

# La producción estatal de vivienda social periférica en Santa Clara: Una aproximación descriptiva

## Public housing production in Santa Clara's peri-urban area. A descriptive approach

EÍDOS N°18.  
Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo  
ISSN: 1390-5007  
revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos



**<sup>1</sup>María Lorena Brito Escobar, <sup>2</sup>Néstor Emmanuel Mendoza Zambrano**

<sup>1</sup> Universidad Politécnica de Madrid, Colectivo UrbaNova, maria.lorena.brito@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7085-8032,

<sup>2</sup> Colectivo UrbaNova, nmendoza@udlanet.ec, ORCID: 0000-0002-0159-4694

Resumen:

Abstract:

Este artículo reflexiona sobre las consecuencias socioeconómicas de la construcción de vivienda de interés social en la periferia de las ciudades producto de la aplicación de políticas habitacionales, cuyos contenidos, si bien se insertan en marcos jurídicos y programáticos internacionales, reproducen lógicas de fragmentación y de exclusión territorial. Con una metodología cualitativa estructurada en momentos diferenciados y con varios actores se muestra la frágil sostenibilidad socioeconómica y cultural de los territorios creados por este tipo de intervenciones. Además, se pone en evidencia que las estrategias de acompañamiento social, como herramientas añadidas a este tipo de políticas, en su intento por mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria de vivienda de interés social gratuita se ven limitadas por realidades contrapuestas a sus metas. Como en el caso de la Urbanización<sup>1</sup> Amazónica Hermana Guillermina Gavilanes en Pastaza (Ecuador).

*This paper reflects on the socio-economic consequences of social housing projects in the periphery of cities driven by housing policies, whose contents, although inserted in international legal and programmatic frameworks, reproduce fragmentation and territorial exclusion. A qualitative methodology is structured in different moments and with several actors, and it shows the fragile socio-economic and cultural sustainability of the territories created by this type of intervention. Moreover, it is clear that social accompaniment strategies, as tools added to this type of policy, in their attempt to improve the quality of life of the population who are beneficiaries of housing of free social interest are limited by realities that are contrary to their goals. As in the case of the Urbanization<sup>1</sup> Amazonian Sister Guillermina Gavilanes in Pastaza (Ecuador).*

Palabras clave: Amazonía, comunidad, estrategia de fortalecimiento comunitario, periferia, vivienda social, urbanización.

Keywords: Amazonia, community, community strengthen strategy, peripheral, social housing, urbanization.

<sup>1</sup> Para efectos del presente artículo, se denomina 'urbanización' al "conjunto de viviendas que resultan de urbanizar un terreno y que corresponden a un plano unitario; en especial el que está situado a las afueras de una población destinado principalmente a segundas residencias".

<sup>1</sup> Para efectos del presente artículo, se denomina 'urbanización' al "conjunto de viviendas que resultan de urbanizar un terreno y que corresponden a un plano unitario; en especial el que está situado a las afueras de una población destinado principalmente a segundas residencias".

## I. INTRODUCCIÓN

Históricamente, las intensas oleadas migratorias desde el campo a las cada vez más voluminosas urbes de América Latina fueron consideradas como efectos colaterales de crisis económicas coyunturales y transitorias (Acosta, 2009). Sin embargo, este tipo de situaciones se convirtieron —en el curso del tiempo— en problemáticas estructurales de hacinamiento, segregación y exclusión urbana, insostenibles para los países de esta región. Ecuador no estuvo exento de este tipo de procesos, sobre todo en ciudades como Quito y Guayaquil, cuyos déficits de vivienda se incrementaron exponencialmente desde la década de 1970 (Acosta, 2009).

Los poderes públicos, cada vez más desbordados ante la magnitud e intensidad de estos fenómenos, han intentado generar respuestas desde diversas perspectivas. En Ecuador, por ejemplo, resaltan políticas habitacionales de interés social que apuntalan a los subsidios de la demanda, cuya capacidad de respuesta dentro del Sistema de Incentivos de Vivienda<sup>2</sup>—si bien ha logrado aplacar en algo su déficit cuantitativo— no ha frenado otras problemáticas sociales adyacentes.

Más allá de la producción de este tipo de vivienda de interés social bajo la

fórmula A+B+C (ahorro, bono<sup>3</sup> y crédito)<sup>4</sup>, es importante mencionar que —en ningún caso— la política habitacional evaluaba el impacto real que esta tenía en el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de sus beneficiarios. Este hecho se reflejó tanto en el discurso como en la práctica, puesto que los logros de la política pública se medían únicamente por el número de viviendas entregadas, mas no por el número de hogares que, a través de este incentivo, fortalecieron efectivamente sus capacidades socioeconómicas y disminuyeron sus condiciones de pobreza<sup>5</sup>. Pronto, la escasa sostenibilidad de la política habitacional de interés social ecuatoriana comenzó a evidenciarse y barrios enteros construidos sin un seguimiento apropiado se transformaron en focos de violencia y delincuencia, como fue el caso del Programa Socio Vivienda en Guayaquil.

Recién a finales de 2013, la preocupación de los poderes públicos por las consecuencias sociales de su intervención en la dotación de vivienda de interés social se hizo visible, pero como una suerte de compensación por las complicaciones generadas previamente. Por ello, crean una herramienta de política pública complementaria, denominada 'Estrategia de Acompañamiento Social' que intentó aplacar la conflictividad social de los nuevos asentamientos humanos. En este contexto, y dado que las dificultades descritas aún se encuentran presentes, el actual gobierno (2017–2021) ha puesto en marcha un nuevo plan de vivienda denominado Casa para Todos, cuyos contenidos buscan diferenciarse de la política habitacional precedente a través de una segunda herramienta, llamada 'Estrategia de Fortalecimiento Comunitario'.

El presente artículo reflexiona sobre el impacto de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario en la calidad de vida de los habitantes de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes, ubicada en la periferia del cantón Santa Clara (provincia de Pastaza). Para ello, ha desarrollado una metodología mixta con enfoque constructivista que se realizó en 4 fases: 1. Revisión de fuentes primarias y secundarias; 2. Entrevistas a profundidad

---

<sup>2</sup> El Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV) fue implantado en 1998 en el marco de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La entidad encargada de su ejecución fue el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y contemplaba un subsidio no reembolsable para vivienda urbana nueva, mejoramiento de vivienda urbana y mejoramiento de vivienda rural con montos de 1 800, 750 y 400 dólares respectivamente (Acosta, 2009).

<sup>3</sup> El bono hace referencia a un tipo de subvención no reembolsable.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> El análisis del impacto de la política habitacional de interés social focalizó su atención en la reducción del déficit de vivienda en términos absolutos y porcentuales. Una reflexión de impacto de carácter cualitativo fue prácticamente nula. Inclusive, actualmente son escasos los estudios que abordan esta temática desde una visión de sostenibilidad social.

a actores institucionales clave y análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas); 3. Observación directa; 4. Taller de discusión y análisis con académicos y actores locales.

Este trabajo se divide en 4 partes: la primera, de tipo teórico, realiza una aproximación crítica a los conceptos de vivienda y del derecho a una vivienda adecuada en los marcos jurídicos y programáticos internacionales, planteando una (re)significación de estas dos acepciones. La segunda, de tipo descriptivo, sintetiza los elementos más importantes del caso de estudio analizado. La tercera interpreta los hallazgos obtenidos en función del marco teórico propuesto y la cuarta esboza los principales hallazgos y conclusiones.

## **II. APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA Y DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA DESDE LOS INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS INTERNACIONALES**

Una mirada crítica a la Nueva Agenda Urbana (NAU) señala que sus contenidos impactan escasamente en la real reivindicación del derecho a una vivienda adecuada, especialmente en las áreas urbanas y rurales de los países de renta media y baja. Sociólogos y urbanistas emblemáticos como Borja, Cohen, Sugranyes, Belil, Grau y Carrión (todos en 2016) se alinean a esta postura e, incluso, miran con reserva los foros de Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, principalmente 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 (2016) llegan a afirmar que la NAU constituye 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 una vivienda adecuada, 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.

Ante ello, es necesario recurrir a posturas teóricas que asocian el concepto de vivienda a una dimensión de la estructura social, intentando llenar el vacío dejado por aquella falta de aplicabilidad de los instrumentos internacionales sobre el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

Cortés (1995), evocando la obra del inglés Kemeny, 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, p. 128).

Dicha tensión podría disolverse, según Kemeny (1992), con la construcción de un nuevo concepto que combine la dimensión física y 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, p.128).

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

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.

Así, la residencia se plasma en el concepto de habitar en tanto hecho social (Cortés, 1995). 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.

Por otra parte, la vivienda desempeña 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, 2009, p. 198)

En síntesis, se plantean dos enfoques críticos respecto a la conceptualización del derecho a una vivienda adecuada a los acuerdos internacionales. 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 y una estructura social. El segundo, vincula a la vivienda con lo que se ha definido como una fuente de desarrollo económico y de estabilidad financiera. Ambas perspectivas interpelan el ejercicio individual del derecho a una vivienda adecuada. Porque, así entendido, se correspondería únicamente con el derecho a la propiedad y al acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad, saneamiento, entre otros). En tal virtud, es fundamental reconocer que el ejercicio de este derecho involucra a 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, planteado desde Naciones Unidas, integra dentro de sí 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 equitativo al suelo y la hiper concentración de la propiedad privada. Tampoco trastoca la influencia del mercado inmobiliario dentro de este esquema.

### III. LA VIVIENDA: PRODUCTO SOCIAL Y AUTOGESTIÓN COLECTIVA

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, p. 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).

Apegado al pensamiento lefebvriano, Plassard evoca la obra de Dockes, 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, p. 12). 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.

#### IV. 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.

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.

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 corresponde a 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.

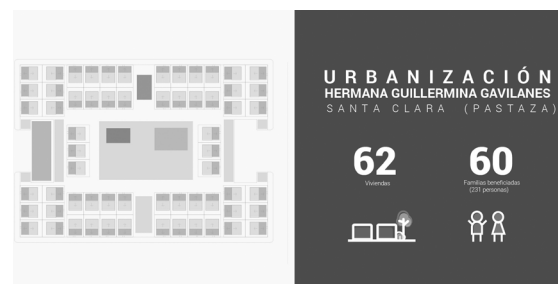


Figura 2. Distribución interna de la Urbanización Hna. Guillermina Gavilanes  
Fuente: (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019).

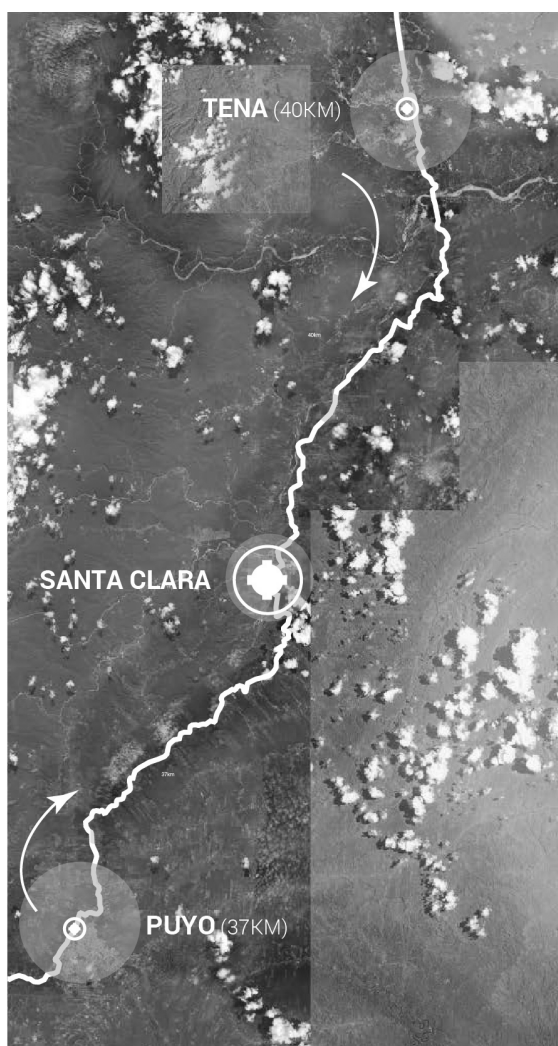


Figura 1. Ubicación de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes  
Fuente: (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2019).



Figura 3. Equipamientos cercanos  
Fuente: (Coloma y Pino, 2020)

## V. 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 y dirigidas a personas en situación de pobreza, extrema pobreza<sup>6</sup> y situación de vulnerabilidad<sup>7</sup> (MIDUVI, 2019).



Fotografía 1. Tipología de vivienda "Juntos por Ti" de Casa para Todos  
Fuente: (MIDUVI, 2017)

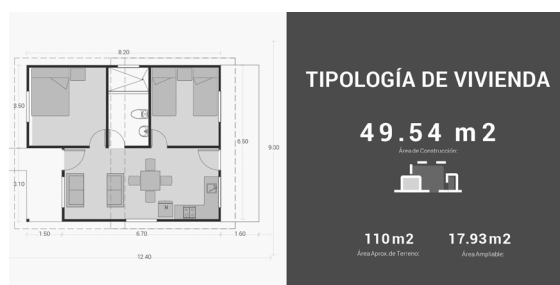


Figura 4. Distribución interior de vivienda "Juntos por Ti"  
Fuente: (MIDUVI, 2017)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 cumplen con las especificaciones técnicas requeridas para la construcción de urbanizaciones gratuitas.

## VI. 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. pp. 43-44).

El denominado Banco de Suelos califica los terrenos óptimos y aquellos que no cumplen con una lista de especificaciones técnicas son descartados<sup>8</sup>. 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 contaba con los registros de propiedad respectivos.

## VII. 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".

La vivienda "Juntos por Ti" tiene un área de 49.77 m<sup>2</sup> 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).

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.

### VIII. IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS

En algún momento, entre el inicio de la construcción de las viviendas y su culminación, comienza también la búsqueda de sus potenciales beneficiarios. Según el acuerdo Ministerial No. MIDUVI 002-2018-05-16, los adjudicatarios de las viviendas totalmente subvencionadas deben cumplir con criterios de elegibilidad y de priorización. Los principales son: núcleos familiares en extrema pobreza sin vivienda propia o en extrema pobreza con vivienda irrecuperable (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. (MIDUVI, 2018).

Todos estos criterios ponderados fueron aplicados para la identificación de los beneficiarios de las viviendas de Hermana Guillermina Gavilanes, en lo que se denomina como ‘ratio de influencia de la nueva urbanización’, es decir, en el territorio que comprende la localidad de Santa Clara y sus alrededores .

A breves rasgos, la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes está integrada por los datos descritos en la Tabla 1.

De estos hogares, 15 albergan a personas con discapacidad, es decir, casi el 25 % del total. Además, 3 hogares desistieron de recibir su vivienda a pesar de cumplir con todas las condiciones. Ellos se trasladaron a sus asentamientos originarios.

Las actividades económicas de la PEA de la Urbanización están relacionadas con el trabajo agrícola y pesquero en haciendas de la zona (más del 20%), la cocina (2 %), la albañilería (cerca del 1.20%), ninguna (cerca del 5%), entre otras (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2020). Cabe mencionar, igualmente, que algunos de sus hogares pertenecen a grupos originarios de la Amazonía ecuatoriana, como los Kichwa y los Shuar (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2020).

### VIV. ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO COMUNITARIO (EFC)

Las viviendas 100 % subvencionadas del Plan Casa para Todos poseen un componente extra que la diferencia de los demás segmentos: la aplicación de la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC) 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 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:

Nivel de pobreza	Número
Núcleos familiares en extrema pobreza	36
Núcleos familiares en pobreza moderada	21
Núcleos sin definir	5
Total	62

Tabla 1. Niveles de pobreza de los núcleos familiares de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes según Registro Social. Fuente: (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2020)

- 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).

- 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)

Los 3 ejes de la EFC se implementan en 4 fases: caracterización y convivencia; diagnóstico, planificación y organización; ejecución y soporte; consolidación y autonomía comunitaria. Cada una de estas fases es descrita en la Tabla 2.

Fases de la EFC	Descripción
Fase I (Preliminar): 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 de la planificación participativa.

Tabla 2. Fases de la EFC  
Fuente: (Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, 2020)

## X. 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, entre otras.). 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 realizaron 4 talleres con los primeros beneficiarios seleccionados. Allí, se construyeron los denominados acuerdos de convivencia comunitaria y se sociabilizaron las condiciones de habitabilidad de la urbanización.

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, entre otros.

Con la llegada paulatina de la totalidad de vecinos a la urbanización se efectuó una asamblea general para seleccionar su directiva. Mediante votación de los integrantes de la comunidad se eligieron 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, entre otros.

- 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.

## XI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

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 aplicó la metodología siguiente: 1. Revisión de fuentes primarias y secundarias; 2. Entrevistas a profundidad a actores institucionales clave y análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas); 3. Observación directa; 4. Taller de discusión y análisis con académicos y actores locales.

En el primer ámbito, se revisó información bibliográfica sobre la EFC y su proceso de estructuración. Para la realización de este artículo esta información fue remitida, principalmente, por la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida y por MIDUVI.

En segunda instancia, se realizaron 4 entrevistas a profundidad sobre el proceso de aplicación de la EFC y sus contenidos político-programáticos: una a la ministra de la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida; otra al director de Fortalecimiento Comunitario de la misma entidad; una tercera a la gestora comunitaria que territorializó los contenidos de la EFC en la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes desde la STPTV; y finalmente, se entrevistó al líder comunitario de la Urbanización, representante de las familias que habitan en ella.

En cuanto a la observación directa, esta fue ejecutada durante dos días en el mes de febrero de 2020. En este espacio se desarrollaron fichas de observación directa que permitieron dar cuenta de algunos momentos lúdicos de los niños y jóvenes de la comunidad, enmarcados en la EFC.

Finalmente, el taller con académicos expertos y con actores sociales de la amazónica provincia de Pastaza tuvo lugar del 13 al 15 de febrero de 2020 en el *I Foro Contested Cities – Ecuador: Encuentro de experiencias sobre urbanización periférica*. En este espacio se realizó un análisis FODA sobre la base de la información recabada en los momentos metodológicos previos.

Los 4 componentes de la metodología presentes en esta investigación dan cuenta de un trabajo cualitativo multi actor sistematizado y procesado de manera rigurosa, tomando como base el conjunto de percepciones respecto a la EFC y sus resultados en 3 niveles fundamentales: institucional, académico y comunitario de proyectos de vivienda social.

Se reflexionó, 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.

En este marco, todos los hallazgos han sido sintetizados en un único análisis FODA que compila todas las intervenciones:

## La EFC vista desde la institucionalidad

A través de entrevistas a actores clave de la entidad productora de la EFC y a la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida se determinó:

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<b>Justicia espacial</b>			
- 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, entre otros.). - 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. - El predio en el que se encuentra la urbanización no está legalizado por el municipio. - Distanciamiento político entre Municipio de Santa Clara y MIDUVI.
<b>Medios de vida</b>			
- 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 nuevas opciones laborales para los habitantes de la urbanización.	- Los locales comerciales de la urbanización beneficiaron a apenas 2 núcleos familiares. - El huerto, por su parte, beneficia a 7 familias. - Está prohibida la tenencia de animales de corral.	- Reducción de oportunidades de trabajo en los entornos de la urbanización, dada la difícil situación económica por la que atraviesa toda la provincia en particular, y el país en general.
<b>Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia</b>			
- 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.

Tabla 3. Resultados de la EFC vistos desde la institucionalidad  
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:

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<b>Justicia espacial</b>			
- 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 equipamientos del cantón Santa Clara. - Hay pocas opciones para transportarse.	- Ausencia de títulos de propiedad de las viviendas.
<b>Medios de vida</b>			
- Capacitaciones que fomentan aprendizaje.	- Capacitaciones que buscan abrir 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.
<b>Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia</b>			
- 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.

Tabla 4. Resultados de la EFC vistos desde la comunidad  
Fuente: análisis FODA, 2020.

En el marco del I Foro Contested Cities – Ecuador: Encuentro de experiencias sobre urbanización periférica se realizó un taller específico sobre las posibles consecuencias socioeconómicas de la construcción de la Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes. Los resultados fueron:

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Justicia espacial			
-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espacios públicos pequeños para la cantidad de personas presentes en la urbanización.</li> <li>- La urbanización está totalmente desconectada de su entorno.</li> <li>- Inexistencia de medios de transporte.</li> <li>- Aislamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se favorece la exclusión social porque las personas en situación de pobreza y personas con discapacidad están concentradas en un solo asentamiento humano.</li> <li>- Cualquier tipo de estrategia de fortalecimiento comunitario es vana.</li> </ul>
Medios de vida			
-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistencia de posibilidades de reproducir medios de vida dentro de la urbanización.</li> <li>- 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> </ul>
Empoderamiento, resiliencia y sentido de pertenencia			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viviendas de la urbanización no fueron construidas con adecuación cultural ni con adaptaciones al entorno amazónico. Se consideraron tipologías de vivienda estándar de la Misión Casa para Todos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilidad latente de que la nueva urbanización sea abandonada con el tiempo por falta de conexión con el territorio.</li> <li>- La construcción paternalista de vivienda no permite un empoderamiento real por parte de la comunidad, incluso a pesar de cualquier estrategia de acompañamiento socioeconómico.</li> </ul>

Tabla 5. Resultados de la EFC vistos desde la academia  
Fuente: análisis FODA, 2020.

## XII. CONCLUSIONES

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.

A pesar de ello, es imperativo reconocer que existe un proceso de segregación socio espacial y de exclusión territorial de vivienda social hacia la periferia del cantón de Santa Clara, provocado por los poderes públicos. En este proceso no solo que se ha concentrado a población en situación de pobreza y de extrema pobreza en una sola urbanización, sino que, además, se ha promovido la concentración de un alto porcentaje de personas con discapacidad y de población originaria amazónica (indígenas).

Esta premisa se demuestra con el hecho de que los moradores de Hermana Guillermina Gavilanes representan, en términos porcentuales, cerca del 6 % de la totalidad de habitantes de la cabecera cantonal de Santa Clara. De ese universo, el 25 % comprenden hogares con personas con discapacidad. Ese desequilibrio territorial, tarde o temprano, deberá ser asumido por el gobierno municipal de Santa Clara que se ha mostrado totalmente hermético a declarar abiertamente su postura respecto a este nuevo asentamiento.

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, entre otros. Igualmente, se ha abierto una tienda de abarrotes y un centro de cómputo en espacios que la misma urbanización destino 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.

Esta situación se replica en otros asentamientos humanos de características similares, enmarcados en el mismo programa Casa Para Todos. Un análisis comparativo podría ser desarrollado en un acápite más amplio y con variables cuantitativas en juego. Sin embargo, esto sobrepasaría el alcance del presente artículo.

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 igualmente irónico 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. Esto no solamente se presenta en la estandarización de las tipologías de las vivienda que no se adaptan a la realidad sociocultural de los hogares a quienes benefician. Solo con el tiempo se podrá dilucidar las consecuencias reales de este tipo de intervenciones, así como ocurrió con las ya conocidas 'comunidades del milenio'.

### **XIII. AGRADECIMIENTO**

A mi colega y amigo Emmanuel Mendoza Zambrano por su apoyo antes, durante y después del proceso de investigación para la producción del presente artículo. Su aporte es invaluable en el colectivo ciudadano UrbaNova al cual pertenecemos.

### **XIV. REFERENCIAS**

Acosta, M. (2009.) *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de 1970: análisis, balance y aprendizajes*. Flacso-Ecuador.

Aulestia, D. (2010). Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador. En Erazo J. (coord) *Secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. FLACSO.

Baringo, D. (2013). La tesis de la producción del espacio de Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. QUID-2016. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*, 3: 119-135.

Coloma, L., y Pino, A. (2020). *Periferias Generacionales. Grupo Acciones Urbanas*. Presentación de ponencia en Foro Contested Cities – febrero de 2020.

Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Biblioteca CF+S.

Hernández, M. (2013). *Vivienda y exclusión residencial*. Universidad de Murcia.

Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. Routledge.

Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.

Manfred, M. (2010). *Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro*.

Mejía-Escalante, M. (2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. Estado del debate. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9 (18): 292-307. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-18.vdva>

MIDUVI. (2017). *Tipología de viviendas "Juntos por Ti" de Casa para Todos*.

MIDUVI. (2018). *Acuerdo Ministerial 002-2018-05-16*.

MIDUVI. (2019). *Segmentación de beneficiarios de la política de vivienda Casa para Todos*. En [www.miduvi.gob.ec](http://www.miduvi.gob.ec).

Ortiz, E. (2011). *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*. Casa y Ciudad.

Plassard, F. (2000). Chapitre 2. En Plassard, F. *L'espace produit*. Université Lyon 2.

Secretaría Técnica Del Plan Toda Una Vida. (2018). *Intervención emblemática Casa para Todos*.

Secretaría Técnica Del Plan Toda Una Vida. (2019). *Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes. Ubicación*.

Secretaría Técnica Del Plan Toda Una Vida. (2019). *Urbanización Hermana Guillermina Gavilanes. Situación de pobreza*.

Secretaría Técnica Del Plan Toda Una Vida. (2020). *Estrategia de Fortalecimiento Comunitario de la Misión Casa para Todos*.

Sugranyes, A. (2016). Borrador de la Nueva Agenda Urbana. Breve recuento del proceso y del producto. En Borja J., Carrión F., y Coti M. (ed.), *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Flacso-Ecuador.

Turner. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios: hacia la Economía en la construcción del entorno*. H. Blume Ediciones.

Unwin, T. (1999). *A waste of space? Towards a critique of the social production of space*. University of London, Egham, Surrey.