos están en abandono. (Gualli, Gestora social de la STPTV, 2021).

Por otro lado, para visualizar las interconexiones y flujos entre las distintas categorías, el software ha creado el siguiente gráfico Sankey:

Ilustración 52. Gráfico Sankey de Huarcay



Fuente: Entrevistas a representantes de esquema de gobernanza Huarcay. Elaboración propia a partir de ATLAS TI.

Los dos ejes principales detectados por el software son las categorías de bienestar sostenible y sociedad y vivienda, encontrándose luego –en un mismo nivel– el desarrollo comunitario y el desarrollo personal. También se identifica otra importante categoría, que es la economía,

la cual engrana directamente con la gestión de proyectos y la gestión gubernamental, no tanto con el desarrollo personal o comunitario, lo que, si se daba el caso, hubiese dado cuenta de la adquisición de ciertos niveles de autonomía económica de la población reasentada, y esto no ha ocurrido. Los flujos de la categoría “desacuerdo o crítica” están conectados con casi todas las demás categorías, pero de manera especial, con la rama de la economía, lo que puede ilustrarse con un fragmento detectado en una de las entrevistas a profundidad:

Yo creo que es terrible que el gobierno nacional tenga ese tipo de falencias. Porque por ejemplo el Banco del Estado va a ofrecerles créditos allá y no les puede dar los créditos porque no tienen escrituras, porque no tienen un trabajo estable, en fin. Entonces, vemos ese tipo de cosas, y sin embargo se van y se ofrecen esos créditos. Es una debilidad. Y es una frustración tanto para nosotros como para la gente de allá. Tenemos un montón de emprendimientos, gente que ya tenía su emprendimiento. Y que aquí, seguramente por protagonizar, se les quiere dar otro enfoque, que no que así no se hace, no se les deja, de acuerdo a lo que nosotros creemos. Una de las falencias es que, por ejemplo, las viviendas laterales tengan locales, donde ellos puedan ponerse sus negocios. Pero solamente es una cuestión política. Los compañeros de medios de vida tienen reuniones 3 o 4 veces por semana, de 3 a 4 horas, pero no sabemos cuál es el resultado. Incluso, el de textiles al que Douglas⁵¹ mencionó, pues está con un problema muy grande. Los del MIPRO⁵² le ayudaron a sacar sus papeles, a legalizarse, y les habían hecho sacar la personería jurídica y les había tocado pagar un impuesto al SRI⁵³ súper alto. Entonces están con una deuda súper alta al SRI. Y no tienen de dónde pagar. Los que hicieron cortinas, sábanas, etc. Ahorita tienen muchos problemas por eso, aunque tienen muchas ganas por salir adelante. Ahora tienen, pues, un retroceso. Por eso es frustrante. No hay apoyo al emprendimiento. Entonces el lugar de ver un apoyo, yo veo trabas, cuando ellos ya tienen un camino recorrido. Cuando lo que teníamos que hacer era solo acompañarles. Hubiese sido mucho más fácil, más viable. (Gualli, Entrevista a profundidad, 2020).

Aquí se visualiza la falta de pertinencia de la EFC (en su componente económico de medios de vida) incluso reconocida por los mismos actores gubernamentales que la pusieron en marcha. También se observa el solapamiento de instituciones públicas, como el Ministerio de Producción, el Banco del Estado y el Servicio de Rentas Internas, en un ejercicio de gobernanza improvisado que, tratando de brindar cierta ayuda, terminó por afectar a los usuarios.

⁵¹ Gestor comunitario de la STPTV.

⁵² Se refiere al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

⁵³ Se refiere al Servicio de Rentas Internas, que es el ente recaudador de impuestos en Ecuador.

6.2 Fuente B: Esquema de actores sociales

Como se indicó en el acápite metodológico, el presente esquema de actores sociales hará un ejercicio comparativo de la calidad de vida de la población en cada caso estudiado, observando su evolución a raíz de la obtención de viviendas de interés social gratuitas proporcionadas por el Estado, junto con sus respectivas estrategias de gestión social (EAS y EFC respectivamente). En primera instancia, se compara los resultados del levantamiento de información en cada asentamiento a partir del análisis estadístico descriptivo, para luego decantar en la elaboración de un modelo de regresión logística binomial. Este modelo establece probabilidades de que un suceso ocurra dadas ciertas características, lo que develará con mayor certeza la escasa probabilidad de transformación real de la calidad de vida de las poblaciones estudiadas.

6.2.1 Resultado del análisis cuantitativo del esquema de actores sociales

6.2.1.1 Socio Vivienda 2

Calidad ambiental (dimensión física)

Como se describió en el acápite teórico, uno de los elementos más relevantes para considerar que una vivienda es adecuada es la dimensión de la tenencia. Esta dimensión, si bien no fue directamente vislumbrada por la Estrategia de Acompañamiento Social implementada por el MIDUVI (EAS), se configura como un elemento relevante para valorar la calidad de vida de los hogares. Para el caso de Socio Vivienda 2, llama la atención que la política de vivienda de interés social del primer decenio del 2000, en lugar de fomentar el derecho a una tenencia segura de vivienda, haya despojado este derecho a los hogares que se reasentaron desde el Estero Salado a Socio Vivienda 2. Esto se evidencia claramente en los datos obtenidos a través de las encuestas: 4,4% de los hogares tenía vivienda propia con escrituras, y el 89,9% tenía una vivienda propia, aunque sin escrituras. Actualmente, prácticamente la totalidad de los hogares que habitan en Socio Vivienda 2 no cuenta con escrituras de sus casas y, por lo tanto, su tenencia no es segura.

Esto contrasta en cierta medida con el tema de la calidad de la vivienda. En efecto, sí existe cierto nivel de satisfacción con la calidad de las construcciones, en un orden del 83%. Mientras que el 17% manifiesta que su calidad es apenas regular. En el escenario previo, la estructura de las viviendas era considerada mala o regular, en un orden del 36,4%.

En cuanto al abastecimiento de servicios básicos, es importante reconocer que, actualmente, están saldados dentro de los márgenes de Socio Vivienda 2. Sin embargo, esta situación es

relativamente reciente, puesto que cuando los hogares fueron reasentados no contaban con dichos servicios, en especial el de agua potable, que llegó prácticamente 5 años después de que sus pobladores habiten las viviendas.

En cuanto al acceso a espacios públicos y de recreación, existe un diferencial de 3 puntos porcentuales, entre aquellos que asintieron tener acceso a ellos, comparando Socio Vivienda 2 con el barrio previo al reasentamiento. Esto refleja que, en alguna medida, anteriormente las personas podían acceder mayormente a estos espacios, respecto a lo que ocurre actualmente.

Bienestar (dimensión funcional)

Previo al reasentamiento, las personas que ahora conforman Socio Vivienda 2 tenían acceso a sistemas de movilidad, en un orden mayor al 90%. Mientras que apenas el 8,8% expresó no haber tenido este servicio de manera tan accesible. Esto contrasta con el escenario actual, en el que 3 veces más personas indicaron su inconformidad con el acceso a sistemas de movilidad y transporte, respecto a lo que ocurría anteriormente.

La esfera de la educación parece ser uno de los aspectos saldados dentro de Socio Vivienda 2 en un porcentaje representativo, que se diferencia de las anteriores circunstancias en aproximadamente 30 puntos porcentuales. En la salud, al contrario, existe un menor acceso en el escenario actual, frente a lo que ocurría en el asentamiento humano previo.

En cuanto al empleo, resalta el hecho de que las circunstancias previas y las actuales son bastante similares. En efecto, cerca del 35% de la población manifestó no contar con un empleo y dedicarse a actividades informales. Esta realidad, según el levantamiento cualitativo de información, se ha visto bastante acentuada durante la pandemia, que fragilizó muchísimo más la situación laboral de los hogares.

Con respecto a los ingresos, si bien no se cuenta con datos previos al reasentamiento, destaca el hecho de que la mayor parte de la población de Socio Vivienda 2 vive con menos de 513 dólares al mes. Menos del 4% de los hogares tienen ingresos mayores, y el tope es de 714 dólares.

Los datos de pobreza no cuentan con tanta precisión, pero se conoce que más del 11% de los hogares de Socio Vivienda 2 recibe el bono de desarrollo humano, lo cual es un indicio de que esa es, precisamente, la proporción de hogares en situación de pobreza.

Identidad cultural (dimensión relacional)

En Socio Vivienda 2 resalta el hecho de que la mayoría de la población se auto identifica como afro ecuatoriana, esto es cerca del 60%. El resto pertenece a otras etnias, entre mestizos, blancos e indígenas. Este hecho da cuenta de un importante componente racial en los procesos de segregación promovidos por la política pública estatal de vivienda.

En lo que concierne a la participación ciudadana, destaca el hecho de que más del 90% de los habitantes de Socio Vivienda 2 no están directamente vinculados a procesos participativos barriales, lo que da cuenta de la debilidad del tejido socio organizativo del sector, incluso a pesar de las intervenciones puntuales que tuvo la EAS en cierto momento.

Tabla 32. Síntesis del análisis descriptivo de Socio Vivienda 2

Dimensión	Variable	Descripción en caso de estudio	
		Antes del reasentamiento (antes de 2008)	Después del reasentamiento (finales de 2019)
Dimensión física	Vivienda adecuada	<i>Propiedad:</i> Si bien la propiedad de una vivienda no siempre es garantía de una tenencia segura, puede considerarse un indicador de la misma. Para el caso de la población que actualmente reside en Socio Vivienda 2, la mayoría de ellos (89,9%), tenían vivienda “propia sin escrituras” antes del proceso de reasentamiento. Las viviendas “propias con escrituras” estaba en un orden del 4,4%; y las viviendas de parientes, en un 5,7%. <i>Calidad de la vivienda:</i> El 63,6% afirmó que la estructura de su vivienda previo a la mudanza a Socio Vivienda era entre muy buena y buena; el 36,4% afirmó que la calidad de su vivienda estaba entre regular y mala.	<i>Propiedad:</i> El 99,4% de viviendas de Socio Vivienda 2 no cuentan con escrituras. Solamente 1 vivienda está arrendada, dentro de la muestra considerada. <i>Calidad de la vivienda:</i> Cerca del 83% siente que su vivienda actual cuenta con una buena estructura; mientras que el 17% dice que es regular.
	Servicios básicos	<i>Abastecimiento de agua potable:</i> El 71,7% contaba con pileta comunitaria en los asentamientos originarios; mientras que el 19,5% contaba con redes de agua potable. El 0,6% utilizaba el agua del río del estero y el 8,2% a través de tanqueros. <i>Energía eléctrica:</i> Todos estaban conectados a una red de energía eléctrica <i>Descarga de aguas servidas:</i> El 38,4% descargaba en el estero	<i>Abastecimiento de agua potable:</i> El 100% de los hogares de Socio Vivienda 2 cuenta actualmente con agua potable. Esto luego de 6 años en los que los habitantes no contaban con este servicio, y llegaba a través de taqueros. <i>Energía eléctrica:</i> Todos cuentan con servicio de electricidad en Socio Vivienda 2.

		salado; el 1,3% en la calle o en el patio; el 39% en letrinas y apenas el 21,4% a través de una red de aguas servidas instalada. <i>Eliminación de desechos sólidos:</i> El 67,3% botaba la basura en el río del estero; el 10,7% la llevaba al botadero; y apenas el 22% contaba con carro recolector.	<i>Descarga de aguas servidas:</i> La totalidad del reasentamiento cuenta con este servicio, es decir, el 100%. <i>Eliminación de desechos sólidos:</i> El 100% de los habitantes de Socio Vivienda 2 cuenta con el servicio de recolección de residuos sólidos.
	Espacios públicos y de recreación	<i>Cercanía a parques y centros comerciales:</i> El 51,5% de hogares no tenía cercanía con parques y centros comerciales; mientras que el 48,4% sí podía hacerlo.	<i>Cercanía a parques y centros comerciales:</i> En Socio Vivienda 2, 54,1% afirma no tener cercanía con parques y centros comerciales; mientras que 45,9% dice que sí lo tiene.
Dimensión funcional	Sistemas de movilidad	El 91,2% sí contaba con sistemas de movilidad antes de mudarse a Socio Vivienda 2; mientras que el 8,8% manifestó no haber tenido acceso a sistemas de movilidad.	El 74,3% manifiesta tener acceso a sistemas de movilidad, mientras que 25,8% señaló un acceso a movilidad limitado.
	Educación	El 35,2% de los pobladores del sector previo al reasentamiento afirmaron no tener facilidad para acceder a escuelas y colegios, mientras el 64,8% sí tenía acceso.	Apenas el 6,3% afirma no tener acceso a escuelas y colegios, mientras que el 93,7% manifiesta sí contar con este servicio.
	Salud	Cerca del 12% de los habitantes de Socio Vivienda 2 afirmó que, antes de su reasentamiento, no contaban con servicios de salud. Por el contrario, el 88% afirmó sí contar con dicho servicio.	En la actualidad, el 25,8% de los habitantes de SV2 señaló no tener cubierto el servicio de salud. Mientras que el 74,2% dijo que sí lo tenía.
	Empleo	El 34% de la población no contaba con trabajo antes de mudarse a Socio Vivienda 2, mientras que el 66% sí contaba con un empleo antes.	El 34,6% no cuenta con empleo actualmente en SV2, mientras que el 65,4 sí tiene algún tipo de empleo.
	Ingresos	No se cuenta con datos de ingresos previo al reasentamiento.	El 96,2% tiene actualmente ingresos menores a 513 dólares al mes. Mientras que 3,8% cuenta con ingresos mayores a 513 dólares y menores a 714.
	Pobreza	No se cuenta con datos de pobreza previos al reasentamiento.	El 11% de la población de Socio Vivienda 2 recibe el Bono de Desarrollo Humano, y por tanto, es considerada pobre; mientras

			que el 88,7% no lo recibe, y por tanto, no puede ser considerada como pobre.
	Seguridad	El 73,6% de los hogares se sentía seguro en sus viviendas anteriores; mientras que el 26,4% afirmó no sentirse seguro.	El 43,4% de hogares que habitan Socio Vivienda 2 no se siente seguro en el lugar donde habitan; mientras que el 56,6% sí percibe seguridad en el sector.
Dimensión relacional	Auto identificación étnica	El 57% se auto identifica como afroecuatoriano; el 37,1% como mestizo; y el 6,2% pertenece a otras etnias.	
	Participación ciudadana	No se dispone de información sobre los procesos participativos previos al proceso de reasentamiento.	El 91,1% de la población de Socio Vivienda 2 no participa en organizaciones barriales, comités pro mejoras o asociaciones artísticas.

Fuente: Pobladores de Socio Vivienda 2, 2008 - 2019. Elaboración propia.

6.2.1.2 Huarcay

Calidad ambiental (dimensión física)

Prácticamente ningún hogar de Huarcay cuenta con su título de propiedad, por lo que no es posible realizar transacciones con este tipo de viviendas. Esto se da a pesar de las promesas del gobierno de turno, de que aquellos hogares que tengan una adecuada convivencia podrán acceder a una tenencia segura. Esto significa que aquellos hogares que, luego de mudarse a Huarcay y aceptando la vivienda gratuita, no cumplieran con los códigos de convivencia, corrían el riesgo de ser desalojados, o lo que se denominó como “reversión”, en términos de los acuerdos ministeriales del MIDUVI.

En cuanto a los servicios básicos, resalta el hecho de que todos estaban presentes en Huarcay desde un principio. Sin embargo, surgieron inconvenientes en lo que respecta a su permanencia, dado que los hogares beneficiarios no contaban con recursos para pagarlos, al provenir de estratos de extrema pobreza y pobreza⁵⁴.

En cuanto al acceso a espacios públicos, cabe subrayar que el 100% de la población de Huarcay lo tiene, dada la configuración y distribución de dicho proyecto habitacional.

Bienestar (dimensión funcional)

Los habitantes de Huarcay tienen acceso a sistemas de movilidad cercanos, sin embargo, resalta el hecho de que, luego de que su población ocupó abruptamente las viviendas, estos sistemas debieron fortalecerse dada la nueva demanda. Algo similar ocurrió en los ámbitos de la educación y de la salud,

⁵⁴ Antes de asentarse en Huarcay, muchos hogares no contaban con servicios o los tenían prestados o de manera ilegal como, por ejemplo, la energía eléctrica “pirateada”.

puesto que los servicios temporalmente no abastecieron. A pesar de ello, destaca que cerca del 27% de la población de este sector se haya incorporado al sistema educativo, sobre todo a la educación secundaria, con un 38,5%, lo que denota la relativa juventud de los habitantes. Adicionalmente, a través de la implementación de la EFC, en Huar cay se promovieron procesos de capacitación laboral, que beneficiaron al 14,5% de la población.

En lo que concierne a la salud, el 39,3% de la población de Huar cay recibió atención en este ámbito en los centros de salud cercanos a la zona. Mediante la aplicación de la EFC, algunas ocasiones, los servicios de salud se acercaban a cada hogar de Huar cay a través de brigadas médicas.

Respecto al empleo, la situación de los habitantes de Huar cay no se ha modificado sustancialmente. En el primera momento, el 70% manifestó que no trabaja; y en el segundo momento, el 69% manifestó algo similar.

Identidad cultural (dimensión relacional)

Similar al caso de Socio Vivienda 2 con los afroecuatorianos, en Huar cay existe un porcentaje importante de población que se auto identifica como indígena, llegando al 66,5%, es decir, más de la mitad.

En lo que respecta a la participación de los habitantes de la zona, destaca que el 11% sí está activo en procesos de gestión ciudadana, mientras que el 89% no ha formado parte de los mismos. Esto contrasta con el escenario previo a la mudanza, en el que casi el 95% no se hubo involucrado en procesos participativos.

Tabla 33. Síntesis del análisis descriptivo de Huar cay

Dimensión	Variable	Descripción en caso de estudio	
		Primer trimestre después de mudanza (mediados de 2018)	Primer año luego de la mudanza (finales de 2019)
Dimensión física	Vivienda adecuada	<i>Seguridad de la tenencia:</i> Es importante indicar que antes de la mudanza a Huar cay cada hogar habitaba en sectores distantes entre sí, por tanto, es difícil precisar las características específicas de las viviendas previas. Lo que se conoce es que, según los datos del denominado Registro Social, ningún hogar podía ser beneficiario de VIS si tenía algún tipo de propiedad a su nombre.	<i>Seguridad de la tenencia:</i> Ningún habitante de Huar cay fue beneficiado con títulos de propiedad después de cerca de un año y medio de su mudanza. Incluso, algunos hogares desistieron de permanecer en sus viviendas; a otros se les revertió el proceso de adjudicación por no cumplir con los códigos de convivencia.
	Servicios básicos	Servicios básicos cubiertos en términos de agua potable, saneamiento, recolección de residuos.	Servicios básicos cubiertos en términos de agua potable, energía eléctrica, saneamiento, recolección de residuos. Sin embargo, dado que el pago de estos servicios no podía

			ser cubierto por las economías familiares, muchas veces debían ser interrumpido. Además, se presentan problemas persistentes en cuanto al robo de medidores de agua.
	Espacios públicos y de recreación	Acceso a espacios públicos y de recreación presente dentro del proyecto habitacional y fuera de este.	Acceso a espacios públicos y de recreación presente dentro del proyecto habitacional y fuera de este al 100%. Cabe denotar que estos espacios tienden a degradarse rápidamente.
Dimensión funcional	Sistemas de movilidad	Líneas de buses disponibles para la población de Huaracay, con tiempos de traslado de 1 hora y media aproximadamente hacia el hiper centro de la ciudad.	Líneas de buses disponibles para la población de Huaracay, con tiempos de traslado de 1 hora y media aproximadamente hacia el hiper centro de la ciudad.
	Educación	El nivel de instrucción que primó en los recién establecidos en Huaracay es la educación primaria, con el 28%; luego la educación general básica, con un 23,9%; la educación secundaria, con un 16,4%; finalmente la educación media/bachillerato, con el 13,6%. Apenas el 1,1% de los habitantes había accedido a estudios universitarios; y 1,4% ha accedido a un centro de alfabetización.	Luego de año y medio de transcurrida la mudanza a Huaracay, el 26,7% de su población se ha incorporado al sistema educativo, mientras que el 73,3% no lo ha hecho. Esta incorporación ha sido, prioritariamente, a la educación secundaria, con un 38,5%. Luego, con el 27,6%, a la educación media/bachillerato; y el 15,3% a la educación general básica, y apenas el 1,1% a la universidad. Con la implementación de la EFC, que promovió procesos de capacitación laboral dentro del proyecto, un 14,5% de población se benefició de aquella capacitación, y un 85,5% no lo hizo.
	Salud	Apenas llegada la población, no hubo controles de salud inmediatos. Es importante destacar que el otorgamiento de viviendas en Huaracay priorizó a las personas con discapacidad, motivo por el cual este sector acumula un 11,7% de personas con discapacidad 88,3% que no tiene discapacidad.	Con la implementación de la EFC, el 39,3% de la población de Huaracay recibió atención de salud cuando padecía una enfermedad, y también lo hizo de manera mensual en un 19,6%.
	Empleo	Apenas mudada la población al proyecto habitacional, el 70%	El 69% de la población de Huaracay no trabaja, mientras que el 31% sí lo hace. Resalta el hecho de que apenas

		manifestó que no trabajaba, mientras que el 30% sí lo hacía.	el 15% busca trabajo y el 85% no busca trabajo, a pesar de no tenerlo.
	Ingresos	No se cuenta con datos exactos de ingresos previo a la mudanza a Huarca. Se conoce que son hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, es decir, viven con menos de 2 dólares al día.	El ingreso promedio es de 148,82 dólares. Cabe indicar que como el 11,7% de la población de Huarca tiene discapacidad, algunos de ellos reciben el denominado Bono Joaquín Gallegos Lara ⁵⁵ , que bordea los 240 dólares.
	Pobreza	Como se mencionó en la descripción de los casos estudiados, todos los hogares de Huarca estaban en situación de extrema pobreza y pobreza. Muchos de ellos vivían con menos de 2 dólares al día.	No se cuenta con cifras exactas de nivel de pobreza
	Seguridad	Apenas llegada la población, el 11,3% afirmó haber sido víctima de algún atraco, y el 88,7% no.	El 56% de la población de Huarca se siente segura en su actual entorno, mientras que el 37,5% se siente inseguro.
Dimensión relacional	Auto Identificación étnica	El 66,5% de la población de Huarca se auto identifica como indígena; mientras que el 34,2 se define como mestizo.	
	Participación ciudadana	El 94,8% de la población de Huarca manifestó no haber sido parte de alguna organización u asociación ciudadana previo a su mudanza. Un 2,7% sí lo ha hecho.	El 89% de la población de Huarca no ha sido parte de procesos de participación barrial; mientras que el 11% sí.

Fuente: Pobladores de Huarca, 2018 - 2019. Elaboración propia.

6.2.1.3 *Resultados del análisis basado en el modelo de regresión logística binomial: comparativo entre Socio Vivienda 2 y Huarca*

En el análisis descriptivo realizado previamente salta a la vista, entre otros factores, la elevada concentración –tanto en Socio Vivienda 2 (con 57%) como en Huarca (con 66,5%)– de población de orígenes étnicos distintos al predominante en Ecuador, que es el mestizo (cerca del 72%). Este hecho da cuenta de que los procesos de segregación socio espacial catalizados por la estructura estatal, además de tener un fuerte componente socio económico, son el producto de matrices racistas profundamente arraigadas en la sociedad. ¿Se está

⁵⁵ El Bono Joaquín Gallegos Lara, es una transferencia monetaria condicionada de 240 dólares mensuales que se le otorga al titular del derecho, que es la persona con discapacidad muy grave, enfermedad catastrófica, rara o huérfanas y menores viviendo con VIH-SIDA.

promoviendo acaso una suerte de *ghetto* al estilo ecuatoriano?, ¿o es que tal vez se ha naturalizado inconscientemente la creación de enclaves étnicos en las grandes ciudades del país, en el marco de la producción de vivienda de interés social?

Este pequeño hallazgo ha dado pie para la utilización del modelo de regresión logística binomial, cuyo sentido es identificar si, en efecto, el factor de auto identificación étnica se configura como un agravante de los procesos de marginación urbana dentro de las grandes ciudades del Ecuador, incluso a pesar de la aplicación de procesos de gestión social paliativos, generados desde los poderes públicos. Si bien esta reflexión sobrepasa el encuadre dado por los objetivos e hipótesis de la presente investigación, es preciso profundizar en ella, a fin de desentrañar las verdaderas motivaciones de la formulación de estrategias de gestión social dentro de políticas de vivienda de interés social segregativas.

En consecuencia, se ha extraído a la población indígena de Huarca y a la afro ecuatoriana de Socio Vivienda 2, comparándolas entre ellas, a fin de observar si tienen o no posibilidades reales de inserción socio económica y cultural, dadas sus condiciones actuales y dada la influencia –aunque sea leve– de las acciones de gestión social.

Población y muestra

Las encuestas con las que la presente tesis trabajó, contienen preguntas sobre auto identificación étnica, nivel de estudios, nivel de ingreso, edad, acceso a salud, percepción de seguridad, entre las principales. Se escogió las mencionadas preguntas por temas conceptuales del presente estudio y por su presencia en las dos encuestas, cumpliendo objetivos similares al momento del levantamiento de información. Se seleccionó a la población encuestada mayor de 18 años, lo cual resultó en un total 441 casos. En esta subpoblación, se eliminó los casos inactivos y aquellos para los cuales no se contaba con información.

Revisión y codificación de la información

Para fines de la investigación se recodifico ciertas categorías de las preguntas preseleccionadas para ser empleado en el modelo de regresión logística binomial. La finalidad mencionada re categorización es lograr homologar la información dado que se levantaron en tiempos diferentes.

Estructuración de las variables

Pregunta	Huar cay	Socio Vivienda 2	Observación
X1: Nivel de estudios	¿Cuál es el nivel de instrucción?	¿Nivel de estudios jefe hogar?	En Huarcay y Socio Vivienda 2 se utilizaron las siguientes categorías: Inicial, Primaria, Educación general básica, Secundaria, Educación media/bachillerato, Superior no universitaria, Superior Universitaria y Post-grado. Para los fines del estudio se recategorizó: Educación inicial, media y superior.
X2: Nivel de ingresos	¿Cuál fue su ingreso monetario?	¿Cantidad a la que llegan ingresos?	Se categoriza los ingresos en dos opciones: <i>Menos de US \$513</i> y <i>Entre US \$513/US \$ 714</i>
X3: Edad	Edad	Edad	Se categorizó en: Entre 18 a 35 años y Más de 35 años
X4: Percepción de seguridad	¿En términos de delincuencia considera que vivir actualmente en la comunidad?	Seguridad en Socio I - II	En la encuesta realizada en Huarcay existen las categorías: Seguro/Inseguro/No sabe/No responde. Para este caso se recategorizó la categoría Seguro con la categoría Sí e Inseguro por con la categoría No
X5: Intención de emprendimiento	¿Tiene o tuvo algún emprendimiento negocio empresa comercio?	¿Ha pensado en poner algún tipo de negocio?	En ambas encuestas las categorías para estas preguntas son: Sí y No
X6: Participación comunitaria	¿Es parte de alguna organización social o productiva dentro de la comunidad?	¿Ha participado en asociación barriales, comité barrial y/o asociaciones artísticas?	En ambas encuestas las categorías para estas preguntas son: Sí y No

Fuente: Moreno E. , 2020 y STPTV, 2020.

En términos estadístico-matemáticos, uno de los principales objetivos del modelo de regresión logística es pronosticar los valores que puede tomar una variable numérica en relación con los valores de varias variables que sean distintas. Así, el presente estudio se enfoca en analizar de forma cuantitativa la relación existente de las variables independientes

con respecto a la variable dependiente. Se empieza con el análisis del comportamiento de las variables involucradas con la variable respuesta categórica y así observar de forma previa su influencia al momento de desarrollar el modelo. Gracias al software R. R⁵⁶, se realiza la modelización e interpretación de los parámetros estimados.

Como se explicó en la parte metodológica, para el correcto funcionamiento del modelo es necesario estudiar si una variable binomial depende de otras variables, que en mucho de los casos no pueden ser binomiales. En este caso, se intenta observar las características de los individuos de estudio y del medio en el que interactúan. Para este caso en particular, se ha escogido como variable dependiente a la auto identificación étnica, con sus dos categorías: afroecuatorianos e indígenas. Además, mediante la estimación del modelo, se estudia de forma general la incidencia de los factores del entorno social sobre estos dos grupos.

La especificación para la variable dependiente es la siguiente:

$$y = \begin{cases} 0: \text{Afroecuatorianos: localizado en Sociovivienda 2} \\ 1: \text{Indígenas: localizado en Huarcay} \end{cases}$$

Para lograr correr el modelo, las 4 bases de datos existentes (dos de Socio Vivienda 2 y dos de Huarcay) se transformaron en 2 bases: una para cada caso de estudio. De ellas, se tomó en cuenta las siguientes preguntas o variables:

Tabla 34. Variables consideradas durante el levantamiento de información

Pregunta	Tipo	Categorías
X1: Nivel de estudios	Categórica/ordinal	Educación básica/Educación media/Educación superior
X2: Nivel de ingresos	Categórica/nominal	Entre US \$513/US \$ 714 mensuales
X3: Edad	Categórica/ordinal	18 a 35 años/ Más de 35 de años
X4: Percepción de seguridad	Categórica/nominal	Sí/No
X5: Intención de emprendimiento	Categórica/nominal	Sí/No
X6: Participación comunitaria	Categórica/nominal	Sí/No
X17: El productor maneja animales en su finca:	Categórica/nominal	Sí/No

⁵⁶ Es un software libre empleado para la investigación en diversas ramas del conocimiento como la estadística, las ciencias sociales, la bioinformática, entre otras.

Fuente: Moreno E. , 2020 y STPTV, 2020

Estimación del modelo

Dada la necesidad de contar con un instrumento de evaluación para determinar la incidencia de una política pública sobre la calidad de vida de la población, se consideró las preguntas que eran similares en las dos bases de datos o que, a su vez, tenían el mismo objetivo durante el levantamiento de información. Se tomó como referencia a la primera categoría para la interpretación de los resultados. A partir de este conjunto de variables, se determinó un modelo con el cual se intentó estimar las variables influyentes o determinantes. Durante el proceso cuantitativo que interviene en la regresión logística se observan las características de los individuos de estudio y como interaccionan mediante niveles de agrupación para determinar un modelo analítico sobre variables dependientes. En la literatura especializada se presentan sugerencias para la selección optima de variables, como son los métodos “forward”, “backward” o stepwise (Cañadas Reche, 2013). Sin embargo, para este estudio, la selección de variables se basó en la disponibilidad de información sobre la evolución de la calidad de vida de la población beneficiaria de proyectos de vivienda gratuita.

Identificación de las variables determinantes

Los resultados muestran qué variables son estadísticamente significantes, es decir diferentes a 0. Si una determinada variable explicativa tiene un efecto significativo sobre la respuesta. Se emplea los contrastes de hipótesis sobre los parámetros basado en el test de Wald a diferentes niveles de significación ($\alpha = 0,001; 0,01; 0,05; 0,1$). Los símbolos “*” y “.”, notan la significación de los parámetros a diferentes niveles. Las variables son significantes si el valor del estadístico Wald es mayor al punto críticos $z_{\frac{\alpha}{2}} = 1.96$. Para este caso en particular las variables significantes son:

- **Nivel de ingresos** con su menor de \$513 mensuales
- **Edad** con su categoría más de 35 años
- **Percepción de seguridad**
- **Percepción de salud**
- **Intención de emprendimiento**
- **Participación comunitaria**

Tabla 35: Resultados regresión logística

Coeficientes					
Variables	Categoría	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)		0,87	1,24	0,70	0,48

Nivel de estudios	Educación media	-0,26	0,27	-0,95	0,34	
	Educación superior	1,36	0,88	1,55	0,12	
Nivel de ingresos	Menos de \$513 mensuales	2,30	1,07	2,15	0,03	*
Edad	Más de 35 años	-0,57	0,27	-2,12	0,03	*
Percepción de inseguridad	Sí	-2,39	0,54	-4,47	0,00	***
Percepción de salud	Sí	1,10	0,31	3,57	0,00	***
Intención de emprendimiento	Sí	-0,95	0,34	-2,80	0,01	**
Participación comunitaria	Sí	-1,42	0,55	-2,60	0,01	**
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1						

Fuente: Moreno E. , 2020 y STPTV, 2020.

Elaboración propia

Análisis de los coeficientes del modelo de regresión logística en el contexto de la investigación

De las variables que se tomaron en cuenta para la elaboración del modelo de regresión logística binomial, en la tabla precedente se establece que la variable proveniente del nivel de estudio no ejerce ninguna influencia sobre la variable dependiente. Esto sugiere de forma preliminar que el grado de estudios en cada uno de los proyectos vivienda es muy similar y que su evolución ha sido escasa en el transcurso del tiempo, a pesar de la aplicación de estrategias de gestión social. En consecuencia, se está demostrando que el hecho de que una persona sea beneficiaria de vivienda social gratuita, tanto en Socio Vivienda 2 como en Huarcay, no ejerce una influencia directa sobre sus posibilidades de inserción escolar, y mucho menos si esa persona es indígena o afro ecuatoriana.

De igual manera, la categoría **entre US \$513 y US \$ 714 mensuales** de la variable del nivel de ingresos no muestra ser importante para la explicación de la variable categórica dependiente, es decir, no existen suficientes personas que logren percibir ingresos superiores a **513 dólares**, dada las categorías de ingreso. Por el contrario, en la misma pregunta, la categoría de **menos de \$513 mensuales** tiene una estrecha relación con ser una persona indígena que habita en Huarcay, es decir, la población indígena radicada en Huarcay tiene

más probabilidades de percibir menores ingresos respecto a los afroecuatorianos que habitan en Socio Vivienda 2.

Esta lectura muestra un indicio de que, en efecto, ser indígena y estar radicado en Huarcaý constituye una especie de agravante para no alcanzar un nivel de ingresos mayor a 513 dólares mensuales. Esto, con respecto a los afro ecuatorianos de Socio Vivienda 2, quienes aparentemente cuentan con algo más de posibilidades de aumentar sus ingresos. Este indicio sorprende, porque –como se describió más arriba–, las intervenciones estatales de gestión comunitaria han sido más intensas en Huarcaý que en Socio Vivienda 2, lo que haría pensar que las causas de propender a menores ingresos en este espacio tienen otro origen.

La variable con coeficiente negativo es la **edad**. La categoría en la cual se ubican las personas con más de 35 años están asociados negativamente con ser una persona indígena, es decir existen personas con menos edad, con lo cual se podría decir que es más probable ser un indígena joven en Huarcaý, que afro ecuatoriano joven en Socio Vivienda 2.

La **percepción de inseguridad** se observa mediante el direccionamiento del coeficiente obtenido. En efecto, se tiene una relación negativa con la afirmación de sentirse inseguro en la zona donde se reside, es decir, las personas indígenas que viven en Huarcaý se sienten más seguras que las que viven en Socio Vivienda 2.

Este aspecto tiene mucho que ver con la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario en Huarcaý, cuyo énfasis en la seguridad ciudadana no es menor. En efecto, a través de dicha estrategia se han creado brigadas de seguridad con turnos diurnos y nocturnos, que hacen rondas en los alrededores del sector, como se mencionó más arriba.

En contraste, Socio Vivienda 2 constituye un espacio complejo, en el que algunas bandas delincuenciales se han tomado el espacio público y no se permite el ingreso de la Policía Nacional. En este escenario, la gestión social dejó de aplicarse estatalmente, dejando espacio a todo un andamiaje institucional paralelo gobernado por mafias de extorsión.

Con respecto a la **percepción de salud**, donde se averigua sobre el acceso a servicios de salud, el modelo sugiere que las personas indígenas que viven en Huarcaý tienen un coeficiente positivo, es decir, las personas localizadas en este sector tienen mayores posibilidades de acceder a servicios de salud, con respecto igualmente a la población afro ecuatoriana de Socio Vivienda 2.

Este hallazgo está estrechamente vinculado con la aplicación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de Huarcaý, que promovió la implementación de brigadas de salud *in situ* en varias ocasiones, durante el periodo estudiado. Por su parte, en Socio Vivienda 2, la Estrategia de Acompañamiento Social no tuvo incidencia directa en el acceso a salud, por eso el resultado.

En la pregunta que sondea el ***deseo de crear emprendimientos o no***, el coeficiente del modelo arroja una relación negativa con respecto a las personas afro ecuatorianas que residen en Socio Vivienda 2, es decir, las personas que se auto identifican como indígenas y que habitan en Huaracay tienen cierta aversión hacia el emprendimiento.

Este indicio da cuenta de que el eje de medios de vida de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de Huaracay, cuyos contenidos buscaron el impulso del emprendimiento, no ha tenido asidero en su población beneficiaria. Y aunque en Socio Vivienda 2 la Estrategia de Acompañamiento Social haya estado menos presente y no haya tenido ningún contenido relacionado con el impulso del emprendimiento, no ha ejercido ninguna influencia respecto a la mayor motivación que tienen los afroecuatorianos hacia la acción de emprender, respecto a sus pares indígenas de Huaracay. Esto coincide con lo expuesto en el componente cualitativo del esquema de gobernanza, donde se demostró que el componente de medios de vida llegó, incluso, a afectar las posibilidades de inserción económica de algunos hogares.

Con respecto a la ***participación comunitaria***, donde se consulta a las personas si han formado parte de actividades de participación comunitaria, se observa de igual forma una relación negativa con las personas indígenas que habitan en Huaracay, lo que indica que los afroecuatorianos de Socio Vivienda 2, aunque participan un poco menos que en Huaracay, tienen mayor probabilidad de participar.

Este resultado brinda luces respecto al grado de aceptación de los procesos participativos catalizados por el Estado, que no nacen propiamente desde la iniciativa ciudadana. En efecto, en Huaracay la participación estuvo motivada –desde que el barrio nació– por la intervención intensiva de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario. Sin embargo, esta participación perdió algo de su legitimidad porque detrás existía el miedo de la población beneficiaria, de que la casa gratuita que recibieron se revierta por no acudir a las reuniones convocadas por los gestores comunitarios institucionales. Por ello, precisamente, los afroecuatorianos de Socio Vivienda 2, cuya Estrategia de Acompañamiento Social es más débil, tienen la predisposición de participar más y de manera más genuina, aunque su participación efectiva sea menor.

Intervalos de confianza para los cocientes de ventajas

Definidas las variables significantes mediante el test de Wald, es importante mirar el comportamiento de los intervalos de confianza a más de brindar una respuesta positiva o negativa sobre si un parámetro es significativo o no lo es (Cañadas Reche, 2013). Si el intervalo de confianza contiene el cero, no se tendría evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que el parámetro es igual a 0. En la siguiente tabla se muestra los resultados:

En los modelos de elección discreta, se utiliza el concepto de razón de posibilidades (odds ratios), en lugar de probabilidad, para referirse a la relación entre la probabilidad de que

ocurra un evento y la probabilidad de que no ocurra. Para obtener los odds ratios, se calcula el exponente de los coeficientes.

Tabla 36. Intervalos de confianza Odds ratio

Variable	Categoría	Odd (B)	2,50%	97,50%
(Intercept)		2,37	0,21	2,70
Nivel de estudios	Educación media	0,77	0,45	1,32
	Educación superior	3,89	0,70	2,16
Nivel de ingresos	Menos de \$513 mensuales	10	1,22	8,17
Edad	Más de 35 años	0,56	0,34	0,96
Percepción de inseguridad	Sí	0,091	0,03	0,26
Percepción de salud	Sí	3,01	1,64	5,51
Intención de emprendimiento	Sí	0,386	0,20	0,75
Participación comunitaria	Sí	0,241	0,08	0,71

Fuente: Moreno E. , 2020 y STPTV, 2020

Elaboración propia

Los cálculos anteriores ayudan a identificar el nivel de posibilidad o fuerza con la cual cada variable pertenece o se identifica, tras un cambio en la variable predictora. Por ejemplo, con respecto al nivel de ingresos, una de las variables significantes, se observa que la tendencia de tener un ingreso menor a 513 dólares aumenta 10 veces al ser una persona indígena y que viven en la zona de Huar cay.

Con respecto a las categorías de edad, se registra un incremento de 0,56 veces que una persona indígena que viva en Huar cay tenga más de 35 años edad. Con respecto a la percepción de salud, las personas de esta zona tienen la posibilidad de recibir salud una 3,01 si las comparamos con la residente de Socio Vivienda 2.

Con la pregunta que aborda la posibilidad de emprendimiento, los resultados muestran que las personas que viven en Huar cay tienen una tendencia de 0,38 veces a no optar por un emprendimiento.

Con respecto a la participación comunitaria, se tiene una fuerza de no participar en acciones comunitarias de 0,241 veces por parte de las personas indígenas que habitan en la zona de Huar cay, al compararlas con los afroecuatorianos de Socio Vivienda 2.

6.2.2 Resultados del análisis cualitativo del esquema de actores sociales

Para dilucidar el impacto de la EAS y de la EFC sobre la calidad de vida de los habitantes en los proyectos de vivienda de interés social estudiados en el periodo 2008 - 2018, se identificó un elemento que marcó –radicalmente– el relacionamiento entre la política pública de vivienda (expresada en los instrumentos EAS y la EFC) con la población receptora de esta política. Esta variable es la discriminación, principalmente de tipo étnico, que se vislumbró fuertemente en el abordaje cuantitativo de la presente investigación (ver segmento precedente).

En efecto, y tal como fue demostrado previamente, el componente discriminatorio marcó un antes y un después no solo en la ejecución de la política como tal, sino en su concepción misma. Lo mismo ha ocurrido en las vivencias cotidianas de quienes recibieron su vivienda de manera gratuita, tanto en Socio Vivienda 2 (con la lógica de reasentamiento), como en Huar cay (con la lógica de distribución de VIS por encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema y ser una persona con discapacidad – número de registro social).

Mediante la aplicación de la metodología CAP, ha sido posible indagar sobre los Conocimientos, Actitudes y Prácticas de los actores sociales ante los procesos discriminatorios desplegados antes y después de la aplicación de la política habitacional. Los resultados han sido presentados utilizando las mismas dimensiones y criterios que en el abordaje cuantitativo, como se indica a continuación:

6.2.2.1 Socio Vivienda 2

En Socio Vivienda 2 se realizó una entrevista a profundidad (EP), una historia de vida (HV) y un grupo focal (GF), en el que participaron líderes comunitarios, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, jóvenes y personas adultas jóvenes.

Ilustración 53. Grupo focal en Socio Vivienda 2



Fuente: Fotografía tomada en grupo focal Socio Vivienda 2, diciembre de 2021

El concepto de discriminación fue claramente identificado por los participantes en las actividades de campo, definiéndose esta como “(...) *el trato desigual hacia una persona por su raza, religión, condición social, condición física*”(EP), “*menosprecio a la otra persona por su condición*” (HV) la misma que se manifiesta a través de “*desigualdad, menos precio, discriminación por discapacidad, superioridad, discriminación por color de piel, por religión, racismo, por vivir en sitios marginados, por no tener dinero, por ser pobre*” (GF).

Factores de discriminación física y espacial

Conocimientos	Según las personas asistentes a las distintas actividades realizadas para el estudio de caso, el conocimiento que se tiene sobre la discriminación física y espacial se manifiesta a través de “(...) <i>la desatención de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) frente al tema de la legalización de sus lotes, ellas no ayudan, no responden a los oficios que se envía</i> ” (EP).
Actitudes	Actitudes de dolor y decepción. Al respecto indicaron personas asistentes a las distintas actividades “ <i>en mi sector no hay nada de eso porque aún no nos legalizan. Me siento desatendida por el gobierno central y el municipal</i> ” (EP), en el grupo focal, al preguntar sobre acceso a vivienda adecuada, servicios básicos, espacios públicos y de recreación la respuesta fue “ <i>no tenemos nada de eso aún porque no estamos legalizados</i> ”.
Prácticas	Las prácticas de la población de Socio Vivienda 2 ante los procesos de discriminación en términos físicos y espaciales, es decir, las reacciones de las personas consultadas, van de la mano con sus sentimientos y

	emociones. Resalta la impotencia que se siente frente a la negación de lo que les pertenece por derecho, como la legalización de sus predios, el acceso a servicios básicos, una vida digna, un hábitat seguro y saludable como se menciona en los artículos 30, 31 y 32 de la Constitución se manifiestan de la siguiente manera: <i>“coraje por no ser atendidos por el MIDUVI. Con preocupación que nos desalojen por no tener la escritura de nuestros lotes. Olvidados por las autoridades. Inseguridad” (GF).</i> <i>“Pidiendo a las autoridades que velen por nuestro sector” (HV).</i> Otras personas, por formar parte del comité barrial de Socio Vivienda 2, vienen presionando a las autoridades tanto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda como del Municipio de Guayaquil para que legalicen sus predios: <i>“Como líder comunitaria, en conjunto con la comunidad, estamos luchando por la legalización de nuestros predios. Hemos enviado oficios al Ministro de Vivienda, a la alcaldesa de Guayaquil. El año pasado fui con una comisión a Quito para reunirnos con el Ministro de Vivienda y aprovechamos para entregar una carta al presidente Lasso. Aunque no tenemos respuesta, seguimos luchando hasta lograr nuestro objetivo, que es la legalización” (EP).</i>
--	--

Factores de discriminación funcional

Como se planteó en el componente metodológico del presente estudio, la discriminación funcional contempla las variables de: empleo, ingresos, acceso a salud, educación y sistemas de movilidad. Al respecto, algunos de los testimonios recogidos son:

Conocimientos	La falta de acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad, tales como el empleo, es una de las muestras más fehacientes de discriminación en el ámbito funcional percibidas por las personas consultadas en Socio Vivienda 2. Al respecto, las personas consultadas sienten que el Estado se ha olvidado de ellas porque no tienen oportunidades laborales, nadie tiene un trabajo estable. Para ellos, esta temática es la más importante, debido a que solo así las personas contarían con un ingreso que les permita pagar sus deudas y contar con un sustento para toda su familia. Al respecto, las afirmaciones son: <i>“No poseo un empleo estable, me dedico al trabajo informal, a la venta de comida. Pero actualmente, no lo puedo ejercer por no contar con un espacio para vender comida” (EP).</i>
---------------	---

	<i>“Desde hace mucho tiempo atrás que estoy desempleada, más ahora con mi problema de la artrosis que me limita la movilidad con mis piernas y por la edad que tengo. Nadie me toma en cuenta, ni tampoco puedo ejercer mi trabajo informal que es la venta de comida porque no hay oportunidades para nosotros, gente de la tercera edad” (HV). “Todos nosotros estamos desempleados, la mayoría de gente de nuestro sector se encuentra en la misma situación, no hay trabajo o ponen muchos requisitos” (GF).</i>
Actitudes	Otro de los factores de discriminación funcional se manifiesta a través de servicios como el de salud, al respecto, las actitudes giran en torno a la percepción de coraje e ira por desatención. Al respecto indican: <i>“me hacen hacer cola para pedir medicina para mi diabetes y cuando llega mi turno, luego de esperar unas cuantas horas, me dicen que no hay. A una sobrina que está embarazada, ha ido varias veces para que la atiendan, pero le han dicho que saque cita vía telefónica y cada vez que intenta sacar le dicen que no hay cupos” (HV).</i> Las actitudes manifiestas tras estos actos discriminatorios se expresan de la siguiente manera: <i>“nos sentimos con coraje, con impotencia en el tema de salud porque se vulneran nuestros derechos. Con ira con el transporte público porque a las personas de edad, niños, mujeres embarazadas o con alguna discapacidad no los quieren llevar” (GF).</i>
Prácticas	Siendo la falta de oportunidades laborales uno de los principales factores de discriminación funcional, los costos de oportunidad que esta situación acarrea son altos; al respecto, uno de los testimonios indica: <i>“me puse a vender comida frente al centro de salud de Socio Vivienda I, pero la pandemia hizo que cierre. Me quedé con la deuda de la moto y ahora no sé cómo pagar porque no tengo trabajo. Estoy pensando vender mi casa, vivir en un pedacito de tierra de 4x4 porque no necesito más y así poder cancelar las deudas o tratar de conseguir un trabajo” (EP).</i> <i>“En el tema de salud me siento impotente. Hace unos meses me fui hacer un Papanicolaou por un problema que tenía, cuando me dieron los</i>

	<i>resultados me mandaron a comprar unas medicinas, pero no lo pude hacer porque no tenía dinero, esto me hace sentir triste” (HV).</i> <i>“Nuestra reacción es de tristeza e impotencia por no poder ejercer nuestra labor por no tener recursos. En el tema de salud buscar sitios para hacernos atender a bajo costo o aguantarnos hasta que consigamos algo de dinero. No podemos hacer nada porque no nos dan oportunidades” (GF).</i>
--	---

Factores de discriminación relacional

Aquí se contempla las variables de pobreza, auto identificación, seguridad y participación ciudadana.

Conocimientos	La hipótesis de la conformación de relaciones de desigualdad e inequidad entre los habitantes de ciudades como Guayaquil o Quito se confirma al analizar la situación de Socio Vivienda 2. Una de las máximas manifestaciones que se identificaron por las personas consultadas tiene que ver con los efectos de la precariedad de la situación laboral y los niveles de informalidad que acentúan las diferencias entre los habitantes, donde la autopercepción de pobreza es expresa. Estas relaciones de inequidad y desigualdad se dan en varios ámbitos de la vida urbana. Al respecto, los testimonios son: <i>“en mi vida nunca he tenido un trabajo formal, toda mi vida la he dedicado al trabajo informal, a la venta de comida” (EP).</i> <i>“En el barrio, entre los mismos vecinos, todos somos pobres, pero algunos se creen superiores, aunque no tienen que comer. Son los aññados de casa de caña. El orgullo lo tienen en el corazón. En los hospitales lo ejercen la gente de seguridad, los doctores. En el colegio, los alumnos que tienen más dinero, los profesores por el color de piel. En los almacenes se molestan cuando solo vamos a ver y no compramos nada, por la forma como vestimos, creen que no tenemos dinero para comprar. Una vez yo fui a comprar un electrodoméstico, iba vestida de forma sencilla y el dinero lo llevaba en una funda y porque me vieron así no me dejaron entrar porque pensaban que no tenía plata” (GF).</i>
---------------	---

	<i>“los más ricos nos ven a nosotros, los pobres, como personas inferiores. Uno no tiene los mismos derechos que ellos” (HV).</i> <i>“por ser pobres, de la tercera edad y con discapacidad no nos dan trabajo, no nos toman en cuenta” (GF).</i>
Actitudes	Las actitudes frente a escenarios de pobreza y marginación evidencian niveles de aceptación a la condición en algunos casos y niveles de vulnerabilidad social respecto al derecho a vivienda digna y a la titularidad de la misma. <i>“Soy pobre y me siento tranquila porque tengo a Dios y a mi familia” (EP).</i> <i>“Sentimiento de tranquilidad porque me siento respaldada por mis hijos y mis nietos, que a pesar que ellos tampoco tienen trabajo siempre me comparten una comidita” (HV).</i> <i>“Vivimos en condición de pobreza, pero nos sentimos bien porque a pesar de ser pobres, vivimos tranquilos” (GF).</i> <i>“Nos sentimos vulnerables por no tener la legalización de nuestros lotes y desprotegidos porque las autoridades no se preocupan por el sector. No nos toman en cuenta, solo cuando hay política aparecen” (GF).</i>
Prácticas	Las prácticas más habituales frente a actos discriminatorios en el ámbito relacional van desde la aceptación, el fortalecimiento del ámbito organizativo para la reivindicación del derecho a la legalización de tenencia de vivienda, hasta el reconocimiento de derechos como ciudadanos y ciudadanas en el ámbito laboral; al respecto: <i>“Conocemos nuestros derechos y sabemos qué hacer, como por ejemplo acudir a la inspección del trabajo y denunciar la explotación que está recibiendo. Pues las personas de la tercera edad como yo, el bono a pesar que dicen que el presidente ya nos va a quitar hasta esto. Otros nos dedicamos a la venta informal de la comida” (GF).</i> <i>“Nada porque no trabajo. Bueno, de este tema ya hemos conversado bastante, lo que puedo añadir es que una forma que he podido sobrevivir a la pobreza es con la ayuda del bono y el apoyo de mi familia” (HV).</i>

	<i>“Yo lo que hago es ir a la inspección del trabajo a denunciar el caso” (EP).</i>
--	--

6.2.2.2 Huaracay

En Huaracay se realizó una entrevista a profundidad (EP), una historia de vida (HV) y un grupo focal (GF), en el que participaron líderes comunitarios, personas con discapacidad, jóvenes y personas adultas jóvenes.

Ilustración 54. Grupo focal en Huaracay



Fuente: Fotografía tomada en grupo focal Huaracay, diciembre de 2021

En Huaracay, la discriminación es entendida, por una parte, como un proceso de exclusión por una condición específica, especialmente para aquellas personas que se auto identifican como indígenas. Igualmente se define como *“falta de conocimiento”* o *“falta de información”*; es *“estigmatización”*, es *“hacer sentir mal”*, *“hacer sentir menos”*, o crear jerarquías. Es un *“trato perjudicial que no debería existir.”*

Según este estudio de caso, el actor principal de la discriminación es el Estado en sus diferentes niveles, especialmente en el nivel municipal (GF). En contraste, la discriminación ejercida hacia personas o individuos que, en este sector, se auto identifican como pertenecientes a pueblos o nacionalidades indígenas se produce, fundamentalmente, por personas del mismo grupo étnico. Esto se sustenta en la siguiente afirmación, respecto a quién ejerce la discriminación:

“No ejerce el diferente, sino el grupo más cercano. No el otro, sino el grupo que de una u otra forma quiere olvidar a sus ancestros, a sus abuelos. Son los del mismo grupo. Entonces mucha gente pensaba que el otro es el que va discriminando. Nos hemos dado cuenta de que el que ejerce discriminación es del mismo grupo. El que de una u otra forma está más cercano. Por eso es que es muy fácil decir: longo, rapidito... Indio, asiento de olla,

mapawira, un poco de adjetivos, runa, sale rapidito. Eso nos hemos dado cuenta que no sale del otro, sino del mismo grupo cultural” (HV).

Este aspecto pone en evidencia la alta carga simbólica que tiene este tipo de discriminación de tipo étnico, que se transversaliza en todos los factores de discriminación identificados.

Factores de discriminación física y espacial

Conocimientos	El conocimiento que los habitantes de Huar cay expresan sobre la discriminación en el ámbito físico/espacial establece que: <i>“Antes de venir acá a Huar cay, nosotros estábamos en la comuna de Chilibulo. Por ejemplo, ahí para el agua potable necesitas escrituras, necesitas tener escrituras, y sucede que la comuna tiene una escritura global, y dicen (los operadores municipales), no, mejor disuelvan y les damos medidores, pero esto desconoce el reglamento de la comuna. Eso pasa desde el Municipio que no quiere reconocernos como territorios comunales. Y ahora, lo que el presidente Moreno hizo, en vez de ayudarnos a tener nuestras escrituras y los servicios básicos en Chilibulo mismo, fue darnos una casa aquí. Es bonita, no me puedo quejar, pero yo hubiera preferido quedarme allá y que más bien me permitan tener servicios allá mismo.” (HV).</i>
Actitudes	Desde los actores consultados se identifica una persistente actitud de vulnerabilidad, especialmente la mujer indígena: <i>“... Para una mujer es más difícil tener la vivienda que para un hombre, mucho más cuando es indígena, incluso si viene de una familia que tiene terrenos. Ella no accede a un pedazo de terreno si es que no está casada. Y cuando está casada, ese terreno, aunque sea herencia, no es de ella, es de los dos. Es decir, también del hombre. Es decir, ella no tiene nunca el control de su propiedad. Por suerte aquí en Huar cay priorizaron a las mujeres, y las casas del barrio están más a nombre de las mujeres.” (EP).</i>
Prácticas	En la población de Huar cay, especialmente la que se define como indígena, se pudo identificar prácticas proactivas ante el proceso de segregación: i). educación y negociación y ii) Organización. En el primer caso, se trata de “hacer entender” cuál es lógica de para que sea

	respetado; y en el segundo, se levanta la voz colectivamente para hacerse escuchar respecto a la defensa de sus características. <i>“Ante la discriminación hace falta educación. Para que cada uno pueda entender la situación. Se debe hacer comprender que el Ecuador y cada ciudad es diversa, multicultural, no solo radica en las personas que nos auto identificamos como indígenas, sino mucho más pueblos y nacionalidades” (GF).</i> <i>“...luchando porque las infraestructuras tengan los nombres ancestrales en nuestro nuevo barrio (Huarca). Por ejemplo, nosotros queríamos que se mantenga nombre originario en Kichwa de Machangarilla, no Magdalena. Así nos gustaría que podamos nombrar las calles y los alrededores de este conjunto habitacional” (HV).</i>
--	---

Factores de discriminación funcional

Conocimientos	En este punto, si bien no se detectó factores de discriminación funcional per se, dado que las personas con las que se trabajó manifestaron contar con acceso a sistemas de movilidad, servicios de educación y salud dentro de Huarca, sí se evidenció inconformidades respecto a las características del transporte público, no en correspondencia con la auto identificación étnica, sino en correspondencia con el género, al respecto, uno de los testimonios indica: <i>“No hay facilidades para trasladarse con los niños. Eso es parte del sistema, no podemos andar en bus, en taxi. He tratado varios medios de transporte, tanto públicos, como también a pata, pero es complicado para una mujer jefa de hogar” (EP).</i> Asimismo, se identificó procesos discriminatorios con alta carga simbólica en servicios de integración urbana tales como la educación, por ejemplo: <i>“...mis nombres originarios sirvieron como burla: el Simbaña y el Pillajo. Y eso me ha generado algunos problemas, desde la educación básica. En cuarto año de básica yo decidí cambiarme de escuela, a una escuela pública, debido a que yo estaba en una escuela católica,</i>
---------------	---

	y desde muy pequeño me di cuenta de que mi color de piel, mi forma de hablar y también mi apellido era diferente a los otros. Yo estudié en la escuela... Mis padres tuvieron la suerte de ponerme en una escuela católica-privada, que fue la Escuela Pedro Pablo Borja 1, pero yo me di cuenta, ya con mis compañeros, que no estaba ubicado en ese contexto” (HV).
Actitudes	La percepción de discriminación en Huaracay, dentro del ámbito de la salud, indica que: <i>“La discriminación afecta al tema de la salud. Eso va provocando problemas en tu mente, desesperaciones y al final vas o te han hecho creer que no eres una persona, no eres un ser humano producto de... con identidad, con proceso cultural, que puedas aportar, a eso me refiero en que afecta en tu cuerpo, no eres visible, te ocultas, vives con temores y miedo. Recordemos que los temores producen estos temas de enfermedad y eso lo viven muchas personas por la falta de acceso de oportunidades.” (HV).</i>
Prácticas	En cuanto a la falta de oportunidades laborales, se manifiesta que: <i>“Nos toca salir a vender cualquier cosita en la calle. Cerca de aquí no nos contratan para nada, y como todos en el barrio somos pobres y bastantes tienen discapacidad, nos ven raro y no nos consideran. Lo que nos toca hacer es irnos un poco más hacia el norte para poder encontrar algún sustento” (GF).</i>

Factores de discriminación relacional

Conocimientos	Se comprueba una alta precariedad de la situación laboral y de los niveles de informalidad en el sector, a pesar de que el Estado central colocó dentro del barrio unos locales comerciales para “brindar oportunidades de trabajo a la gente”. <i>“Esos locales que nos dieron pasan abandonados, no hay nadie que mantenga. Es que aquí, ¿quién va a comprar algo? Si casi nadie tiene trabajo, todos estamos en una situación parecida.” (GF).</i>
---------------	---

Actitudes	Por una parte, se presenta una actitud de satisfacción por haber sido beneficiarios del proyecto de vivienda de Huarcay. Pero, por otro lado, existe una sensación de inseguridad que hace que la gente se recoja en sus viviendas desde temprano. Esto, según los testimonios recogidos, se ha agudizado más después de la pandemia. <i>“Aquí ya no se ve ni un alma pasadas las 6 de la tarde. Es que se ha escuchado de bastantes robos y las comisiones de seguridad que creó la directiva ya no funcionan como antes, cuando recién nos pasamos acá”. (GF).</i>
Prácticas	Las prácticas más comunes en el ámbito de la discriminación tienen que ver con la organización: <i>“Nosotros, como habitantes de Huarcay y como indígenas urbanos, hemos constituido un proceso distinto a partir de la discriminación. Hoy la lucha ya no es en las calles, ya no es con el levantamiento, sino en la representación. En los usos de espacio público.” (HV).</i> <i>“Frente a la discriminación, al racismo, al odio racial diría yo, hay propuestas de vanguardia... No solo recordar el pasado, sino trabajar temas vinculados ya no solo para los indígenas que vivimos en las ciudades, sino propuestas integradoras.” (HV).</i>

7. Conclusiones:

Aproximaciones a la política habitacional ecuatoriana en el periodo 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

Luego de una extensa reflexión acerca de la política habitacional de interés social ecuatoriana del periodo 2008 – 2018, es posible concluir que ésta constituye una suerte de estructura con contenidos multiformes, centrada únicamente en aplacar el déficit cuantitativo de vivienda, excluyendo cualquier lógica global de desarrollo urbano. En efecto, a pesar de que Ecuador ha sido signatario entusiasta de un conglomerado de acuerdos y declaraciones dentro del Derecho Internacional, respecto al derecho a la vivienda, e inclusive, en 2016 fue sede del evento más importante sobre esta temática (Hábitat III), sus políticas de vivienda de interés social –al interno– tuvieron una escasa evolución respecto al tradicional enfoque vivendista, que ha reproducido asimétricamente la obra pública, disociándola de la política urbana durante el evocado decenio.

Sobre esta base de crítica y deliberación, se esbozan a continuación 3 grandes ejes conclusivos, que se reencontrarán con las hipótesis y los objetivos planteados en un inicio, para finalmente bosquejar algunas líneas de lo que podría considerarse como un nuevo paradigma de gobernanza urbana integrada que permita **“repensar la producción estatal de vivienda de interés social en Ecuador desde la gente”**.

7.1 Continuidades

El análisis de las continuidades se centra en los dos ejes temáticos que condujeron todo el desarrollo del presente trabajo: 1. el esquema de gobernanza, como ente productor de las políticas habitacionales de interés social; 2. el esquema de actores sociales, como receptores de las intervenciones estatales en torno a la producción de este tipo de vivienda.

Dentro del esquema de gobernanza, la configuración institucional que estuvo detrás de Socio Vivienda 2 es una clara muestra de ejecución improvisada, porque –hasta el momento– no ha sido posible la legalización de los predios entregados a los beneficiarios de vivienda social, lo que ha menoscabado sus derechos de convertirse en propietarios efectivos. Esta situación devela el conflicto político aún irresuelto entre la Municipalidad de Guayaquil (en el nivel local) y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en el nivel nacional), donde ninguno asume la responsabilidad de brindar la tenencia efectiva de las viviendas construidas, durante prácticamente dos decenios. Como consecuencia de ello, se ha instaurado un potente andamiaje socio organizativo que lucha a favor derecho a la vivienda en este sector; sin

embargo, a pesar de los años y de la llegada de nuevas generaciones, las respuestas estatales todavía siguen siendo escasas.

Una problemática similar se ha replicado en Huarca, en Quito, 10 años después de edificar Socio Vivienda 2. Efectivamente, aquí tampoco se ha entregado los títulos de propiedad a las personas beneficiarias de vivienda gratuita en terrenos urbanizados, a pesar de que dentro del discurso político se ha resaltado insistentemente en “el patrimonio que el gobierno nacional está dejando a las familias más vulnerables”. Aquí, la responsabilidad de la titularización recaería totalmente en el gobierno local, pero aún no se ha concretado un ejercicio claro para llegar a ella, dadas las diferencias políticas entre niveles de gobierno.

En estos escenarios de otorgamiento ficticio de vivienda gratuita han emergido las estrategias de gestión social, EAS y EFC, con el objetivo común de robustecer el tejido socioeconómico de los asentamientos humanos creados mediante este tipo de intervenciones estatales. Ante ello, el presente trabajo ha demostrado largamente que, en esencia, ambas estrategias, si bien permitieron el despliegue de ciertos niveles de organización social a través de la creación de directivas barriales, brigadas y otras actividades comunitarias, han actuado como una especie de herramientas de adaptación que pretenden disimular procesos de segregación socio espacial de hogares extremadamente vulnerables.

Aquí destaca la labor del gestor social o gestor comunitario, quien encarna en su figura un tipo de pivote del esquema de gobernanza, tanto en Socio Vivienda 2 en Guayaquil, como en Huarca en Quito. Así, el gestor social como funcionario técnico, sea del MIDUVI o sea de la STPTV, ha actuado como puente entre las entidades ejecutoras de políticas habitacionales de interés social y los ciudadanos que las reciben, fomentando su participación, socializando manuales de convivencia y verificando el “buen uso” de las viviendas y espacios comunales. El punto común o continuidad del rol de los gestores –en los dos casos estudiados– es que se han convertido en mediadores para la resolución de conflictos, mitigando a través de su ejercicio profesional las consecuencias de la aglomeración de la pobreza en zonas periféricas de las principales ciudades de Ecuador.

En este punto, y lejos de desmerecer su labor técnica y profesional, lo que se busca es revelar la visión utilitarista con la que los modelos de gobernanza de Socio Vivienda 2 y de Huarca han visto a los gestores sociales. Inclusive, muchos de ellos lo han reconocido en las entrevistas realizadas, especialmente en el sector de Socio Vivienda 2, donde las problemáticas sociales han proliferado de manera exponencial, por lo que actualmente solo pueden ingresar al barrio junto con las Fuerzas Armadas. En Huarca, en contraste, el rol de los gestores sociales ha sido mucho más constante (como fue demostrado más arriba), lo que ha permitido perennizar los procesos de participación ciudadana, brindando un pequeño indicio de sostenibilidad.

Otra de las continuidades de la política pública catalizada por sus respectivos esquemas de gobernanza, ha sido el desconocimiento del rol que los gobiernos locales tienen en la producción de vivienda de interés social. Este tema no solamente devela el carente reconocimiento de los marcos normativos vigentes, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y la misma Constitución, sino la ausencia de mecanismos de gobernanza multi nivel que permitan llegar al ciudadano con mayor pertinencia y coherencia. Esta falencia ha sido demostrada a través del análisis normativo, programático, competencial e institucional, en el que estuvieron ausentes los Municipios de Guayaquil y Quito, no porque no fuese necesaria su presencia, sino porque, efectivamente, se los desconoció casi totalmente en el despliegue territorial de la política habitacional y de sus respectivas estrategias de gestión social. Esto explicaría, en cierta medida, el porqué del inusitado número de superposiciones de funciones interministeriales respecto a la gestión social, que llegó a una proporción de duplicidad de 100/100 en 2018. Esta situación pudo haberse solventado con la integración municipal en la coordinación de acciones con las instancias nacionales, en el marco de sus atribuciones y competencias.

Por otra parte, dentro del esquema de actores sociales, la presente investigación tuvo un hallazgo fundamental: los procesos de segregación socio espacial no están ligados únicamente a factores socio económicos, sino a matrices étnico-raciales. En este sentido, saltó a la vista el hecho de que –en los dos sectores estudiados– predomina la población afro ecuatoriana (57%) e indígena (66,5%). Y aunque esta predominancia ya expresa por sí sola un tipo de discriminación, lo que más llamó la atención fue el hecho de que “ser afro ecuatoriano” o “ser indígena” se configuró como una suerte de anclaje o agravante de la marginación urbana dentro de las ciudades más pobladas del país. En consecuencia, –y sin duda– se reducen las posibilidades de movilidad social en estos grupos poblacionales y, por tanto, el mejoramiento de su calidad de vida es limitado. Esto fue corroborado mediante la aplicación del modelo de regresión logística binomial, cuyos resultados demostraron que, a pesar de la presencia de las estrategias de gestión social, las condiciones socio económicas de las poblaciones afro ecuatorianas e indígenas, como poblaciones mayoritarias, permanecieron estancadas o evolucionaron escasamente.

Esto se ilustra, específicamente, con el análisis que se realizó sobre el nivel de ingresos y los niveles de inserción a actividades de emprendimiento en los dos sectores analizados. En el primer caso, los indígenas radicados en Huarcaý presentaron más probabilidades de percibir menores ingresos que los afroecuatorianos de Socio Vivienda 2, incluso a pesar de una gestión social (EFC) más fuerte. En el segundo caso, igualmente, los pobladores de Huarcaý expresaron una relación negativa con el emprendimiento, cosa que no ocurrió con los afro ecuatorianos de Socio Vivienda 2, quienes tenían más posibilidades de emprender que los primeros, aun cuando su estrategia de gestión social no se centró en el tema, como sí se hizo en Huarcaý.

Es irónico, pues, que el lugar que más intentó profundizar en el crecimiento socio económico de la comunidad (Huar cay) haya presentado tal distanciamiento con el emprendimiento como actividad económica. Esto se sustenta con los testimonios recogidos durante las entrevistas y grupo focal, en los que se hicieron visibles dos particularidades: 1. la superposición de acciones por parte de algunas entidades financiera públicas para, por ejemplo, otorgar micro créditos a incipientes actividades comerciales barriales; 2. la imposibilidad de respuesta de la comunidad, dada la precariedad de sus actividades económicas (la mayor parte de la gente se dedica al comercio informal), y dado que aún no cuentan con sus títulos de propiedad y, por tanto, no son sujetos de crédito.

Este círculo de dificultades e incapacidades de respuesta por parte de la estructura estatal se ha convertido en la mayor continuidad de la aplicación de la política pública, a la que además se le ha añadido el matiz de la discriminación étnica. En este punto, y aunque podría resultar algo aventurado, es posible afirmar que los resultados de esta investigación brindan luces claras de que existe una visión racista y colonialista dentro de las estrategias de acompañamiento social y de fortalecimiento comunitario, como una suerte de tutelaje moderno de la política pública. Este tutelaje no es explícito y también está vinculado con la infantilización de las personas con discapacidad (como en Huar cay, donde el 12% de su población tiene algún tipo de discapacidad).

En este sentido, igualmente, se percibe una visión paternalista del Estado ecuatoriano en su intento por “reivindicar” el derecho a la vivienda. El padre otorga a sus hijos más vulnerables su vivienda gratuita y les cede –imaginariamente– sus títulos de propiedad si se “comportan” bien (si cumplen, por ejemplo, los códigos de convivencia, si asisten a talleres y reuniones organizadas por los gestores sociales, etc.). Si no lo hacen, existe legalmente la figura de “reversión” de la vivienda.⁵⁷

Estas aseveraciones tienen su correlato con la categoría de fragmentación urbana evocada en el marco teórico. Aquí se mencionó “la conformación de islas dentro del tejido urbano que recrean procesos de fronterización tanto física como simbólica, es decir, las interacciones entre distintos grupos sociales son prácticamente inexistentes” (pág. 37 - 38). En los casos estudiados, el principal motor de la fragmentación urbana ha sido el mismo Estado, a través de sus políticas habitacionales de interés social; convirtiéndose las estrategias de gestión social en una suerte de compensaciones ante los actos fragmentarios.

Aquella fragmentación urbana está más presente, sin duda, en Socio Vivienda 2, donde los testimonios recogidos inclusive revelaron la creación de un verdadero gueto de población afro ecuatoriana, con un fuerte estigma social. Personas que se avergüenzan de mencionar

⁵⁷ Este accionar tiene un símil con algunas instituciones presentes en la época de la Colonia, como por ejemplo la Encomiendas.

donde habitan, por lo que la prensa dice de ellas, el riesgo de no encontrar oportunidades laborales, de que les tengan miedo, etc.

7.2 Contrastes

Los contrastes entre Socio Vivienda 2 y Huarcay, como barrios que ejemplifican dos momentos diferenciados en la aplicación de políticas habitacionales y de gestión social, son variados y reflejan cierta evolución, más de forma que de fondo. Como se hizo para las continuidades, la reflexión sobre los contrastes se centrará en los dos ejes trabajados a lo largo de la investigación: el esquema de gobernanza y el de actores.

Dentro del esquema de gobernanza, el análisis normativo, programático y competencial mostró con claridad que en Socio Vivienda 2, la entidad con mayores niveles de incidencia fue el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, cosa que no ocurrió en Huarcay, donde la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, y su respectivo Comité Interinstitucional, buscaron suplir ese rol. Esto respondió a un tema fundamentalmente político, por el que el MIDUVI –desde 2017– perdió su legitimidad como ente rector de la política de hábitat y de vivienda, al llegar a la presidencia Lenín Moreno. Moreno, tomando una distancia ideológica rotunda con su predecesor, Rafael Correa, buscó distanciarse también de ciertas políticas públicas de su gobierno, entre ellas la habitacional. Este distanciamiento tuvo relación con dos temas principales: 1. El despilfarro de recursos que se dio después del terremoto, donde el MIDUVI cumplió un rol crucial; 2. Las duras consecuencias socio económicas que comenzaron a palpase en reasentamientos creados por el mismo MIDUVI, como el caso de Socio Vivienda 2, precisamente.

En consecuencia, y tal como se mencionó en acápites precedentes, el gobierno de Moreno creó toda una estructura institucional paralela que intentó suplir la desgastada imagen del MIDUVI, con un conglomerado de entidades y cuerpos normativos (acuerdos, resoluciones, etc.), que finalmente, hasta 2018, sufrieron una gran cantidad de traslajos y superposiciones, chocando inclusive con la misma Constitución.

Resultó irónico que, a pesar de todas las maniobras institucionales y legales que se efectuaron desde el 2017 para apartarse del MIDUVI, Ecuador no modificó la esencia de las políticas de hábitat y de vivienda, a saber, el tema del uso del suelo, el derecho a la ciudad y la función social y ambiental de la propiedad. Por lo tanto, los resultados obtenidos fueron –en parte– similares a aquellos que se quiso evitar.

Por otra parte, y esta es una marcada distinción, el conglomerado institucional que actuó sobre Huarcay y otros proyectos de vivienda del periodo morenista, sí logró configurar una Estrategia de Fortalecimiento Comunitario más robusta que la Estrategia de

Acompañamiento Social del correísmo (periodo anterior). Esto se evidenció en términos de contenido y en la canalización de procesos participativos al interior de las comunidades, en la organización de asambleas barriales, de huertos comunitarios y en la promoción de códigos de convivencia.

Otro elemento que también generó cierto impacto en la población beneficiaria de la VIS gratuita de Huarca, fue el relacionado con la dimensión física, como el acceso a servicios de agua potable, saneamiento y recolección de residuos, que en los escenarios previos a los reasentamientos no siempre estaban presentes. Impactó igualmente la calidad de la infraestructura de la vivienda, especialmente en el área de Huarca, cuyas tipologías fueron bastante mejores que las que se construyeron en Socio Vivienda 2, a finales del primer decenio del 2000.

En cuanto al acceso a servicios como la educación y la salud destacó el hecho de que la aplicación de estrategias de gestión social, con la presencia de sus gestores sociales en territorio, fomentó la accesibilidad a estos servicios, principalmente en Huarca, donde se gestionó la ampliación de cupos escolares en las escuelas y colegios aledaños al nuevo asentamiento humano y donde se promovieron brigadas médicas *in situ*.

En Socio Vivienda 2, por su parte, si bien no hubo ese respaldo tan presente por parte de los gestores sociales institucionales dentro de los ámbitos mencionados, hubo la intención inicial de crear nuevas escuelas, colegios y centros de salud para satisfacer la nueva demanda creada. No obstante, muchos de estos proyectos se vieron truncados por cuestiones políticas y de planificación presupuestaria, defraudando las expectativas de la población. Esto se ha replicado con el tema de espacios públicos, parques y otros equipamientos como mercados y escuelas, que quedaron únicamente como proyectos no realizados para Socio Vivienda 2.

Este conjunto de transgresiones estatales hacia la población de Socio Vivienda 2 no han hecho sino avivar la conflictividad social de la zona, que actualmente se ha convertido en un territorio desprovisto de seguridad ciudadana, donde prima una institucionalidad paralela gobernada por mafias y que, además, está fuertemente estigmatizado dentro de la opinión pública.

Dentro de la misma dimensión física, otro de los contrastes vislumbrados fue el origen del suelo para la construcción de la infraestructura de vivienda. En Socio Vivienda 2, el suelo provino de un conflictivo proceso de apropiación de tierras por parte del Estado que, según algunas fuentes, pertenecían en realidad a la Cooperativa Francisco Jácome Nro. 2. Esto explicaría el cuello de botella presente en la obtención de títulos de propiedad. Huarca, por su parte, se originó en una donación de predios pertenecientes al Municipio de Quito, a través del denominado banco de suelos del MIDUVI. Lo importante aquí es que, a pesar de esos contrastes, los terrenos obtenidos no están totalmente regularizados en ninguno de los casos, lo que pone en tela de juicio la reivindicación del derecho a una vivienda adecuada.

Aquí salta a la vista el hecho de que, aunque la Constitución ecuatoriana y los marcos legales que emanaron de ella han instaurado la función social y ambiental de la propiedad, el Estado no se ha atrevido a aplicar acciones concretas en torno a ella, y por eso continúa obteniendo predios periféricos para VIS que perpetúan la expansión de la mancha urbana de manera insostenible.

Otro de los contrastes observados dentro del esquema de gobernanza radica en el primer componente de la EFC de Huarca, denominado “justicia espacial”. Este eje, ausente en la EAS de Socio Vivienda 2, ya empieza a reconocer –aunque sea parcialmente– la importancia de la inserción de los nuevos barrios creados, dentro del entorno urbano. Se habla, inclusive, de “comunidades de acogida”, lo que constituye una luz en la intencionalidad de la política pública de insertar a población vulnerable en un contexto determinado, que aún les es ajeno. Esto no ocurrió en Socio Vivienda 2, por lo que sí cabe catalogarlo como un avance.

Dentro del esquema de actores sociales, es importante destacar uno de los mayores contrastes encontrados: el propósito tanto de la EAS como de la EFC. En el primer caso, lo que se buscaba es hacer una contribución a “la conformación de comunidades participativas, solidarias y autogestionarias”. La EFC llegó con mayores ambiciones, buscando “promover un desarrollo integral de los proyectos de vida” de la población beneficiaria de VIS gratuita, llegando incluso a “reducir las brechas sociales”. Estos dos propósitos, aun siendo bien intencionados en sus contenidos, no han sido cumplidos a cabalidad y no han trastocado los círculos de pobreza en los que están inmersas las poblaciones en cuestión.

Esta premisa ha sido ilustrada en la lectura que se efectuó sobre la escasa evolución de los indicadores sociales de ambos asentamientos humanos, especialmente en términos de empleo, ingresos y de condiciones de pobreza. Lo que sí se ha solventado, y es necesario reconocerlo, es la accesibilidad a servicios básicos, como agua potable, saneamiento y recolección de residuos; además de los servicios de salud, y muy tangencialmente, los de educación.

Finalmente, gracias a la reflexión sobre las continuidades y contrastes ha sido posible comprobar la primera parte de la hipótesis del presente trabajo, sobre todo para el caso de Socio Vivienda 2: *La aplicación de estrategias de acompañamiento social, lejos de provocar un contundente mejoramiento de la calidad de vida de la población receptora de vivienda de interés social gratuita –como era su objetivo– reprodujeron procesos de discriminación, segregación y fragmentación urbanas, porque no tuvieron incidencia directa en la distribución equitativa del uso del suelo, ni en el planeamiento urbano. Es decir, aunque en principio intentaron fomentar procesos de integración social al interior de barrios específicos, no lograron insertarlos en el macro tejido urbano, ni irrumpieron en la producción o reproducción de círculos de pobreza, violencia o marginalidad.*

7.3 Desafíos: Breve bosquejo del Modelo Alternativo de Gobernanza Urbana Integrada (MAGUI)

La redefinición del derecho a una vivienda adecuada y todo el material que surgió de esta reflexión, así como los resultados de la aplicación de políticas habitacionales de acceso gratuito con sus respectivas estrategias de gestión social, han abierto las puertas al desarrollo de un modelo alternativo de gobernanza urbana para Ecuador. Este modelo pretende integrar no solo a actores políticos de un nivel gubernamental específico, sino que además considera a actores de la esfera intergubernamental interna (niveles de gobierno) y externa (sociedad civil). El “enfoque de gestión”, como así se denominó a la gobernanza urbana integrada en el acápite teórico, busca configurarse como un referente para la innovación social de la que habla Subirats, dentro de la producción de políticas urbanas alternativas que apuntan a la “autogestión colectiva de la ciudad”, como lo establecen Harvey y Sevilla-Buitrago.

El Modelo Alternativo de Gobernanza Urbana Integra para la producción de vivienda de interés social en Ecuador propicia una serie de acuerdos multi actor que apoyan el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Su importancia radica en que la conjetura y la coordinación institucional fomenta la capacidad de entregar una respuesta pertinente y coherente, tanto de la ciudadanía como sujeto de derechos, como del aparataje estatal en su intención de construir ciudades incluyentes y sostenibles en el mediano y largo plazo.

De esta manera, se busca romper con el *modus operandi* inercial que se ha instaurado en la producción estatal de vivienda de interés social en el país, que consiste en la construcción de edificaciones homogéneas en áreas periféricas de las ciudades, escasamente insertas al tejido urbano y con limitado acceso a servicios fundamentales. Se trata, pues, de aplicar realmente la legislación existente y los principios constitucionales sobre el derecho a la ciudad, a la vivienda y sobre la función social y ambiental de la propiedad, a través de las acepciones de variedad urbana y “mixité” social, planteadas en el acápite teórico. Este ejercicio, evidentemente, sobrepasa cualquier tipo de estrategia de gestión social, porque se fortalecen variables fundamentales, como la tenencia de vivienda, el acceso a servicios y a equipamientos, la ubicación y las tipologías de vivienda, dando prioridad –además– a la producción social de la vivienda y a la autogestión colectiva de la misma: ambas coexistentes en la realidad latinoamericana (ver acápite teórico).

El inmenso potencial de las organizaciones de la sociedad civil y de las cooperativas de vivienda ha sido desaprovechado por la estructura estatal de un gran número de países latinoamericanos, entre ellos, Ecuador, en la producción de vivienda de interés social. El MAGUI rescata el protagonismo de aquellos actores sociales, históricamente invisibilizados por políticas escasamente pertinentes y coherentes. Sobraría decir que el mecanismo de gobernanza podría funcionar –únicamente– con la voluntad política de los tomadores de decisión. Para esto, se requiere contar con herramientas de sensibilización, así como con

lineamientos estratégicos y coordinación sólida y capaces de dar respuestas de manera directa, inmediata y clara en el contexto del cumplimiento pleno de sus principios.

Bosquejo de componentes y desarrollo del MAGUI

El MAGUI vislumbra varias aristas en sus estrategias de aplicación, que se materializarían a través del **Comité Multi actor para la Gobernanza Urbana Integrada**. En atención a los resultados de las experiencias anteriores de acompañamiento social y con el objeto de canalizar los esfuerzos de los actores públicos y privados para crear un hábitat sostenible, saludable, digno y adecuado, es indispensable tomar en cuenta el trabajo de este comité, conociendo de antemano la complejidad de los sistemas tanto de actores sociales y políticos, como institucionales. Así, los ejes de trabajo propuestos para la implementación del Comité del MAGUI son:

Ilustración 55. Ejes de trabajo del Comité para la implementación del MAGUI



Elaboración propia

Estos ejes temáticos podrían aplicarse bajo el siguiente esquema de actores institucionales y sociales, en este ejercicio de integración multi actor:

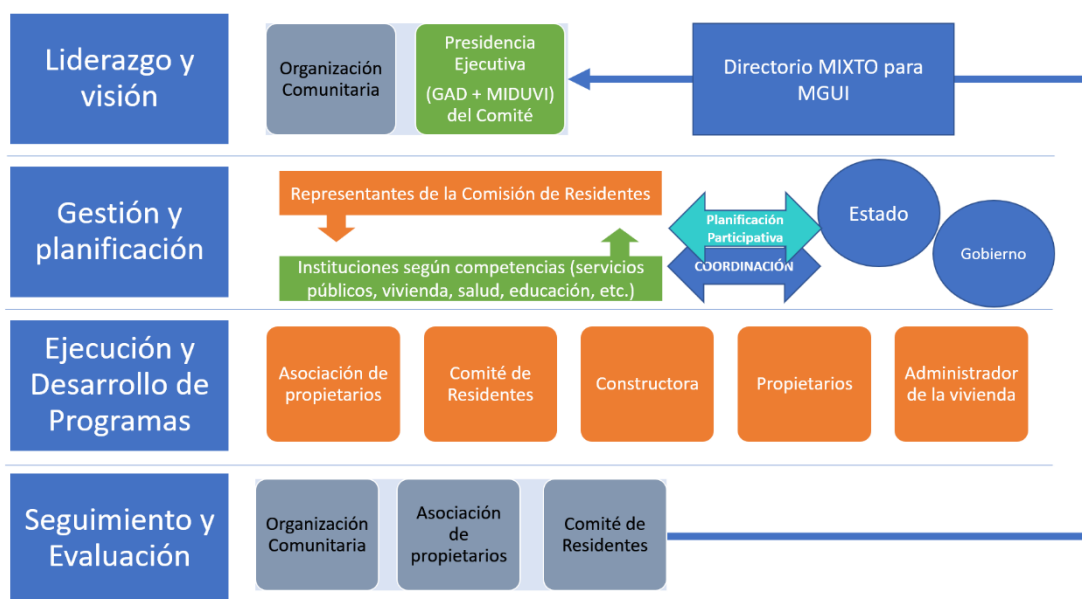
Tabla 37. Componentes, acciones y actores del MAGUI

Componentes	Acciones	Actores estatales	Actores de la sociedad civil	Actores comunitarios
Innovación social	Acompañamiento social integral	MIES, URS, GADM	OSC	Directiva comunitaria, que plasma las decisiones de las asambleas barriales
	Transferencia de saberes y tecnologías	SECAP, SETEC		
Calidad de la vivienda y servicios	Materiales	GADM	Constructoras, OSC	
	Equipamiento	MIDUVI, GADM	Constructoras, OSC	
	Espacios arquitectónicos habitables	MIDUVI, GADM	Constructoras, OSC	
	Diseño participativo de las viviendas, consensado con sus habitantes	GADM, MIDUVI	Constructoras, OSC	
Mixité social y variedad urbana	Garantía de acceso a transporte, salud, educación y otros servicios sociales en un lapso menor de tiempo de traslado (15 min óptimamente)	SENPLADES GADM MTOP, MIES, MINEDUC, MSP	OSC	
Equidad en la gestión del suelo	Usos de suelo: administración equitativa de la propiedad del suelo	GADM	Constructoras, OSC	
	Plan masa: verificación de integración del proyecto habitacional en el tejido urbano	MIDUVI	Constructoras, OSC	
	Banco de suelos y predios	MIDUVI, GADM	OSC	
Financiamiento	Gestión del financiamiento para la construcción de la vivienda de interés social y el seguimiento al mejoramiento de calidad de vida de sus habitantes	GADM MEF	OSC	
Gestión de la información y seguimiento	Levantamiento, proceso y seguimiento a las condiciones de vida de los habitantes de los proyectos habitacionales	INEC, RS, GADM	OSC	

Elaboración propia

Con estos elementos, es posible plantear la siguiente dinámica de implementación del MAGUI:

Ilustración 56. Bosquejo de esquema de funcionamiento del MAGUI



Elaboración propia

Sobre este conjunto de elementos, es posible comprobar la segunda parte de la hipótesis de la presente investigación, en la que se establece que: *Una variedad urbana y “mixité” social adecuadamente aplicadas a la producción de vivienda de interés social en Ecuador pueden ser catalizada a través de una estructura de gobernanza urbana integrada. En este sentido, las estrategias de acompañamiento social, lejos de ser las únicas herramientas de integración ciudadana en barrios de VIS (como la política pública ecuatoriana lo ha creído) son apenas una pequeña parte de un conglomerado de acciones necesarias para propender a la sostenibilidad social de los proyectos estatales de producción de vivienda.*

A esta perspectiva es importante añadirle un componente fundamental: la producción social del hábitat y de la vivienda, que como en el componente teórico se explicó, en América Latina, este esquema está vinculado a la autogestión y autoconstrucción de viviendas, a través de iniciativas netamente ciudadanas que necesitarían -únicamente- un soporte estatal que avale su producción desde el punto de vista técnico, jurídico y de control del mercado de suelos.

Bibliografía

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, 273-294.
- Acosta, M. E. (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes*. Quito: FLACSO ECUADOR.
- Acosta, M. E. (2019). La gestión de la vivienda social en el Ecuador: Entre la espada y la pared. *Ecuador Debate*, 93-106.
- Acosta, M. E. (2019). La gestión de la vivienda social en el Ecuador: Entre la espada y la pared. *Ecuador Debate*, 93-106.
- Agresti, A. (2002). *Categorical Data Analysis*. WILEY, Second edn.
- Alguacil, J. (1998). *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alguacil, J. (1998). *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Universidad de California*, 543 - 571.
- Ardilla, R. (2003). La calidad de vida. Una definición integradora. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 161 - 164.
- Arévalo, L. (18 de febrero de 2019). Promesas rotas. *GK*.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente de Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2015). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2022). *Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social*. Quito: Asamblea Nacional.
- ATLAS TI. (10 de mayo de 2023). *Manual de uso de ATLAS TI*. Obtenido de <https://doc.atlasti.com/ManualWin.v9/CodeDocumentTable/CodeDocumentTableVisualization.html>

- Aulestia, D. (2010). Medios de Vida Urbanos y Vivienda en Ecuador. En J. Erazo, (*Inter*) *Secciones urbanas: Origen y Contexto en América Latina* (págs. 195-216). Quito: FLACSO ECUADOR.
- Baringo, D. (2013). La tesis de la producción del espacio en Henry Lefebvre y sus críticos. Un enfoque a tomar en consideración. *Quid 14*, 119-135.
- Barreno, A., & Tapia, D. (2018). *El hábitat recuperado. Experiencias del acompañamiento social de la reconstrucción de viviendas post terremoto*. Quito: Ecuador Estratégico EP.
- BASD/BID. (2014). *Sustainable Urbanization in Asia and Latin America*. Washington: BID.
- Bernasconi, O. (2015). ¿ Qué nos hace ser individuos? Por un enfoque post-humano, pragmático y relacional. *Athenea Digital Volumen 15*.
- Berthet, T. (2008). *Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques*. Bordeaux: CNAF.
- Bianchi, C., Nasi, G., & Riverbark, W. (23 de noviembre de 2021). Implementing collaborative governance: models, experiences and challenges. *Public Management Review N11*, 1581 - 1589. Obtenido de Public Management Review.
- BID. (2018). *La vivienda ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. BID.
- BID. (2021). *Evaluación cualitativa de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de los Proyectos de Vivienda de Interés Social en Ecuador*. Quito: BID.
- Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, M. (2014). *Rental housing wanted: policy options for Latin America and the Caribbean*. Washington: IDB.
- Boal, F. (2005). *Urban Ethnic Segregation and the Scenarios Spectrum*. New York: Queen's University.
- Brito, M. L. (2014). Procesos de Urbanización del Distrito Metropolitano de Quito y población indígena urbana. En L. Cedrés, & J. Erazo , *Vivienda para Pueblos Indígenas en Ciudades Capitales Andinas. Procesos de Urbanización y Análisis de Políticas Urbanas* (págs. 75-106). Quito: ONU HABITAT y FLACSO ECUADOR.
- Burton, J. (s.f.). La resolución de conflictos como sistema político. *Academia*.
- Calder, A., & Greenstein, R. (2001). Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana. *Uso del suelo y desarrollo urbano*, 323-333.
- Cañadas Reche, J. (Junio de 2013). Regresión logística. Tratamiento computacional con R. España.
- Carpio, C., & Meneses, S. (2006). *Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socio Ambientales*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

- Carrión, F., & Borja, J. (2016). Ciudades resistentes. Ciudades posibles. En J. Borja, F. Carrión, & M. Corti, *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Habitat III* (págs. 17-59). Quito: FLACSO ECUADOR.
- Carrión, F., & Erazo, J. (2012). La forma urbana de Quito: Una historia de centros y periferias. *Bolletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 503-522., 503-522.
- Castells, M. (1977). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. México: Siglo XXI.
- CEPAL. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la desigualdad territorial*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CIDH. (10 de julio de 2013). *Comité Permanente de Defensa de Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamientos/176-desalojos-forzosos-en-guayaquil.html>
- CIPTUV. (2018a). *Resolución Nro. CIPTUV-002-2018*. Quito: STPTUV.
- CIPTUV. (2018b). *Resolución Nro. CIPTUV-005-2018*. Quito: CIPTUV.
- Collectivités viables.ORG. (15 de 07 de 2021). *Vivre en Ville*. Obtenido de [https://vivreenville.org/thematiques/mixite-sociale/#:~:text=La%20mixite%C3%A9%20\(parfois%20appel%C3%A9e%20diversit%C3%A9,des%20tranches%20d'%C3%A2ge%20diff%C3%A9rentes](https://vivreenville.org/thematiques/mixite-sociale/#:~:text=La%20mixite%C3%A9%20(parfois%20appel%C3%A9e%20diversit%C3%A9,des%20tranches%20d'%C3%A2ge%20diff%C3%A9rentes).
- CONBADE. (2014). *Plan Estratégico 2014 - 2019*. Quito: CONBADE y Centro de Investigaciones Ciudad.
- Córdova, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. *Íconos*, 127-149.
- Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Madrid: Biblioteca CF+S.
- Cramer, J., & Ridder, G. (1988). The Logit Model in Economics. *Statistica Neerlandica*, 297-314.
- Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por Decreto*. Obtenido de INAP - Revistas On Line: <https://doi.org/10.24965/da.vi200.4772>
- da Cunha, V. (2012). Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro. *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, 101- 143.

- Del Castillo, A., & Vallés, R. (06 de noviembre de 2020). *YouTube*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=48vZQIHAszM>
- Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2012). Vivienda, suelo y localización. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense. *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos 2004 - 2009*.
- Diario El Universo. (17 de febrero de 2009). *Diario El Universo*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2009/02/17/1/1445/43ECACD1BC9D42EDA9AB38EC888FC688.html>
- Duarte, J. I. (2017). Planeamiento urbano, mercado de suelo y localización de vivienda de interés social. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa. *Texto preparado para el curso EAD-LILP Revisando los fundamentos de la planificación para la gestión del suelo* (pág. 6). Buenos Aires: Lincoln Institute.
- Durán, G., Bayón, M., Bonilla, A., & Janoschka, M. (2020). Vivienda social en Ecuador: Violencias y contestaciones en la producción progresista de periferias urbanas. *Invi*, 34-56.
- Espino, N. (2008). La segregación urbana: Una breve revisión teórica para urbanistas. *Revista de Arquitectura*, 34-47.
- Espinosa, F. (2014). *Vivienda de interés social y calidad de vida en la periferia de la ciudad de Morelia, Michoacán*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Espinosa, S. (2010). *Breve reseña histórica de la ciudad de Quito*. Quito: Municipio de Quito.
- Faundez, A. (2015). *Interseccionalidad en Políticas Públicas*.
- Foucault, M. (1976). *Microfísica del poder*. Paris: La Piqueta.
- GAD municipal de Pimampiro. (2019). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Pimampiro*. Pimampiro: GAD Pimampiro.
- Gago, P. (2009). Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad. *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, 137-153.
- Galtung, J. (2003). *Violencia cultural*. Guernica Luno: Gernika.
- Garance, C. (2017). La mixité sociale : perspectives critiques et expériences locales. *Acteurs de l'habitat*, 1 - 7 .
- García, L. (2013). *Nuevas masculinidades: discursos y prácticas de resistencia al patriarcado*. Quito: FLACSO Ecuador.

- González, I. (2013). *Una aproximación a la definición de variedad urbana desde la complejidad: Aplicación al análisis urbanístico de tres barrios madrileños*. Madrid: UPM.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital* N° 11, 63 - 84.
- Gualli, M. (16 de noviembre de 2020). Entrevista a profundidad. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Gualli, M. (15 de noviembre de 2021). Gestora social de la STPTV. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2010). *Econometría 5ta Edición*. México, D.F. : McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Harvey, D. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI.
- Harvey, D. (23 de 03 de 1997). Las Ciudades Fragmentadas. (P. 12, Entrevistador)
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal S.A.
- Hernández, M. (2013). Exclusión residencial. En M. Hernández, *Vivienda y exclusión residencial* (págs. 109-138). Murcia: Universidad de Murcia.
- Ibarra, F. (20 de noviembre de 2020). *Urbanización*. Obtenido de Educaplay: <https://es.educaplay.com/juegoimprimible/3826082-urbanizacion.html>
- IGM. (20 de abril de 2021). *Geoportal*. Obtenido de <https://www.geoportaligm.gob.ec/portal/>
- Imilan, W., Olivera, P., & Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *INVI - Volumen 31*.
- INEC. (2017). Proyecciones poblacionales. *Folleto de Estrategia de Fortalecimiento Comunitario*.
- Integrated National Financing Framework. (2021). *Governance and Coordination (Building Block 4)*. UN.
- Jarrín, S. (2013). *Estrategias de gestión de conflictos sociales*. Quito: Documento no publicado.
- Jijón, J. (1997). *Antropología prehispánica del Ecuador, segunda edición*. Quito: Abya-Yala.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. Londres: Routledge.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. *La gobernanza hoy*: 10, 57-81.

- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Paris: Capitan Swing.
- Letamendi, X. (21 de febrero de 2020). *Primicias*. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/socio-vivienda-plan-habitacional-barrio-peligroso-guayaquil/>
- Lloret, P. (15 de noviembre de 2020). Ex Director de Coordinación con la Comunidad. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Lynn, L., Heinrich, C., & Hill, C. (2001). *Improving governance: A new logic for emprirical research*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Machado da Silva, L. (10 de mayo de 2010). *Observatorio das Metropoles*. Obtenido de https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2010/03/AFINAL_QUAL_E_DAS_UPPS.pdf
- MAE y MIDUVI. (2013). *Generación y Restauración de Áreas Verdes para Guayaquil: Guayaquil Ecológico*. Guayaquil.
- Maldonado, I. (01 de mayo de 2021). Ex ministra de la STPTV. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Martínez, L. (1999). La nueva ruralidad en Ecuador. *Revista Íconos*.
- Mejía-Escalante, M. (2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 292-307.
- Mendy, M. d. (2016). *Acción política y participación de las y los jóvenes de escuelas secundarias de la ciudad de La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- MIDUVI. (2010). *Censo a hogares de reasentamiento Socio Vivienda 2*. Guayaquil.
- MIDUVI. (2012). *Proyecto para la Creación de la Gerencia de Acompañamiento Social*. Quito.
- MIDUVI. (2014). *Gerencia de Gestión Social - Propuesta*. Quito: Presentación institucional.
- MIDUVI. (2015). *Acuerdo Ministerial 051-15: Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (2015). *Informe Nacional Ecuador*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (2016). *Plan Estratégico*. Quito: MIDUVI Ecuador.
- MIDUVI. (2018). *Acuerdo Ministerial 002-2018-05-16*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (2018). *Acuerdo Ministerial 002-2018-05-16*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (2018a). *Acuerdo 024-18: Directrices y Lineamientos para las Empresas Públicas Ecuador Estratégico y Casa Para Todos, para Vivienda Social*. Quito: MIDUVI.

- MIDUVI. (2018b). *Acuerdo Ministerial MIDUVI-002-2018-16: Directrices para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y sus beneficiarios*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (2018b). *Proyecto de Vivienda Casa para Todos*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (junio de 2019). *Proyecto de Inversión de Casa para Todos*. Quito, Pichincha, Ecuador: MIDUVI.
- MIDUVI. (2019). *Resolución Segmentos de Vivienda*. Quito: MIDUVI.
- MIDUVI. (20 de mayo de 2020 de mayo de 2019). *Segmentación de beneficiarios de la política de vivienda Casa para Todos*. Obtenido de MIDUVI sitio oficial: www.habitatyvivienda.gob.ec
- MIDUVI. (2020). *Informe técnico Socio Vivienda 1 y 2*. Quito.
- MIDUVI. (s.f.). *MIDUVI sitio oficial*. Obtenido de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/REASENTAMIENTO-descripcion-reasentamientos-por-emergencia.pdf>
- MIDUVI y GIZ. (2020). *Agenda de Hábitat Sostenible para Ecuador 2036*. Quito: GIZ .
- Mínguez, R., Romero, E., & Sánchez, M. (2018). La alteridad como respuesta educativa frente a la exclusión social. *Revista Complutense de Educación*, 1237-1251.
- Montúfar, M. (2018). *Gobernanza y Políticas Públicas. La Seguridad Ciudadana en Bogotá y Quito*. Quito y Bogotá: FLACSO.
- Morán, S. (13 de enero de 2022). Socio Vivienda o la mala herencia de Correa a miles de familias pobres. *Plan V*.
- Moreno, E. (2020). *Reasentamientos Voluntarios e Involuntarios en Socio Vivienda 2. Tesis de pre grado*. Guayaquil: Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil.
- Moreno, L. (24 de mayo de 2017). Discurso de posesión a la presidencia de la República. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Moreno, L. (febrero de 2018). Discurso de entrega de viviendas en Huaracay, Programa Casa para Todos. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Moreno, L. E. (04 de noviembre de 2020). Entrevista a profundidad. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Muñoz, L. (2019). *Vivienda colectiva de integración social: cohousing como alternativa en el cohabitar de hogares allegados*. Universidad de Chile.
- OIM. (Junio de 2021). DTM. *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana*.

- ONU. (1969). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU. (2007). *Declaración de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas*.
- ONU. (2015). *Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- ONU HABITAT. (2000). *El Derecho a una Vivienda Adecuada*. Folleto Informativo n° 21. ONU HABITAT.
- ONU HABITAT. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: ONU HABITAT.
- Ortiz, E. (1998). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*. México DF: Casa y ciudad.
- Peek, O. (2013). *Living between desires and possibilities. [RE] envisioning the self-help house in the “consolidated” lowincome settlements of Lima, Perú*. Lovaina: Universidad de Lovaina.
- Perret, B. (2001). *L'evaluation des politiques publiques*. Paris: La Découverte.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Pinto, A. (2008). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL No 96*, s/p.
- Plassard, F. (2000). *L'espace produit*. Lyon: Faculté de Sciences Économiques de l'Université de Lyon.
- PNUD. (2017). *Un enfoque multi dimensional para abordar la Agenda 2030*. PNUD.
- Presidencia de la República. (2019). *Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Prévôt-Schapira, M. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles latinoamericanos N 19*.
- Proyecto Global ABS PNUD - GEF. (2020). *Guía Metodológica para el diseño y aplicación de encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) sobre acceso a recursos genéticos y participación en beneficios (APB)*. Panamá.
- Ricaurte, G. (02 de febrero de 2021). Entrevista a profundidad a actores institucionales - MIDUVI. (M. L. Brito, Entrevistador)
- Rodas, A. (2013). La habitabilidad en la vivienda social en Ecuador a partir de la visión de la complejidad: elaboración de un sistema de análisis. *Revista Universidad Javeriana*.
- Rodríguez, C. (2021). Enfoque de gobernanza e interseccionalidad: herramientas para afrontar retos de gestión de políticas públicas en los territorios. *Libros Universidad Nacional Abierta y a Distancia*, 57 . 76.

- Rodríguez, G. (2007). Logit Models for Binary Data. *Princeton University*, 1-50. Obtenido de <https://data.princeton.edu/wws509/notes/c3.pdf>
- Rojas, E. (2009). El deterioro de las viviendas sociales. En E. Rojas, *Construir Ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. (págs. 119 - 130). Montevideo: BID.
- Roth, J. (2020). *¿Puede el feminismo vencer al populismo?: Avances populistas de derecha y contestaciones interseccionales en las Américas*. (Vol. 4): BoD–Books on Demand.
- Ruiz, S., Sánchez, N., & Pinto, V. (2013). Programa Paso a Paso: Alianzas estratégicas para una vivienda digna. *Los lugares del hábitat y de la inclusión*, 471-515.
- Ruiz-DelaPresa, J. (2007). *La alteridad. Un recorrido filosófico*. PI-Filosofía.
- Ruiz-Tagle, J. (2016). La segregación y la integración en la Sociología Urbana: Revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas. *Invi*, 9-57.
- Sabatini, F. (2003). *La Segregación Social del Espacio en las ciudades de América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saldaña, J. (2016). *The Coding Manual for Qualitative Reserchers*. Los Ángeles: SAGE.
- Sánchez, E. (2021). Educar para la justicia social: una apuesta desde el análisis interseccional para estudiantes de grupos privilegiados. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 97-124.
- Sánchez, L., & De Pablos, J. C. (2002). *Significación de la calidad de vida y revitalización del espacio urbano : un estudio de caso*. Mérida: ULA.
- Sánchez, P. (2013). *Mercado de suelo informal y política de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Guayaquil: FLACSO Ecuador.
- Sánchez, P. (2014). La Revolución Urbana del Capital. En J. editores, *La restauración conservadora del correísmo*. Guayaquil: Arcoiris.
- Schwedler, H.-U. (2011). Gobernanza Urbana Integrada. El camino hacia el futuro . *Metropolis (Manual de la Comisión 3)*.
- Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida. (2018). *Intervención Emblemática Casa para Todos*. Quito: STPV.
- Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida. (2018). *Intervención emblemática CPT*.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013). *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. (2013b). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: SENPLADES.

- SENPLADES. (2017c). *Plan Nacional Toda Una Vida 2017 - 2021*. Quito: SENPLADES.
- Sevilla-Buitrago, Á. (2015). Urbanismo, Crisis y Austeridad. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid* No.18, 31 - 48.
- SIISE-SIDENPE. (2010). Indicadores de población indígena. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Soja, E. (1993). *Geografías posmodernas: La reafirmación del espacio en la teoría social crítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- STPTV. (2020). *Estrategia de Fortalecimiento Comunitario*. Quito : STPTV.
- STPTV. (2020). *Matriz de núcleos familiares de Huaracay*. Quito.
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En J. Subirats, & A. García Bernardos, *Innovación Social y Políticas Urbanas en España* (págs. 95 - 112). Barcelona: Icaria.
- Sugranyes, A. (2016). Borrador de la Nueva Agenda Urbana. Breve recuento del proceso y del producto. En J. Borja, F. Carrión, & M. Corti, *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a HABITAT III* (págs. 85-93). Quito: FLACSO ECUADOR.
- Techo. (2014). *Derecho a una Vivienda Digna en Latinoamérica. Análisis Normativo y Jurisprudencial*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/320730829_Derecho_a_una_vivienda_digna_en_America_Latina_analisis_normativo_y_jurisprudencial/link/59f8684d0f7e9b553ebf2476/download
- TVC. (6 de octubre de 2020). TVC. Obtenido de <https://www.tvc.com.ec/noticia/moradores-de-barrio-huaracay-denuncian-desvios-de-ayuda/>
- UNICEF. (2022). *Artículo Desnutrición Crónica Infantil*. Obtenido de <https://www.unicef.org/ecuador/sites/unicef.org.ecuador/files/2021-03/Desnutricion-Cronica-Infantil.pdf>
- Unión Europea. (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre Gobernanza Multi nivel*. Bruselas: Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- Unwin, T. (1999). A waste of space? Towards a critique of social production of space. *Royal Geographical Society*, 10-29.
- Valencia, H. (1982). *Invasiones de Tierras y Desarrollo Urbano en la ciudad de Guayaquil*. Guayaquil: FLACSO - Ecuador.
- Vicente, T., Rubio, E., & Martínez, J. (2013). El derecho a la vivienda. En M. Hernández, *Vivienda y exclusión residencial* (págs. 23-50). Murcia: Universidad de Murcia.
- Villalba, M. J. (02 de noviembre de 2020). (L. Brito, Entrevistador)

- Villavicencio, G. (2012). Políticas públicas y renovación urbana en Guayaquil: las administraciones social cristianas (1992 - 2000). *Universitas*, 69-88.
- Villechaise, A. (2011). Intregrer par la mixité? En R. Cortéséro, *La banlieu change! Inégalités, justice sociale et action publique dans les quartiers populaires* (págs. 159 - 172). Lormont: Le bord de l'eau.
- Vulbeau, A. (2008). *L'evaluation, entre la connaissance et la gouvernance*. Bordeaux: CNAF.
- Wagner, J. (2014). *Manual de Diálogo y Acción Colaborativa*. Quito: FES-ILDIS.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Introducción a la Econometría: un enfoque moderno 4ta. Edición*. México D.F.: Cengage Learning Editores, S.A.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* 38 , 39 - 64.

Lista de anexos

Anexo 1: Desarrollo de dimensiones de la calidad de vida de Julio Alguacil
Anexo 2: Formatos de entrevistas a profundidad realizadas para el análisis de la estructura de gobernanza
Anexo 3: Formato estándar para el levantamiento de información cualitativa (EP, HV, GF) aplicadas en Socio Vivienda 2 y Huarcay
Anexo 4: Listado de algunos marcos normativos revisados
Anexo 5: Análisis exploratorio de caso de estudio de Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes en la provincia de Pastaza.

Anexo 1:

Desarrollo de dimensiones de la calidad de vida de Julio Alguacil

STANDARD o PARAMETROS: El sentido positivo y proyectivo de la Calidad de Vida (lo que puede-debe ser: ascenso). Condiciones para la optimización de la Calidad de Vida	SISTEMAS DE INDICADORES: Las condiciones ciertas actuales, en un sentido coyuntural (lo que es: estabilidad o posibilidad de descenso o retroceso) (a)
EL SENTIDO DE LA CALIDAD AMBIENTAL	
1) Interrelación habitacional - residencial (vivienda-barrio)	
Medio Ambiente Urbano, calidad del entorno construido. Satisfacción residencial.	Estado de la degradación urbana. Estado de la densidad de lo construido (grado de ocupación de suelo). Insatisfacción residencial. Distribución de los usos del espacio.
2) Interrelación residencial-urbana (barrio-ciudad-planeta)	
Integración de funciones urbanas, ordenación y planificación urbana. Plurinacionalidad y compatibilidad de funciones urbanas. Ocupación del suelo. Modelos urbanos de ámbito local que contribuyen a una sostenibilidad ambiental mejorando, al mismo tiempo, el medio local (natural y construido). Modelos de gestión de los residuos urbanos (reemplazar, reducir, reutilizar, reciclar, recuperar). Niveles de satisfacción ciudadana.	Separación de funciones urbanas. Monofuncionalidad e incompatibilidad de funciones. Impacto sobre los bienes colectivos por siniestralidad natural o involuntaria. Grado de insatisfacción ciudadana.
3) Interrelación habitacional - urbana (vivienda-ciudad). Habitacional – territorio (vivienda-ciudad-territorio)	
Ordenación del territorio. Compatibilidad ambiental. Parámetros de Satisfacción urbana.	Desequilibrios territoriales. Incompatibilidad ambiental. Impacto sobre los bienes personales por siniestralidad natural o involuntaria. Grados de insatisfacción urbana.
EL SENTIDO DEL BIENESTAR	
4) Interrelación trabajo - educación	
Modelos de formación adecuados para la integración en la vida laboral. Modelos adecuados de formación continua en la integración de la vida laboral.	Grados de inadaptación e inadecuación de los modelos de formación para la vida laboral. Existencias de tiempo, espacios, medios y recursos para la formación en la empresa. Grado de eficacia del sistema educativo.
5) Interrelación educación - salud	
Modelos de prevención sanitaria, y estilos de vida higiénicos y saludables.	Grado de desconocimiento, desinformación e inconsciencia de los riesgos y peligros sobre la salud. Comportamientos, actitudes y conductas no saludables.
6) Interrelación empleo - salud	

Ergonomía. Entorno laboral libre de riesgos. Calidad en el empleo y salud laboral. Satisfacción en el trabajo.	Medida de la excesiva prolongación de la jornada laboral. Accidentalidad en el trabajo, condiciones de riesgo y habitabilidad en el trabajo. Grado de insatisfacción en el trabajo.
EL SENTIDO DE LA IDENTIDAD CULTURAL	
7) Interrelación tiempo disponible - participación y apropiación	
Fundamentos de autonomía en la distribución del tiempo. A mayor tiempo liberado mayores oportunidades para la participación.	Condiciones de uso del espacio-tiempo. Cantidad de tiempo libre utilizado en actividades participativas.
8) Interrelación apropiación y participación - redes y relaciones sociales	
Diversidad social e interculturalidad. Capacidad de formar parte de redes y libertad de opciones para pertenecer a unas y no a otras redes, o establecer unas relaciones y no otras. Diversidad de redes y para la apropiación colectiva. Satisfacción institucional.	Condiciones de accesibilidad a las redes, formas de control social, exclusión social. Rasgos de homogeneidad social. Grado de adecuación de la capacidad estimativa de los sujetos a través de procesos participativos. Grado de aislamiento social. Distribución de espacios adecuados y diversos para la apropiación colectiva. Niveles de insatisfacción con las instituciones.
9) Interrelación tiempo disponible - redes y relaciones sociales	
Disponibilidad de tiempo para participar de la vida social a distintos niveles de redes sociales. Intensidad y continuidad. Cuanto mayor tiempo liberado mayor oportunidad para establecer, y mantener, contactos y relaciones sociales.	Grado de utilización del tiempo libre para establecer o mantener contactos y relaciones sociales. Falta de tiempo para establecer relaciones sociales densas e intensas y ser elementos de las redes sociales.
Pero no solo pueden circunscribirse al interior de sus perspectivas de calidad, sino que también puede buscarse una mayor complejidad estableciendo intersecciones multidimensionales en distintos sentidos:	
10) Intersección habitacional - trabajo/reproducción (vivienda-trabajo). Habitacional- empleo	
Solapamiento equilibrado del espacio de la producción y de la reproducción. Las nuevas tecnologías, nuevos estilos de trabajo y nuevas ocupaciones suponen la posibilidad de trabajar en la propia vivienda. ¿Es calidad de vida? Podría considerarse, siempre que las condiciones físicas lo permitan y se pueda reconocer en términos de espacio y de tiempo una esfera de otra.	Recursos y condiciones para poder trabajar en el propio alojamiento. Compatibilidad con la esfera doméstica (privacidad, relaciones familiares...). Accesibilidad económica a la vivienda. Variables de vulnerabilidad de los hogares.
11) Intersección habitacional - salud (vivienda-salud)	
Vivienda adecuada y saludable (accesibilidad física, ventilación, iluminación, superficie, temperatura, aislamiento, materiales, equipamientos, servicios. Visualización interior-exterior). Estado del edificio.	Vivienda inadecuada e insalubre. Condiciones físicas del alojamiento. Hacinamiento. Variables de precarización de los hogares.
12) Intersección habitacional - educación (uso de la vivienda y espacios comunitarios)	
Urbanidad: Pedagogía de la convivencia. Conocimiento del uso adecuado de espacios comunes y aparatos domésticos.	Conflictos en las relaciones familiares y vecinales. Incompatibilidades y competencia por la distribución de uso del espacio habitacional y comunitario.

13) Intersección habitacional - tiempo libre	
Disponibilidad para una adecuada distribución del tiempo en el hogar. Tiempo para la privacidad, la vida afectiva y el reposo.	Dedicación y distribución del tiempo en el hogar. Distribución de las tareas domésticas. Cantidad de tiempo libre para el reposo.
14) Intersección habitacional - apropiación	
Apropiación del espacio habitacional y comunitario. Calidad y uso adecuado de los espacios comunitarios. Participación en la gestión del espacio. Visualización de los espacios comunitarios y adyacentes desde la vivienda. Versatilidad física de la vivienda. Satisfacción residencial.	Carencia y/o mal uso o diseño de los espacios comunes y de la distribución de la vivienda. Vivienda inadaptada y poco versátil. Régimen de tenencia y seguridad de ocupación. Variables de vulnerabilidad y precarización.
15) Intersección habitacional - relaciones sociales	
Pautas de convivencia y cohabitación. Pautas para unas relaciones familiares y vecinales, recíprocas y solidarias. Calidad (densidad, intensidad, continuidad) de las redes de apoyo primario.	Niveles de soledad obligada. Conflictos vecinales y características de las redes de apoyo primario. Equilibrio superficie/distribución de la vivienda, según el número de miembros en el hogar.
16) Intersección residencial (barrio-vecindario) - trabajo y empleo	
Integración urbana de los espacios para el desarrollo de actividades económicas. Residencia proximidad al lugar de trabajo. Modelos de versatilidad habitacional para mayor movilidad residencial. Adecuación del empleo a las necesidades locales.	Obligación de desplazamientos en medios de transporte. Lugar de trabajo separado y distanciado de lugar de residencia. Zonificación urbana. Niveles de adecuación del empleo a las necesidades locales. Condiciones de accesibilidad al transporte público.
17) Intersección residencial (barrio-vecindario) - salud	
Calidad paisajística, acústica y del aire. Inexistencia de malos olores. Accesibilidad a espacios públicos, abiertos, zonas verdes, equipamientos sanitarios y deportivos.	Distancias y barreras para acceder a los equipamientos deportivos y sanitarios. Distancias y barreras para acceder a zonas verdes y de esparcimiento. Nivel de riesgos en la vía pública respecto de hechos involuntarios (tráfico rodado, actividades molestas, insalubres y peligrosas...). Estado del medio ambiente urbano.
18) Intersección residencial (barrio-vecindario)- educación	
Pedagogía urbana. Accesibilidad y proximidad a equipamientos educativos. Calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Integración de los modelos educativos en el contexto local (Programas de conocimiento en la escuela adaptados a la vida local —historia local, economía local, etc.—).	Distancias y barreras para acceder a los equipamientos educativos. Niveles de adecuación e integración de los centros educativos en la vida social y en el tejido urbano. Estado de la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Nivel de conocimientos sobre la propia localidad.
19) Intersección residencial (barrio-vecindario) - tiempo libre	
Disponibilidad de tiempo para disfrutar de la vida de barrio (compras, paseo, estancia, paisaje, visitas, encuentros). Accesibilidad y proximidad a los equipamientos de esparcimiento.	Dedicación de tiempo libre a la vida de barrio. Condiciones apropiadas del tejido y estructura urbana para el disfrute de la vida de barrio. Distancias y barreras para acceder a los equipamientos de esparcimiento. Cantidad de tiempo invertido en el acceso a los servicios urbanos básicos.
20) Intersección residencial (barrio-vecindario) - participación y apropiación	

Percepción, reconocimiento y apropiación del espacio residencial. Pautas de participación en asociaciones de barrio o localidad. Canales institucionales de participación en la vida administrativa del ámbito residencial. Criterios de proximidad y accesibilidad a los servicios administrativos y equipamientos sociales. Criterios de proximidad y equipamientos sociales. Criterios de proximidad y accesibilidad a los lugares de participación y decisión política. Modelos de gestión ciudadana del espacio urbano.	Condiciones del tejido urbano y del tejido asociativo. Condiciones de los instrumentos, canales y recursos para la participación ciudadana. Distancias y barreras para acceder a los servicios administrativos y equipamientos sociales. Distribución de los servicios administrativos. Estados de la descentralización administrativa.
21) Intersección residencial (barrio-vecindario) - redes y relaciones sociales	
Cohesión y vertebración social. Sentimientos de formar parte de redes y de un espacio de pertenencia. Criterios de proximidad y accesibilidad a los lugares de encuentro. Sentimientos de seguridad personal y de integración. Criterios de adecuación de los espacios destinados a usos compartidos y de relación. Presencia y calidad de medios abiertos y diversos de comunicación local (escritos, auditivos y audiovisuales).	Condiciones de seguridad personal y ciudadana. Grado de conflictividad social y adecuación de los medios de protección social. Exclusión social y descohesión social. Niveles de violencia urbana. Nivel y distribución de espacios adecuados (lugares de encuentro) para usos compartidos y de relación.
22) Intersección territorio (metrópoli región -planeta) - trabajo y producción	
Desarrollo sostenible. Economía verde. Compatibilidad ambiental. Modelos productivos que contribuyan a la sostenibilidad ambiental.	Impactos del sistema industrial y del modelo productivo y de consumo. Impactos sobre el territorio de los modos, medios e infraestructuras del transporte. Impactos sobre el medio ambiente de la generación de residuos industriales.
23) Intersección territorio (metrópoli - región - planeta) - salud	
Parques suburbanos y espacios naturales. Flora y fauna. Calidad paisajística, calidad del aire, calidad del agua, calidad del suelo, calidad de los alimentos.	Emisiones de contaminantes del aire, agua y suelo y alimentos. Estados de la flora y de la fauna. Producción y gestión de los residuos. Enfermedades relacionadas con la actividad humana sobre el medio ambiente y su evolución.
24) Intersección territorio (metrópoli - región - planeta) - educación	
Pedagogía ambiental. Percepción y valores sobre la problemática ecológica a nivel global. Modelos educativos que contribuyan a una pedagogía de la sostenibilidad y de la interculturalidad. Satisfacción del sistema educativo.	Grado de conocimiento sobre las causas y consecuencias de la crisis ecológica a nivel global. Niveles de conocimiento sobre otras culturas. Comportamientos de los sujetos. Condiciones de acceso a los recursos educativos de grado superior. Niveles de insatisfacción con el sistema educativo.
25) Intersección territorio (metrópoli - región -planeta) - tiempo libre	
Disponibilidad de tiempo liberado para viajar, hacer turismo, vacaciones, fines de semana.	Cantidad de tiempo libre de concentración estacional para poder dedicarlo al turismo vacacional y de fin de semana. Utilización del tiempo libre. Satisfacción con la utilización del tiempo libre. Nivel de viajes a otros lugares o a otros países.
26) Intersección territorio (metrópoli - región planeta) - participación	

Extensión de la responsabilidad social. Canales institucionales adecuados y tolerantes con los principios de la democracia participativa. Instrumentos adecuados para la protección de los ciudadanos. Calidad del sistema judicial. Modelos de cohabitación del Estado y la Sociedad Civil (modelos de relación entre administración y ONG, y entre asociaciones locales y ONG).	Estado de la participación política de los ciudadanos. Estado de las libertades esenciales y de la democracia participativa. Estado del sistema judicial. Niveles de aportaciones de las diferentes administraciones, instituciones y asociaciones a programas de cooperación solidaria. Situación y grado de apoyo al tejido asociativo y a las ONG.
27) Intersección territorio (metrópoli - región planeta) - redes sociales	
Accesibilidad a los medios técnicos y los recursos para establecer una comunicación libre, dar y recibir información en largas distancias. Medios de comunicación (escritos, auditivos y audiovisuales plurales) y de calidad.	Condiciones de accesibilidad a las grandes redes de información. Niveles de control de las técnicas y medios de comunicación. Niveles de participación en las ONG. Grado de coordinación y organización de las ONG y asociaciones a nivel internacional. Nivel de conocimientos de idiomas. Contactos directos e indirectos con sujetos de otros países.
28) Intersección trabajo-tiempo disponible	
Liberación del Trabajo. Relación equilibrada entre el tiempo de trabajo y el tiempo liberado. Modelos de organización del trabajo compatibles con la satisfacción óptima de las necesidades humanas. Reparto del trabajo. Diversidad opcional de trabajo. Diversidad opcional de posibilidades de distribución del tiempo de trabajo.	Distribución del tiempo de trabajo y del tiempo liberado. Estado de la confrontación entre el tiempo de trabajo y el tiempo de paro.
29) Intersección trabajo - participación y apropiación	
Liberación en el trabajo (creatividad, autoestima, capacidad de decisión). Economía social, desarrollo endógeno, democracia laboral. Libertad y medios de sindicación. Modelos de participación en la dirección de la empresa y los beneficios. Satisfacción en el trabajo.	Niveles de autonomía y condiciones en el control del proceso productivo. Situación de la afiliación sindical. Conflictos laborales. Niveles de participación en los beneficios de la empresa y en la distribución de remuneraciones. Satisfacción en el trabajo.
30) Intersección trabajo y empleo - redes y relaciones sociales	
Relaciones laborales de reciprocidad e igualdad. Seguridad emocional en el trabajo. Responsabilidad social en el trabajo. Redes densas, continuas e intensas.	Recursos de información del acceso al empleo. Distribución de los medios utilizados para acceder al empleo. Nivel de acceso al empleo a través de redes. Discriminación en el trabajo en función de clase, edad, sexo, religión, ideología, étnica, estado físico o discapacidad. Recursos en términos de espacio, tiempo, medios y procedimientos, para la relación con los compañeros de trabajo.
31) Intersección salud - tiempo libre	
De forma genérica el equilibrio entre tiempo de ocio y tiempo de no-ocio lleva implícito un equilibrio físico y mental. No obstante, se puede afirmar la necesidad de un tiempo disponible para la higiene, el cuidado personal, el deporte y el esparcimiento al aire libre.	Distribución del tiempo libre dedicado a la higiene, al cuidado personal, al deporte y al esparcimiento al aire libre.
32) Intersección salud - participación y apropiación	

Recursos para la difusión de la salud. Modelos de salud comunitaria. Modelos y Canales de acceso a la gestión de la salud. Sistemas de calidad en la atención al enfermo.	Control de la gestión sanitaria. Canales de participación en el sistema sanitario. Conflictos en el sistema de salud. Niveles de participación en las actividades y asociaciones de salud. Niveles de insatisfacción con el sistema sanitario.
33) Intersección salud - redes y relaciones sociales	
Modelos de información sanitaria. Modelos de protección a la infancia y la vejez. Planificación familiar. Asociacionismo de mujeres, asociacionismo de enfermos. Asociacionismo de los profesionales de la sanidad. Solidaridad y redes de autoayuda	Recursos para la información sanitaria. Estado de los instrumentos mediadores entre la gestión y los profesionales de la salud y los usuarios. Discriminación en el sistema sanitario en función de clase, edad, sexo, religión, ideología, etnia, estado físico o discapacidad. Niveles de las redes de autoayuda y en las redes de información.
34) Intersección educación - tiempo libre	
Pedagogía del uso del tiempo liberado. Pedagogía de la solidaridad en el tiempo libre. Disponibilidad de tiempo para el aprendizaje, la cultura y la formación.	Distribución y cantidad del tiempo dedicado a la educación y la formación.
35) Intersección educación - participación y apropiación	
Pedagogía de la solidaridad, creatividad social y formación para los valores democráticos y tolerantes. Educación comunitaria. Modelos de participación en el sistema educativo. Pedagogía de la capacidad estimativa.	Control de la gestión educativa. Conflictos en el sistema de educación. Niveles de insatisfacción con el sistema educativo. Niveles de asociaciones de los escolares y estudiantes. Grado de integración del tejido asociativo en la gestión educativa.
36) Intersección educación - redes y relaciones sociales	
Programas para la igualdad y reciprocidad en el acceso a la educación y la formación. Redes densas, continuas e intensas. Asociacionismo de estudiantes, padres de alumnos y profesionales de la enseñanza. Pluralidad y adaptación del sistema educativo.	Discriminación en el sistema educativo en función del nivel de renta, edad, sexo, religión, ideología, etnia, enfermedad o discapacidad. Estado de los instrumentos mediadores entre la gestión y los profesionales de la educación y los usuarios. Distribución de las formas de acceso a la educación. Nivel de acceso a la educación a través de redes.

Fuente: Alguacil, 1998, págs. 79-82

Anexo 2:

Formatos de entrevistas a profundidad realizadas para el análisis de la estructura de gobernanza

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 001 – EP – SOCVIV
		Fecha: 02 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Socio Vivienda I y II y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: María José Villalba (ex técnica de gestión social de MIDUVI)		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Gerencia de Gestión Social	1. ¿En qué contexto inició la Gerencia de Gestión Social de MIDUVI? (enfatar en las problemáticas detectadas) 2. ¿A través de qué tipo de mecanismos normativos y programáticos se materializó? ¿qué engranaje institucional se requirió? 3. ¿Cómo operaba? ¿Cuáles eran sus estrategias de intervención? 4. ¿Cuáles fueron los principales logros de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? 5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? ¿Qué problemáticas tuvo que afrontar?	
Estrategia de Gestión Social y Socio Vivienda	6. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social pudo incidir realmente sobre la población beneficiaria de VIS y de reasentamientos? 7. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda I y II al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda I y II influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?	
Gasto público	11. Más o menos cuánto se invirtió en la implementación la EGS en Socio Vivienda I y II?	
	12. ¿Considera usted pertinente añadir a esta inversión, el gasto en temas de seguridad, subvenciones, abastecimiento de servicios? ¿Qué otro rubro añadiría? (solicitar información al respecto)	
Gobernanza	13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia?	

	14. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar?
--	---

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

		Código: 002 – EP – SOCVIV
		Fecha: 04 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Gobernanza urbana integrada/Socio Vivienda I y II		
Entrevistado/a: María Elena Acosta (ex gerente de gestión social de MIDUVI, experta en temas de vivienda de interés social)		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Gerencia de Gestión Social	1. ¿En qué contexto inició la Gerencia de Gestión Social de MIDUVI? (enfaticar en las problemáticas detectadas) 2. ¿A través de qué tipo de mecanismos normativos y programáticos se materializó? ¿qué engranaje institucional se requirió? 3. ¿Cómo operaba? ¿Cuáles eran sus estrategias de intervención? 4. ¿Cuáles fueron los principales logros de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? 5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? ¿Qué problemáticas tuvo que afrontar?	
Estrategia de Gestión Social	6. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social pudo incidir realmente sobre la población beneficiaria de VIS y de reasentamientos? 7. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda I y II al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda I y II influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?	
Gasto público	11. Como Gerente de Gestión Social, ¿más o menos cuánto se invirtió en la implementación la EGS en Socio Vivienda I y II?	

	12. ¿Considera usted pertinente añadir a esta inversión, el gasto en temas de seguridad, subvenciones, abastecimiento de servicios? ¿Qué otro rubro añadiría? (solicitar información al respecto)
Gobernanza	13. Como Gerente de Gestión Social, ¿cuál fue la decisión más difícil que tuvo que tomar en el marco de los programas habitacionales sobre los que trabajaba y, específicamente, sobre Socio Vivienda?
	14. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia?
	15. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción estatal de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 003 – EP – SOCVIV
		Fecha: 02 de febrero de 2021
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Socio Vivienda y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: Gabriela Ricaurte - MIDUVI		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contexto Socio Vivienda	1. ¿En qué contexto surgió Socio Vivienda como proyecto de vivienda de Interés Social? 2. ¿De qué manera se desarrollaron los procesos constructivos de este proyecto? ¿Qué tipo de empresa se contrató? ¿Cómo se escogieron las tipologías de las viviendas? 3. ¿De qué manera se dio el proceso de relocalización de la población en Socio Vivienda? 4. ¿Qué factores han incidido sobre la evolución de Socio Vivienda de la última década? (factores políticos, económicos, sociales y técnicos) 5. ¿De qué manera actúa MIDUVI sobre Socio Vivienda actualmente?	
Estrategia de Gestión Social en Socio Vivienda	6. ¿Cuenta MIDUVI con algún tipo de caracterización económica y socio demográfica de la población que habita en Socio Vivienda? ¿Se toma como parámetro el RS?	

	7. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social ha podido, históricamente, incidir de alguna manera sobre la población beneficiaria de VIS en SV? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? 11. ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?
Gobernanza	12. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? ¿Cómo deberían enfocarse estas estrategias, según su criterio?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 004 – EP – SOCVIV
		Fecha: 05 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Socio Vivienda I y II y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: Johan Arjona (ex gerente de gestión social de MIDUVI)		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Gerencia de Gestión Social	1. ¿En qué contexto inició la Gerencia de Gestión Social de MIDUVI? (enfatar en las problemáticas detectadas) 2. ¿A través de qué tipo de mecanismos normativos y programáticos se materializó? ¿qué engranaje institucional se requirió? 3. ¿Cómo operaba? ¿Cuáles eran sus estrategias de intervención? 4. ¿Cuáles fueron los principales logros de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? 5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? ¿Qué problemáticas tuvo que afrontar?	

Estrategia de Gestión Social y Socio Vivienda	6. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social pudo incidir realmente sobre la población beneficiaria de VIS y de reasentamientos? 7. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda I y II al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda I y II influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?
Gasto público	11. Más o menos cuánto se invirtió en la implementación la EGS en Socio Vivienda I y II? 12. ¿Considera usted pertinente añadir a esta inversión, el gasto en temas de seguridad, subvenciones, abastecimiento de servicios? ¿Qué otro rubro añadiría? (solicitar información al respecto)
Gobernanza	13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? 14. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar? 15. ¿Qué decisión fue la más difícil de tomar para usted, en tanto gerente de acompañamiento social?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción estatal de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 005 – EP – SOCVIV
		Fecha: 26 de marzo de 2021
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Socio Vivienda y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: Patricia Sánchez		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contexto Socio Vivienda	1. ¿En qué contexto surgió Socio Vivienda como proyecto de vivienda de Interés Social?	

	2. ¿De qué manera se desarrollaron los procesos constructivos de este proyecto? ¿Qué tipo de empresa se contrató? ¿Cómo se escogieron las tipologías de las viviendas? 3. ¿De qué manera se dio el proceso de relocalización de la población en Socio Vivienda? 4. ¿Qué factores han incidido sobre la evolución de Socio Vivienda de la última década? (factores políticos, económicos, sociales y técnicos) 5. ¿De qué manera actúa MIDUVI sobre Socio Vivienda actualmente?
Estrategia de Gestión Social en Socio Vivienda	6. ¿Cuenta MIDUVI con algún tipo de caracterización económica y socio demográfica de la población que habita en Socio Vivienda? ¿Se toma como parámetro el RS? 7. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social ha podido, históricamente, incidir de alguna manera sobre la población beneficiaria de VIS en SV? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? 11. ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?
Gobernanza	12. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? ¿Cómo deberían enfocarse estas estrategias, según su criterio?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción estatal de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

Código: 006 – EP – SOCVIV	
Fecha: 04 de noviembre de 2020	
Duración: 45 a 60 minutos	
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales	
Variables: Socio Vivienda y Estrategia de Gestión Social	
Entrevistado/a: Luis Evandro Moreno	
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*

Contexto Socio Vivienda	1. ¿En qué contexto surgió Socio Vivienda como proyecto de vivienda de Interés Social? 2. ¿De qué manera se desarrollaron los procesos constructivos de este proyecto? ¿Qué tipo de empresa se contrató? ¿Cómo se escogieron las tipologías de las viviendas? 3. ¿De qué manera se dio el proceso de relocalización de la población en Socio Vivienda? 4. ¿Qué factores han incidido sobre la evolución de Socio Vivienda de la última década? (factores políticos, económicos, sociales y técnicos) 5. ¿De qué manera actúa MIDUVI sobre Socio Vivienda actualmente?
Estrategia de Gestión Social en Socio Vivienda	6. ¿Cuenta MIDUVI con algún tipo de caracterización económica y socio demográfica de la población que habita en Socio Vivienda? ¿Se toma como parámetro el RS? 7. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social ha podido, históricamente, incidir de alguna manera sobre la población beneficiaria de VIS en SV? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? 11. ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?
Gobernanza	12. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? ¿Cómo deberían enfocarse estas estrategias, según su criterio?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

	Código: 001 – EP – CPT
	Fecha: noviembre de 2020.
	Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales	
Variable: Gobernanza urbana integrada	
Entrevistado/a: Isabel Maldonado (Secretaria Técnica del Plan Toda Una Vida)	

EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*
Contextual	1. ¿Cómo se enmarca la Misión Casa para Todos dentro del Plan Toda Una Vida?
Actores (institucionales)	2. Desde su experiencia como Secretaria Técnica, ¿de qué manera ha funcionado el engranaje institucional para la puesta en marcha de la Misión CPT? (considerar actores ministeriales, GAD, sector privado)
	3. Desde una lectura socio política, ¿cuáles han sido los mayores aciertos de la Misión CPT? (enfatar en los roles institucionales y gobernanza)
	4. Desde una lectura socio política, ¿cuáles han sido las mayores fallas de la Misión CPT? (enfatar en los roles institucionales y gobernanza)
	5. Si pudiera volver el tiempo atrás, ¿cómo estructuraría el esquema institucional y los modelos de gestión para una optimización de la Misión CPT, como política pública?
Políticas y normativas	6. En términos de leyes, normativas e instrumentos programáticos, ¿cuáles han sido aquellos que han favorecido o facilitado la dinámica de trabajo de la Misión CPT?
	7. ¿Qué tipo de normativas, estrategias o herramientas de política pública cree usted que hacen falta en el país para la construcción de vivienda de interés social que mejore efectivamente la calidad de vida de los usuarios?
Tomas de decisión y gobernanza	8. ¿Cuál es la decisión más difícil que ha tenido que tomar, como Secretaria Técnica del Plan Toda Una Vida, en el marco de la Misión CPT?
	9. ¿Cuáles son las diferencias centrales de la Misión CPT respecto a políticas de vivienda de interés social anteriores? (centrarse en la política habitacional del gobierno anterior, con ejemplos como Socio Vivienda, etc.).
Estrategia de Fortalecimiento Comunitario	10. ¿Por qué es importante la aplicación de la EFC en los programas habitacionales totalmente subvencionados de CPT?
	11. Desde su perspectiva, ¿es la EFC una herramienta de la política pública de vivienda de interés social suficiente para solventar problemáticas estructurales como la pobreza, el subempleo y la violencia dentro de los programas habitacionales de CPT?
	12. ¿Qué elementos podrían integrarse en la EFC, para que las problemáticas descritas puedan mitigarse con mayor eficacia?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

		Código: 002 – EP – CPT
		Fecha: 5 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variable: Gobernanza urbana integrada		
Entrevistado/a: Mario Burbano de Lara (ex consejero presidencial para temas de hábitat y vivienda. Experto en desarrollo inmobiliario).		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contextual e histórico	1. Sobre la base de su vasta experiencia en temas de desarrollo inmobiliario y VIS, ¿podría hacer una breve lectura a cerca de las políticas de vivienda de interés social implementadas por el Estado ecuatoriano durante los últimos 15 años? (Lo que considere más relevante. Si puede compararlas con otras experiencias de América y Europa).	
Actores (institucionales)	2. ¿Cómo inició el Plan Casa para Todos (CPT)? ¿Qué actores institucionales estaban involucrados y cuáles eran sus roles?	
	3. ¿Cuáles eran sus mecanismos de interacción?	
	4. ¿Cuáles fueron los aciertos de este primer esquema institucional (modelo de gestión) para la implementación del plan CPT?	
	5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de este primer esquema institucional (modelo de gestión) para la implementación del plan CPT?	
	6. ¿Cómo hubiese funcionado mejor? ¿Cómo se lo hubiera podido optimizar desde quienes estaban involucrados?	
	7. ¿Cómo se hubiese podido involucrar de mejor manera a los gobiernos locales y al sector inmobiliario? ¿Qué otros actores eran necesarios?	
Políticas y normativas	8. ¿Qué normativas respaldaban la toma de decisiones cuando arrancó el programa CPT?	
	9. ¿Qué normativas se hubiesen requerido para un funcionamiento más fluido y eficaz del Plan Casa para Todos?	
	10. ¿Es comparable la política habitacional anterior a CPT (gobierno de Correa) con la de CPT (semejanzas/diferencias)?	
Tomas de decisión y gobernanza	11. ¿Podría sintetizar las transformaciones que ha tenido el esquema institucional y de gobernanza del plan CPT, desde sus inicios hasta hoy?	
	12. ¿Cuáles han sido los aciertos y desaciertos del modelo de gobernanza aplicado en el Plan Casa para Todos (antes y en la actualidad)?	

	13. ¿De qué manera deberían articularse los actores existentes para promover un funcionamiento más eficiente del modelo de gobernanza urbana?
	14. ¿Por qué es tan difícil descartar la estructuración de políticas de vivienda bajo el modelo ABC, desde el clientelismo y el paternalismo estatal?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 003 – EP – CPT
		Fecha: 9 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variable: Gobernanza urbana integrada + CPT		
Entrevistado/a: Xavier Torres (Ex Ministro de Vivienda. Período abril/2018 – junio/2019).		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contextual e histórico	1. Sobre la base de su experiencia en temas de vivienda de interés social, en el marco del Programa CPT, ¿podría hacer una breve lectura a cerca de las políticas de vivienda de interés social implementadas por el Estado ecuatoriano durante los últimos 15 años? (Lo más relevante).	
Actores (institucionales)	2. ¿Cómo inició el Plan Casa para Todos (CPT)? ¿Qué actores institucionales estaban involucrados y cuáles eran sus roles? (explicar trayectoria)	
	3. ¿Cuáles eran sus mecanismos de interacción?	
	4. ¿Cuáles fueron los aciertos de este primer esquema institucional (modelo de gestión) para la implementación del plan CPT?	
	5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de este primer esquema institucional (modelo de gestión) para la implementación del plan CPT?	
	6. ¿Cómo hubiese funcionado mejor? ¿Cómo se lo hubiera podido optimizar desde quienes estaban involucrados?	
	7. ¿Cómo se hubiese podido involucrar de mejor manera a los gobiernos locales y al sector inmobiliario? ¿Qué otros actores son necesarios?	
Políticas y normativas	8. ¿Qué normativas respaldaban la toma de decisiones cuando arrancó el programa CPT?	
	9. ¿Qué normativas se necesitarían para un funcionamiento más fluido y eficaz del Plan Casa para Todos?	
	10. ¿Es comparable la política habitacional anterior a CPT (gobierno de Correa) con la de CPT (semejanzas/diferencias)?	
	11. ¿Podría sintetizar las transformaciones que ha tenido el esquema institucional y de gobernanza del plan CPT, desde sus inicios hasta hoy?	

Tomas de decisión y gobernanza	12. ¿Cuáles han sido los aciertos y desaciertos del modelo de gobernanza aplicado en el Plan Casa para Todos (antes y en la actualidad)?
	13. ¿De qué manera deberían articularse los actores existentes para promover un funcionamiento más eficiente del modelo de gobernanza urbana?
	14. ¿Cuál es la decisión más difícil que, como Ministro de Vivienda, tuvo que tomar, en el marco del Programa CPT?
EFC	15. ¿De qué manera podría institucionalizarse el desarrollo de estrategias de fortalecimiento comunitario para VIS?
	16. Desde su perspectiva, ¿es la EFC una herramienta de la política de VIS suficiente para solventar problemáticas estructurales como la pobreza, el subempleo y la violencia dentro de los programas habitacionales de CPT?
	17. ¿Qué elementos podrían integrarse en la EFC, para que las problemáticas descritas puedan mitigarse con mayor eficacia?

*Las preguntas podrían modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

		Código: 004 – EP – CPT
		Fecha: 16 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variable: Impacto de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario – San Francisco de Huaracay		
Entrevistados/as: Mercy Gualli y Douglas García (gestores sociales de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida)		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contextual	1. ¿Cómo se enmarca la Misión Casa para Todos y la EFC dentro del Plan Toda Una Vida?	
Rol del gestor social	2. ¿Cuál es el rol de un/a gestor/a social?	
	3. ¿Cuáles han sido sus mayores satisfacciones?	
	4. ¿Cuáles han sido sus mayores decepciones?	
	5. Si pudieran volver el tiempo atrás, ¿qué harían de diferente en su rol de gestores sociales?	
EFC	6. ¿Qué es para ustedes la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario, más allá de una herramienta de trabajo?	
Impacto de la EFC en Huaracay	7. Desde una lectura socioeconómica, ¿cuáles han sido los mayores aciertos de la EFC? (enfaticar variables: pobreza, empleo, accesibilidad a servicios, etc.)	
	8. Desde una lectura socioeconómica, ¿cuáles han sido las mayores fallas de la EFC? (enfaticar variables: pobreza, empleo, accesibilidad a servicios, etc.)	

	9. ¿Cuántos casos de superación personal y de vida han podido detectar ustedes en Huaracay y en qué consisten? ¿Creen que son casos aislados o podrían replicarse?
	10. Desde su perspectiva, ¿es la EFC una herramienta de la política pública de vivienda de interés social suficiente para solventar problemáticas estructurales como la pobreza, el subempleo y la violencia dentro de los programas habitacionales de CPT?
	11. ¿Qué elementos podrían integrarse en la EFC, para que las problemáticas descritas puedan mitigarse con mayor eficacia?
	12. ¿Cómo ven ustedes a San Francisco de Huaracay dentro de 2, 5 y 10 años en términos de calidad de vida y de movilidad social?
Articulación interinstitucional	13. ¿Cómo se articula el/la gestor/a de comunidad con las diferentes entidades del Ejecutivo, con actores privados, ONG, etc., para materializar la EFC?
	14. ¿Cuáles han sido sus mayores logros/decepciones en este proceso de articulación?
	15. ¿Cómo y en qué instancia se podría institucionalizar la EFC y el rol de los gestores sociales de VIS en el país?
Gobernanza	16. ¿Cómo creen ustedes que podría funcionar de manera más adecuada y eficaz la institucionalidad que cataliza la EFC? ¿Qué cosas podrían modificarse, desde su perspectiva?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

		Código: 005 – EP – CPT
		Fecha: 26 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Gestión Social y Fortalecimiento Comunitario		
Entrevistado/a: David Tapia, gerente de Vivienda Rural y Urbano Marginal - MIDUVI. Ex Gerente de Gestión Social de Empresa Pública Ecuador Estratégico		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contextual	1. ¿En qué consiste la Gerencia de Vivienda Rural y Urbano Marginal? 2. ¿Cuál es el estado actual de la Gerencia de Gestión Social del MIDUVI?	
Gestión Social de EEEP	3. ¿En qué contexto inició la Gerencia de Gestión Social de EEEP? (enfatar en las problemáticas detectadas)	

	4. ¿A través de qué tipo de mecanismos normativos y programáticos se materializó? ¿qué engranaje institucional se requirió? 5. ¿Cómo operaba? ¿Cuáles eran sus estrategias de intervención? 6. ¿Cuáles fueron los principales logros de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en EEEP? 7. ¿Cuáles fueron los desaciertos de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en EEEEE? ¿Qué problemáticas tuvo que afrontar?
Estrategia de Gestión Social de EEEP	8. ¿Cree usted que la Estrategia de Gestión Social pudo incidir realmente sobre la población beneficiaria de VIS y de reasentamientos que se construyeron a través de EEEP? 9. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Gestión Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba?
Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de CPT	10. ¿Cuáles fueron los aportes de la Estrategia de Gestión Social de EEEP en la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de Casa para Todos? 11. ¿Inciden estas transformaciones, realmente, sobre la calidad de vida de la población beneficiaria de proyectos de vivienda? 12. ¿Desde su experiencia, qué otros elementos deberían contemplarse en este tipo de Estrategias?
Gobernanza y articulación interinstitucional	13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? 14. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar? 15. ¿Cómo crees tú que podría funcionar de manera más adecuada y eficaz la institucionalidad que cataliza la EFC? ¿Qué cosas podrían modificarse, desde tu perspectiva? 16. ¿De qué manera se puede institucionalizar los procesos de Fortalecimiento Comunitario en los proyectos de vivienda de interés social?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

Código: 006 – EP – CPT
Fecha: 26 de noviembre de 2020
Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales

Variables: Fortalecimiento Comunitario	
Entrevistado/a: Patricio Lloret. Director de Coordinación con la Comunidad	
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*
Contextual	1. ¿Cómo se enmarca la Misión CPT dentro del Plan Toda Una Vida?
Proyecto de inversión: Fortalecimiento Comunitario	2. ¿En qué contexto surge el proyecto de inversión de Fortalecimiento Comunitario? 3. ¿De qué trata? 4. Presupuesto total / presupuesto devengado hasta el momento.
Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de CPT	5. ¿Cuáles son las fortalezas de la EFC? 6. ¿Cuáles son las debilidades de la EFC? 7. Si pudieras retroceder el tiempo, ¿qué harías diferente respecto a la configuración de la EFC? 8. ¿En qué medida la EFC incide en la mejora de la calidad de vida de la población asentada en las urbanizaciones de CPT? ¿Qué tipo de problemáticas persisten a pesar de la presencia de la EFC? 9. Según tu criterio, ¿qué otros factores deberían considerarse para catalizar los procesos de fortalecimiento comunitario? 10. ¿En qué urbanizaciones del país ha funcionado mejor la EFC, en qué otras no, y por qué?
Gobernanza y articulación interinstitucional	11. ¿De qué manera se articula CPT y la EFC con otras instituciones? 12. ¿Cómo funcionan los comités interinstitucionales? 13. ¿Cómo crees tú que podría funcionar de manera más adecuada y eficaz la institucionalidad que cataliza la EFC? ¿Qué cosas podrían modificarse, desde tu perspectiva? 14. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar? 15. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia? 16. ¿De qué manera se puede institucionalizar los procesos de Fortalecimiento Comunitario en los proyectos de vivienda de interés social?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

Código: 007 – EP – CPT

Fecha: 05 de noviembre de 2020

		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Socio Vivienda I y II y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: Andrés Barreno (ex gerente de gestión social de MIDUVI)		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Gerencia de Gestión Social	1. ¿En qué contexto inició la Gerencia de Gestión Social de MIDUVI? (enfaticar en las problemáticas detectadas) 2. ¿A través de qué tipo de mecanismos normativos y programáticos se materializó? ¿qué engranaje institucional se requirió? 3. ¿Cómo operaba? ¿Cuáles eran sus estrategias de intervención? 4. ¿Cuáles fueron los principales logros de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? 5. ¿Cuáles fueron los desaciertos de la Gerencia de Gestión Social durante su labor en el MIDUVI? ¿Qué problemáticas tuvo que afrontar?	
Estrategia de Gestión Social y Socio Vivienda	6. ¿Cree usted que la Estrategia de Acompañamiento Social pudo incidir realmente sobre la población beneficiaria de VIS y de reasentamientos? 7. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Acompañamiento Social? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Socio Vivienda I y II al momento de aplicar la Estrategia de Acompañamiento Social? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Socio Vivienda I y II influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Gestión Social?	
Gasto público	11. Más o menos cuánto se invirtió en la implementación la EGS en Socio Vivienda I y II?	
	12. ¿Considera usted pertinente añadir a esta inversión, el gasto en temas de seguridad, subvenciones, abastecimiento de servicios? ¿Qué otro rubro añadiría? (solicitar información al respecto)	
Gobernanza	13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Acompañamiento Social hacen la diferencia?	
	14. ¿Qué actores institucionales deberían operar, qué otros deberían omitirse? ¿De qué manera deberían operar?	
	15. ¿Qué decisión fue la más difícil de tomar para usted, en tanto gerente de acompañamiento social?	

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: Repensar la producción estatal de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos

		Código: 008 – EP – CPT
		Fecha: 04 de noviembre de 2020
		Duración: 45 a 60 minutos
Formato de entrevista a profundidad a actores institucionales		
Variables: Huarca y Estrategia de Gestión Social		
Entrevistado/a: Graciela Montenegro		
EJE	PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
Contexto Socio Vivienda	1. ¿En qué contexto surgió Huarca como proyecto de vivienda de Interés Social? 2. ¿De qué manera se desarrollaron los procesos constructivos de este proyecto? ¿Qué tipo de empresa se contrató? ¿Cómo se escogieron las tipologías de las viviendas? 3. ¿De qué manera se dio el proceso de relocalización de la población en Socio Vivienda? 4. ¿Qué factores han incidido sobre la evolución de Huarca de este último año? (factores políticos, económicos, sociales y técnicos) 5. ¿De qué manera actúa MIDUVI sobre Socio Vivienda actualmente?	
Estrategia de Gestión Social en Socio Vivienda	6. ¿Cuenta MIDUVI con algún tipo de caracterización económica y socio demográfica de la población que habita en Huarca? ¿Se toma como parámetro el RS? 7. ¿Cree usted que la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario ha podido, históricamente, incidir de alguna manera sobre la población beneficiaria de VIS en Huarca? 8. ¿Cuáles fueron las especificidades del caso de Huarca al momento de aplicar la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario? 9. ¿Cuáles fueron sus resultados más visibles en este asentamiento? 10. ¿Considera usted que el factor localización de Huarca influye en las problemáticas presentes en la actualidad? ¿En qué medida? 11. ¿Puede esto subsanarse a través de Estrategias de Fortalecimiento Comunitario?	
Gobernanza	12. ¿Qué tipo de esquema institucional configuró y ejecutó la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario? ¿Cómo estaba conformado? ¿De qué manera operaba?	
	13. Contraste de la política habitacional del gobierno anterior con Casa para Todos. ¿Estrategias de Fortalecimiento Comunitario hacen la diferencia? ¿Cómo deberían enfocarse estas estrategias, según su criterio?	

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Anexo 3:

Formato estándar para el levantamiento de información cualitativa (EP, HV, GF) aplicadas en Socio Vivienda 2 y Huaracay

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

Estudiante: María Lorena Brito Escobar

Título de tesis: *Repensar la producción de vivienda de interés social desde la gente. Políticas de vivienda del Ecuador en el período 2008 – 2018: Continuidades, contrastes y desafíos*

	Código: 001 - CAP
	Fecha: noviembre de 2021
	Duración: 45 a 60 minutos
Formato estándar de EP, GF e HV	
Variables: Discriminación urbana en barrios producidos por el Estado	
PREGUNTAS DE REFERENCIA*	
1. Conocimientos Conocimiento y entendimiento sobre el fenómeno de discriminación urbana 1.1. Conocimiento general ¿Qué entienden ustedes por discriminación? ¿Creen ustedes que este tipo de discriminación se da en la ciudad y barrio en la que viven? ¿Quiénes ejercen este tipo de discriminación? ¿Cómo se manifiesta, cómo se expresa este tipo de discriminación? (acceso a vivienda adecuada, servicios y espacios públicos) (Acceso a empleo, servicios de transporte, educación, salud y actividades recreativas) (explotación laboral, pobreza, seguridad social, tiempo de traslado, costos de oportunidad) (estigmatización, marginación, violencia) ¿Consideran ustedes que es discriminado por su autoidentificación étnica? ¿Quiénes son los principales actores que ejercen discriminación urbana sobre ustedes? (Estado, la sociedad, organizaciones, establecimientos comerciales). 2. Actitudes Sentimientos, creencias e ideas preconcebidas sobre discriminación 2.1. Información general ¿Cómo se sienten ustedes ante este tipo de discriminación? 2.2. Calidad ambiental ¿Tienen usted acceso a vivienda adecuada, servicios básicos y espacios públicos en buenas condiciones? ¿Cómo se sienten por la falta de acceso a vivienda adecuada, servicios y espacios públicos? 2.3. Bienestar ¿Tiene ustedes empleo estable y acceso a educación y salud?	

¿Cómo se sienten por la falta o las condiciones de empleo, servicios de transporte, educación, salud y espacios de recreación?

¿Cómo se sienten por el tiempo y las condiciones de traslado en sus actividades?

¿Sienten ustedes un trato distinto en el transporte público o al caminar por las calles?

¿Qué sienten que pierden por ser parte del barrio en el que habitan? ¿Tiempo, dinero, oportunidades laborales, educativas?

¿Cómo se sienten ustedes en sus actividades laborales? (explotación laboral)

¿Ustedes considera que vive en condiciones de pobreza? ¿Cómo se siente al respecto?

¿Tienen ustedes acceso a seguridad social?

¿Se sienten ustedes vulnerables o desprotegidos?

2.4. Identidad cultural

¿Se siente o se ha sentido usted estigmatizado o marginado por pertenecer a este barrio?

¿Ha sido víctima de violencia física, verbal o de otro tipo por pertenecer a este sector en la ciudad?

Por favor describa o explique la forma en la que ha sido estigmatizado, discriminado o violentado.

3. Prácticas

Formas en las que reaccionan quienes son receptores/as de discriminación

3.1. Información general

¿Cómo reaccionan ustedes cuál es su respuesta ante la discriminación urbana?

3.2. Calidad ambiental

¿Cómo reaccionan? ¿Cuál es su respuesta ante la falta de vivienda adecuada y propia, espacios públicos y servicios básicos? ¿Qué hacen para solucionar estas carencias?

3.3. Bienestar

¿Cómo reaccionan ante la falta de empleo, acceso a transporte público, educación, salud y actividades recreación?

¿Qué hacen para suplir estas faltas?

¿Cómo solucionan los problemas que le ocasionan los largos tiempos o problemas de traslado entre su casa y las actividades que realiza en la ciudad?

¿Qué hacen ante casos explotación laboral?

¿Cómo sobreviven a condiciones de pobreza, vulnerabilidad social y falta de seguridad social?

3.4. Identidad cultural

¿Cómo reaccionan cuando lo estigmatizan o lo marginan? ¿Qué hacen?

¿Cómo reaccionan cuando han sido víctima de violencia física, verbal, simbólica o de otro tipo? ¿Qué hicieron tras haber sido víctima de violencia?

*Las preguntas son susceptibles de modificarse o adaptarse al ritmo de la entrevista y a las respuestas proporcionados por el/la entrevistado/a.

Anexo 4:

Lista de algunos marcos normativos revisados

	Documentos oficiales
1	Constitución de la República del Ecuador
2	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
3	Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
4	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
5	Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social
6	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
7	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013
8	Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017
9	Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida 2017 - 2021
10	Informe Nacional Ecuador – Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – HABITAT III
11	Plan Nacional de Hábitat y Vivienda de Interés Social
12	Agenda Nacional de Hábitat y Vivienda 2036
13	Estrategia de Acompañamiento Social
14	Estrategia de Fortalecimiento Comunitario
15	Reglamento de Operación CPT - Primera Etapa
16	Reglamento Operación Programa Casa Para Todos
17	Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida
18	Directrices para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y sus beneficiarios, sujetos al Plan Nacional de Desarrollo 2017 2021 Toda una Vida definida en el objetivo 1 denominado: garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
19	Reglamento de funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan Toda una Vida
20	Reforma Acuerdo VIS
21	Delegación a la STPTV del seguimiento al cumplimiento e implementación del plan nacional de desarrollo
22	Funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan Toda Una Vida
23	Directrices y lineamientos para las empresas públicas ecuatorianas estratégicas y casa para todos, para vivienda social
24	Resolución CIPTUV-005-2018: lineamientos para la implementación de la EFC
25	Disposiciones para la Gerencia de Acompañamiento Social
26	Lineamientos de la norma técnica para la actualización, uso y transferencia de información del registro social
27	Declárese al proyecto de vivienda Casa para Todos, como proyecto emblemático de intervención nacional
28	Procedimiento para acceder a la construcción y/o incentivos de viviendas de interés social con subsidio total del Estado

29	Reglamento sustitutivo al reglamento para la selección de beneficiarios de las viviendas de interés social con subsidio total del Estado
30	Norma para regular la entrega recepción de las áreas comunitarias, áreas destinadas al equipamiento comunitario y de servicios, áreas verdes y espacios públicos a las organizaciones sociales
31	Manual operativo del "Proyecto de red de protección social"
32	Selección de beneficiarios de viviendas de interés social con movilidad de crédito hipotecario
33	Reglamento sustitutivo de funcionamiento del Comité Interinstitucional del Plan toda una Vida
34	Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para vivienda de interés social y vivienda de interés público
35	Resolución Nro. CIPTUV-002-2018
36	Resolución Nro. CIPTUV-005-2018
37	Resolución Nro. CIPTUV-006-2018
38	Acuerdo Ministerial MIDUVI-002-2018-16: Directrices para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y sus beneficiarios
39	Acuerdo 024-18: Directrices y Lineamientos para las Empresas Públicas Ecuador Estratégico y Casa Para Todos, para Vivienda Social
40	Decreto Ejecutivo 681
41	Decreto Ejecutivo 918

Anexo 5

Análisis exploratorio de caso de estudio de Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes en la provincia de Pastaza

Descripción del caso de estudio

La Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes está localizada en un predio de 27.284,90 hectáreas del cantón Santa Clara de la Provincia de Pastaza - Ecuador.

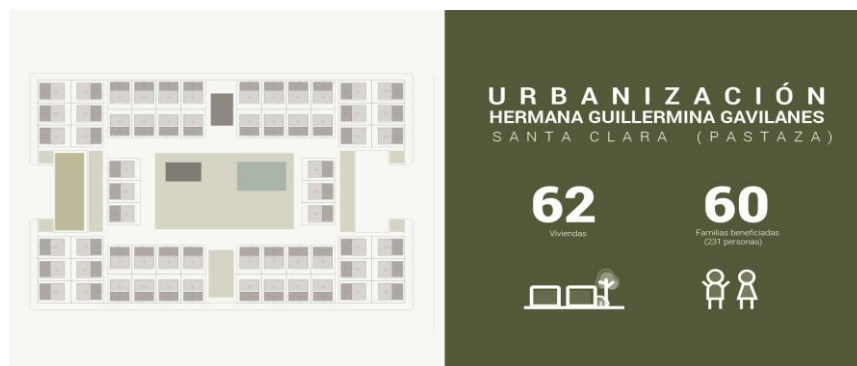
Ubicación de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes



Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019

Consta de 62 viviendas unifamiliares, distribuidas en 2 manzanas de 31 viviendas cada una. Cuenta con: accesos peatonales, una cancha, un parque inclusivo (adaptado para niñas y niños con discapacidad), un salón comunal, comedor, bodegas, baterías sanitarias comunales y dos locales comerciales pequeños para emprendimientos comunitarios.

Distribución interna de la Urbanización Hna. Guillermina Gavilanes



Fuente: Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019

Este asentamiento se encuentra a 1 kilómetro de la cabecera cantonal de Santa Clara, a unos diez minutos caminando. Está habitado por alrededor de 231 personas, que representan cerca del 6% de la población total del casco urbano de Santa Clara, que es de 4.110 habitantes. Carecen de medios de transporte público y los equipamientos más cercanos como escuelas, colegios y centros médicos se encuentran a uno o dos kilómetros de distancia.

Equipamientos cercanos



Fuente: Coloma y Pino, 2020

Política de vivienda

La construcción de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes fue impulsada por la política de vivienda Misión Casa para Todos, creada por el gobierno nacional de Ecuador en 2017. Integra 3 modalidades de acceso a vivienda, segmentadas según el nivel de ingreso de sus potenciales beneficiarios y su capacidad de pago. La Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes se ubica en el segmento 1, que comprende viviendas 100% subvencionadas por el Estado dirigidas a personas en situación de pobreza, extrema pobreza⁵⁸ y situación de vulnerabilidad⁵⁹ (MIDUVI, 2019).

Selección de predios para la construcción de urbanizaciones 100% subvencionadas

La entidad que rige el manejo del hábitat y la vivienda a nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), gestiona un banco de suelos para este tipo de conjuntos habitacionales gratuitos. La mayor parte de los terrenos que lo conforman han sido donados voluntariamente por los gobiernos municipales y cuentan con la “capacidad para implantar infraestructura y equipamientos necesarios para la construcción de vivienda adecuada.” (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2018: 43 - 44).

El denominado Banco de Suelos califica los terrenos óptimos, y aquellos que no cumplen con una lista de especificaciones técnicas son descartados.⁶⁰ La Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes fue construida en un terreno donado por la municipalidad del cantón Santa Clara. Sin embargo, hasta la fecha en la que se realizó el presente estudio (enero de 2019) no cuenta con los registros de propiedad respectivos.

Proceso de construcción de viviendas y tipologías

Una vez seleccionados los terrenos, dos empresas estatales (Ecuador Estratégico y Casa para Todos) inician el proceso de construcción de las urbanizaciones con recursos públicos. Hermana Guillermina Gavilanes fue erigida por Ecuador Estratégico, utilizando una única tipología aprobada por el MIDUVI, denominada “Juntos por Ti”.

⁵⁸En Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, una persona pobre por ingresos percibe un ingreso familiar per cápita menor a 84,99 dólares mensuales. El pobre extremo por ingresos es aquel que percibe menos de 47,90 dólares al mes.

⁵⁹Para el Estado ecuatoriano, las personas vulnerables pueden ser, dependiendo del caso, los adultos mayores, niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad y personas privadas de la libertad.

⁶⁰Según una entrevista realizada en enero de 2020 al Director de Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos del MIDUVI, Jhon Orlando Usiña, apenas el 5% de los terrenos donados por los municipios al banco de suelos cumplen con las especificaciones técnicas requeridas para la construcción de urbanizaciones gratuitas.

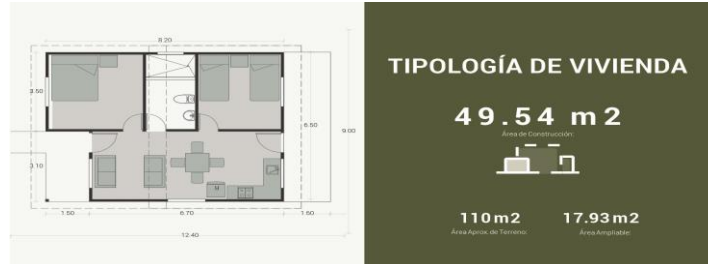
Tipología de vivienda “Juntos por Ti” de Casa para Todos



Fuente: MIDUVI, 2017

La vivienda “Juntos por Ti” tiene un área de 49,77 m², distribuidos de la siguiente manera: área social (sala - comedor), área de cocina, dos dormitorios, un baño completo con adaptaciones para personas con discapacidad física, zona de lavado y secado, porche, rampas en la fachada frontal y posterior y un patio compartido entre dos casas. Este tipo de vivienda tiene un costo aproximado de 13.000 dólares, sin contar con los costos de equipamientos (canchas deportivas, parques inclusivos, sala de uso comunal y locales comerciales para emprendimientos comunitarios) y dotación de servicios (agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y recolección de residuos, que son costos asumidos por las municipalidades de cada cantón).

Distribución interior de vivienda “Juntos por Ti”



Fuente: MIDUVI, 2017

Cabe señalar que la tipología de vivienda “Juntos por Ti” para regiones cálidas, como las costeras o amazónicas, tiene el techo más elevado para mejorar la ventilación interior del inmueble.

La construcción de esta urbanización inició en agosto de 2018 y culminó en febrero de 2019. La ocupación efectiva de sus viviendas inicia en abril de 2019.

Aplicación de la EFC en la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes

Luego de identificar a las familias beneficiarias del conjunto de viviendas previamente construido, se enlistó y caracterizó a cada una (por número de miembros, edad, sexo, oficio, habilidades, preferencias, etc.). Inicialmente fueron 30 los núcleos familiares definidos. El

resto fue sumándose conforme eran hallados en sus lugares de origen, mediante la aplicación del Registro Social. Antes de la entrega oficial de las viviendas, se realizó 4 talleres con los primeros beneficiarios seleccionados. Allí se construyó los denominados acuerdos de convivencia comunitaria y se socializó las condiciones de habitabilidad de la urbanización⁶¹.

Paralelamente, se realizó una caracterización socio espacial que evaluó la localización de la urbanización con respecto a equipamientos y servicios de la zona, tales como: escuelas, colegios, centros médicos, centros de recreación, etc.

Con la llegada paulatina de la totalidad de vecinos de la urbanización, se efectuó una asamblea general para seleccionar su directiva. Mediante votación de los integrantes de la comunidad, se eligió las siguientes dignidades: presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y representantes para las comisiones de educación, salud, deporte y seguridad.

Una vez elegida la directiva barrial, que en un segundo momento fue reconocida legalmente, se estableció un diagnóstico comunitario dividido por grupos etarios (niños, adolescentes, adultos y adultos mayores junto a personas con discapacidad). Según las necesidades detectadas a través de este diagnóstico, se ejecutaron las siguientes acciones:

- *Gestión de cupos para niños y adolescentes en el centro educativo más cercano.*
- *Gestión para implementación de actividades deportivas para niños y adolescentes: fútbol y box.*
- *Gestión de capacitación en temas de seguridad: como evitar consumo de sustancias ilícitas, evitar formación de pandillas, etc.*
- *Gestión para visitas domiciliarias de médicos a personas que presenten dificultades de traslado a centros de salud.*
- *Activación del huerto comunitario, a cargo de 7 personas.*
- *Capacitaciones en temas de: cocina, collares y otras artesanías,*
- *Apertura de locales comerciales comunitarios, uno para compra y venta de víveres y otro para un centro de cómputo e internet. Esto ha beneficiado, concretamente, a 2 familias del sector, que fueron seleccionadas en la asamblea barrial.*
- *Educación a mujeres para evitar situaciones de violencia intrafamiliar.*
- *Actualmente, además, se hace uso de la casa comunal para el cine comunitario.*

Actualmente, la EFC de la Urbanización se encuentra en su fase III. Cabe mencionar que muchas de las actividades que realiza la comunidad van surgiendo de necesidades coyunturales como, por ejemplo, aquellas que aparecieron a partir de la pandemia.

Principales hallazgos

⁶¹ Entre las condiciones para habitar la urbanización están, por ejemplo, el cuidado por los espacios públicos, evitar ruidos fuertes dese cierta hora del día, respetar la vecindad y propiciar una cultura de paz.

La EFC constituye un instrumento mediante el cual la institucionalidad estatal productora de vivienda de interés social pretende generar mecanismos de adaptabilidad respecto al nuevo hábitat de la población beneficiaria. Para evaluar el nivel de cumplimiento de este propósito en el caso de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes, se efectuó un análisis FODA en tres ámbitos: la institucionalidad, la comunidad, y la academia. Los criterios a analizar en cada uno de estos ámbitos fueron los tres ejes principales de la EFC: justicia espacial, medios de vida y empoderamiento. Se reflexiona, igualmente, sobre los aspectos constructivos de la urbanización, que aunque no formen parte de las consideraciones de la EFC, constituyen una pieza clave para el análisis del nuevo asentamiento humano.

La EFC vista desde la institucionalidad

A través de entrevistas a actores clave de la entidad productora de la EFC, la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, se determinó:

Resultados de la EFC vistos desde la institucionalidad

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Justicia espacial			
- Accesibilidad para personas con discapacidad y adultos mayores dentro de la urbanización. - Niños y jóvenes apropiados de su nuevo entorno.	- Localización adecuada de la urbanización respecto a servicios fundamentales (educación, salud, equipamientos deportivos, etc.). - Cuentan con servicios básicos de agua potable y electricidad con subvención estatal.	-	- Relacionamiento complejo de la entidad estatal constructora con el Municipio de Santa Clara. - Predio donde se encuentra la urbanización no está legalizado por el municipio. - Distanciamiento político entre Municipio de Santa Clara y MIDUVI
Medios de vida			
- Se integran a sus estudios niños y jóvenes que antes no tuvieron esa opción.	- Con la ejecución de talleres de capacitación, como gastronomía y elaboración de artesanías, se abren	- Los locales comerciales de la urbanización benefician a apenas 2 núcleos familiares.	- Reducción de oportunidades de trabajo en los entornos de la urbanización, dada la difícil situación

	nuevas opciones laborales para los habitantes de la urbanización.	- El huerto, por su parte, beneficia a 7 familias. - Está prohibida la tenencia de animales de corral.	económica por la que atraviesa toda la provincia en particular, y el país en general.
Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia			
- Directiva barrial organizada, con una comunidad que responde efectivamente a sus llamados. - Niños y jóvenes con entusiasmo de habitar en una nueva comunidad.	- Reconocimiento legal de la directiva barrial por parte de institucionalidad estatal.	- Viviendas de la urbanización no fueron construidas con adecuación cultural. Se consideraron tipologías de vivienda estándar. - Niños y adolescentes de la comunidad permanecen largos períodos solos porque sus padres salen a trabajar en zonas alejadas.	- Búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo en zonas cada vez más distantes, aleja a los dirigentes barriales y a los vecinos.

Fuente: Análisis FODA, 2020

La EFC vista desde la comunidad

A través de entrevistas a pobladores de la Urbanización y de los resultados de la encuesta levantada por el colectivo Acciones Urbanas, se identificó que:

Resultados de la EFC vistos desde la comunidad

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Justicia espacial			
- Accesible para todos. - Con espacios públicos agradables, sobre todo para niños y adolescentes.	- Agua potable y recolección de basura. - Internet.	- La urbanización se encuentra alejada de oportunidades de empleo y de los familiares, aunque está muy cerca de los servicios y	- Ausencia de títulos de propiedad de las viviendas.

		equipamientos del cantón Santa Clara. - Hay pocas opciones para transportarse.	
Medios de vida			
- Capacitaciones que fomentan aprendizaje.	- Capacitaciones que buscan abrirnos las puertas hacia el emprendimiento.	- Pocas opciones para trabajar dentro de la urbanización. - No es permitido tener animales de granja. - No es posible sembrar alimentos para toda la comunidad en tan pequeños huertos comunitarios.	- Dificultades para conseguir trabajos. Las pocas que hay están lejos de la urbanización.
Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia			
- Afinidad de niños y jóvenes con las actividades promovidas por la EFC, los juegos y los sitios de uso común. - Importante legitimidad y aceptación de la directiva barrial.	- Relacionamiento de la comunidad con organizaciones y asociaciones para gestionar recursos.	- Casos numerosos de violencia intrafamiliar. - Niñas, niños y adolescentes permanecen solos por largos períodos.	- Miedo latente de ser desalojados de las viviendas por no cumplir con acuerdos de convivencia.

Fuente: Análisis FODA, 2020

EFC vista desde la academia

En el marco del *I Foro Contested Cities – Ecuador: Encuentro de experiencias sobre urbanización periférica*, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador (FLACSO), se realizó un taller específico sobre las posibles consecuencias socioeconómicas de la construcción periférica de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes. Los resultados fueron:

Resultados de la EFC vistos desde la comunidad

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Justicia espacial			
-	-	- Espacios públicos pequeños para la cantidad de personas presentes en la urbanización. - La urbanización está totalmente desconectada de su entorno. - Inexistencia de medios de transporte. - Aislamiento.	- Se favorece la exclusión social, porque están concentrados en un solo asentamiento humano personas en situación de pobreza y personas con discapacidad. - Cualquier tipo de estrategia de fortalecimiento comunitario es vana.
Medios de vida			
-	-	- Inexistencia de posibilidades de reproducir medios de vida dentro de la urbanización. - Se urbaniza de manera artificial a personas que habitaban en medios rurales, que reproducían sus medios de vida gracias a la agricultura y la pesca. Hoy carecen de opciones y deben alejarse forzosamente de sus viviendas.	- La hiper concentración de personas de un solo estrato socioeconómico, que previamente vivían en entornos rurales, disminuye drásticamente sus posibilidades de reproducir sus medios de vida.
Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia			
		- Viviendas de la urbanización no fueron construidas con adecuación cultural, ni con adaptaciones al entorno amazónico. Se consideraron tipologías de vivienda	- Posibilidad latente de que la nueva urbanización sea abandonada con el tiempo, por falta de conexión con el territorio.

		estándar de la Misión Casa para Todos.	- La construcción paternalista de vivienda no permite un empoderamiento real por parte de la comunidad, incluso a pesar de cualquier estrategia de acompañamiento socioeconómico.
--	--	--	---

Fuente: Análisis FODA, 2020

Discusión y aportes

A pesar de que en el análisis del caso de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes han confluído varios abordajes metodológicos, es necesario reconocer algunas de las limitaciones que se presentaron durante el levantamiento de la información. Por una parte, fueron escasas las fuentes de datos cuantitativos que posibiliten una valoración estadística de las variaciones de la calidad de vida de la población beneficiaria del proyecto habitacional. Además, los resultados de las encuestas a las cuales se tuvo acceso únicamente estuvieron centrados en aspectos relacionados con las condiciones físicas del barrio, el transporte y muy levemente en lo que concierne a la participación ciudadana en el lugar. Por otra parte, el acceso al gobierno municipal de Santa Clara como territorio receptor de la urbanización estuvo condicionado por discrepancias de orden político con la directiva de la urbanización, que desembocaron en cierto hermetismo local.

A pesar de ello, resaltan los hallazgos de los análisis FODA realizados desde posturas diferenciadas: institucional, comunitaria y académica. En efecto, las tres coinciden en que la problemática de la ausencia de empleos cercanos a la urbanización es la más relevante. Dicho de otro modo, la falta de concordancia entre el proceso constructivo de vivienda desde la óptica de “urbanización periférica” y la realidad económica de sus nuevos pobladores, quienes originalmente reproducían sus medios de vida a través de la agricultura y la pesca, es drástica.

Varios testimonios de personas de la comunidad, quienes suelen ser contratadas a destajo en haciendas aledañas a Santa Clara indican que, por las distancias y los tiempos de traslado hacia sus lugares de trabajo, prefieren permanecer en ellos por varios días. En consecuencia, su nueva vivienda se convirtió en una suerte de refugio para los fines de semana o para los días de descanso y de reencuentro familiar.

Por otra parte, existe una discrepancia marcada respecto a la percepción de la localización de la urbanización, que es una de las variables que analiza la EFC en su primer eje orientador (justicia espacial). Para la institucionalidad productora de vivienda y los pobladores del área,

la localización periférica de la urbanización respecto a la cabecera cantonal no parece representar un problema tan grande como lo es para el ámbito académico. Desde la perspectiva comunitaria, caminar distancias mayores a un kilómetro o tomar una o dos camionetas no constituyen una dificultad. Esto se explica por el hecho de que para personas que provienen de entornos amazónicos rurales, las distancias entre diferentes puntos estratégicos pueden llegar a ser inclusive mayores a las de este caso.

En cuanto a la incidencia de la EFC sobre la calidad de vida de los actuales pobladores de la urbanización, se evidencia el nacimiento de un importante proceso colaborativo, con una base organizacional legitimada por la estructura institucional estatal. La participación ciudadana, en efecto, ha configurado la posibilidad de gestionar ciertos beneficios endógenos de la comunidad como: capacitaciones, huertos comunitarios, reciclaje, actividades lúdicas y deportivas para niños y adolescentes, etc. Igualmente se ha abierto una tienda de abarrotes y un centro de cómputo en espacios que la misma urbanización destinó para tal efecto. Estas fortalezas, aunque puedan ser la prueba de un naciente tejido socio organizativo, no trastocan las problemáticas estructurales de la población beneficiaria de vivienda gratuita, que son: la falta de empleo y de oportunidades, la segregación espacial de la pobreza y de la discapacidad, la inseguridad de la tenencia y el desconocimiento de sus características socioculturales.

Respecto a la presencia de servicios básicos, tales como agua potable, electricidad y saneamiento, los habitantes del nuevo asentamiento los consideran como una ventaja respecto a su situación anterior. Aparentemente esta variable iría más allá de la EFC, sin embargo, es a través de la EFC que se motiva a los pobladores del barrio a pagar por los servicios que reciben, cosa que previamente no se hacía.

En cuanto a la ruptura existente entre el gobierno local de Santa Clara y la entidad gubernamental que construyó el nuevo barrio, es posible afirmar que refleja la brecha entre la política nacional de vivienda y su efectiva ejecución en territorios específicos. El Estado ecuatoriano ha sido signatario de un sinnúmero de acuerdos internacionales que garantizan el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda (por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana), no obstante, ha pasado por sobre el Municipio de Santa Clara para la estructuración y aplicación de su política de vivienda. Esta escisión muestra, asimismo, la relegación del rol de los gobiernos locales ante los Estados nacionales a la que se hizo alusión en el acápite teórico.

Cuando se habla de que la producción de vivienda no involucra –solamente– la producción de objetos que responden a las necesidades de un asentamiento humano determinado, sino que encarna, además, un conjunto de relaciones sociales, una muestra de la división del trabajo, e incluso, ciertas manifestaciones de la cultura misma, se está poniendo en evidencia el impacto social y territorial de una intervención artificial como la producida en Guillermina Gavilanes por el mismo Estado. Resulta irónico, igualmente, que aunque la política de Casa para Todos defiende en su contenido que la vivienda es apenas un medio para el

establecimiento de comunidades empoderadas y para la mejora de la calidad de vida de la gente, se convierta enteramente en un fin en sí mismo, pero con algunos espacios de uso comunal.

Finalmente, cabe destacar el hecho de que el trasfondo de las relaciones sociales que se despliegan en función de las condiciones de la estructura social amazónica es dejado al margen para posteriormente tratar de reinventarlo y reprogramarlo mediante la construcción de viviendas de una sola tipología y de la EFC. Solo con el tiempo se podrá dilucidar las consecuencias reales de este tipo de intervenciones, como así ocurrió con las ya conocidas “comunidades del milenio”.