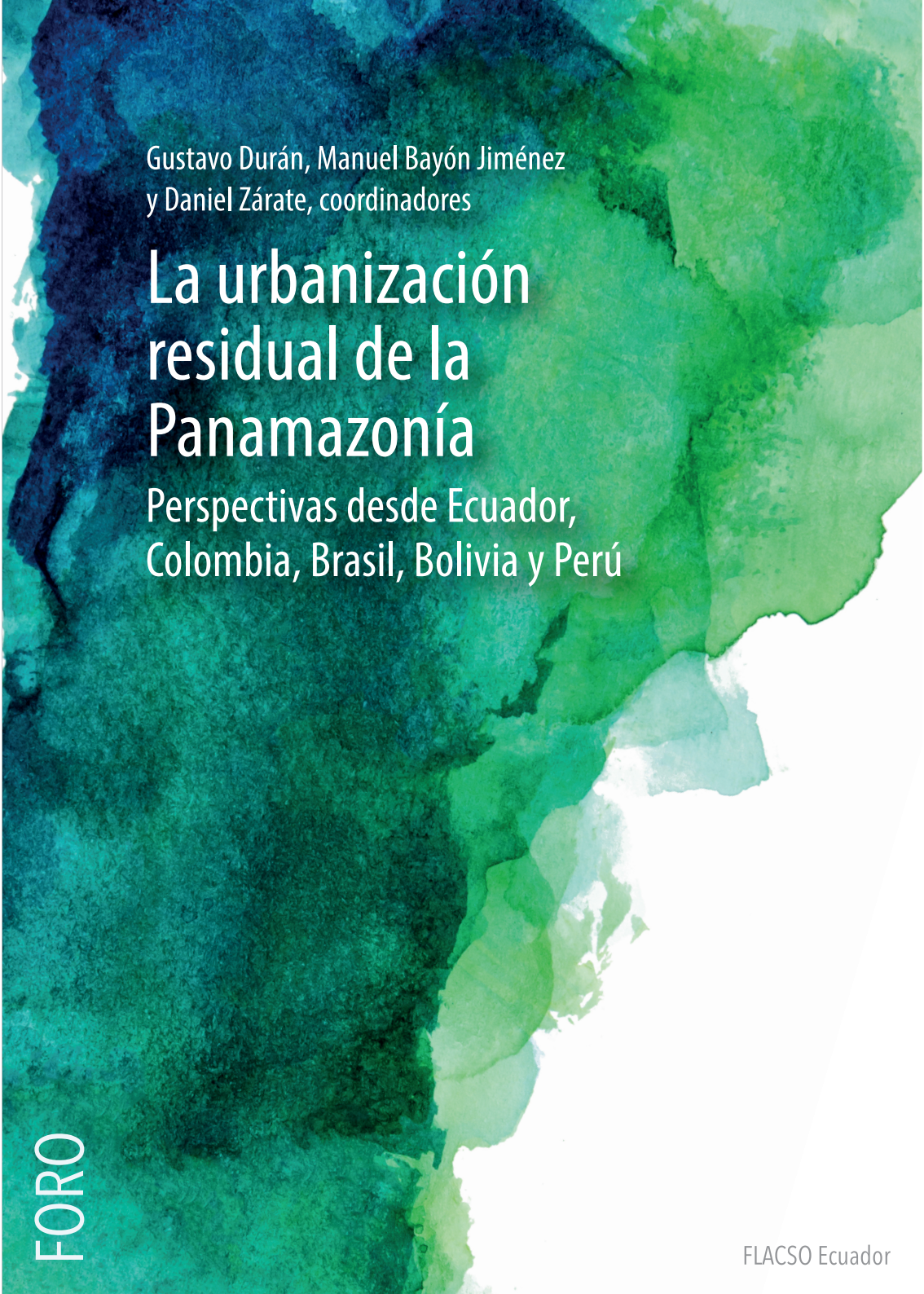




Gustavo Durán, Manuel Bayón Jiménez
y Daniel Zárate, coordinadores

La urbanización residual de la Panamazonía

Perspectivas desde Ecuador,
Colombia, Brasil, Bolivia y Perú

FORO

FLACSO Ecuador

Índice de contenidos

Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos	xv
Capítulo 1	
Introducción	1
<i>Manuel Bayón Jiménez y Gustavo Durán</i>	
PARTE I	
PANAMAZONÍA	
Capítulo 2	
La urbanización en la región amazónica	17
<i>Darío Toscano, Gustavo Durán y Paz Santelices</i>	
Capítulo 3	
O urbano amazônico em rotação: práticas espaciais e imaginários vinculados aos setores de <i>commodities</i> e regulações em disputa	37
<i>Luis Fernando Novoa Garzon, Diogo Henrique Costa Fonseca y Carolina Moreira de Hollanda</i>	
Capítulo 4	
Metrópole e floresta: configurações e diferenciações intrarregionais da urbanização na Amazônia brasileira	65
<i>Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior</i>	
Capítulo 5	
Patrimônio territorial e sistemas territoriais na Amazônia urbano-ribeirinha: o caso de Parintins.	89
<i>Estevan Bartoli</i>	

Capítulo 6	
Amazonía boliviana: procesos de urbanización, nuevos actores y conflictos	110
<i>Patricia Urquieta</i>	
Capítulo 7	
Ensamblajes de lo urbano y la urbanización amazónica en Bolivia. . . .	129
<i>Andrea Perez Tarqui</i>	
Capítulo 8	
¿Cómo medimos la sostenibilidad de las urbes amazónicas peruanas? Reflexiones a partir del reporte <i>Ciudades amazónicas del Perú</i>	150
<i>Anna Zucchetti y Taícia Marques</i>	
Capítulo 9	
Sistema de asentamientos humanos en la región amazónica colombiana	174
<i>Juan Felipe Guhl, Elizabeth Riaño, Juan Manuel Diaz y Jorge Arias</i>	
PARTE II	
ECUADOR	
Capítulo 10	
Índices de urbanización amazónica: una perspectiva multidimensional e implicaciones escalares	193
<i>Pablo Cabrera-Barona y Denise Albán</i>	
Capítulo 11	
Las cabeceras cantonales en la Amazonía urbana	213
<i>Irene Acosta, Miguel Quishpe, Adrián Buenaño, Kleya Orellana Escobar, Jesly Espín e Isabel Ordieres</i>	
Capítulo 12	
Las ciudades amazónicas del Ecuador: génesis, formas y perspectivas	242
<i>Juan Carlos Sandoval</i>	

Capítulo 13	
Nuevos ejes de expansión y acumulación territorial en la Amazonía norte ecuatoriana	271
<i>Javier González-Comín</i>	
Capítulo 14	
Espacios amazónicos de transición urbano-rural: el caso de Puerto Francisco de Orellana, 2000-2020	296
<i>Daniel Zárate</i>	
Capítulo 15	
Formas de habitar las periferias fluviales del Napo	318
<i>Yosselyn Anabel Sánchez Rojas</i>	
Capítulo 16	
Urbanización residual, relaciones y lucha colectiva en una comuna kichwa amazónica de Ecuador	340
<i>Michael Uzendoski, Manuel Bayón Jiménez y Gustavo Durán</i>	
Capítulo 17	
Intervención estatal en hábitat y vivienda social en Tena y Santa Clara	366
<i>Katia Barros Esquivel</i>	
Capítulo 18	
Las disputas indígenas frente a la urbanización amazónica ecuatoriana en Puyo	386
<i>Manuel Bayón Jiménez</i>	
Capítulo 19	
El crecimiento urbano amazónico en Macas	404
<i>Alejandra Sandoval</i>	
Sobre los coordinadores	427
Sobre autores y autoras	428

Capítulo 17

Intervención estatal en hábitat y vivienda social en Tena y Santa Clara

Katia Barros Esquivel

La transformación socioespacial de las ciudades por la intervención estatal en el contexto latinoamericano presenta algunos rasgos históricos, como “subsistencia indígena; urbanización acelerada; [...] autoconstrucción masiva; mercado informal de suelo y vivienda; desempleo estructural, pobreza, informalidad; [...] diversas posturas gubernamentales ante el neoliberalismo; violencia urbana generalizada” (Pradilla Cobos 2014, 37). El escenario de actuación del Estado en materia de hábitat y vivienda ocurre alrededor de procesos históricos de producción desigual del espacio urbano y distribución diferencial de las condiciones territoriales (Salamanca, Astudillo y Fedele 2016, 28).

Gran parte de la acción estatal surge del objetivo de generar grandes cantidades de vivienda (Rojas, Carrascal y Caballero 2019), y, pese a que en determinados casos la política de vivienda en masa es exitosa (por ejemplo, en Chile), los impactos y violencias desplegadas sistemáticamente sobre los beneficiarios los afectan de manera negativa, como lo demuestran los estudios de Márquez (2005).¹ Se destacan, además, casos de políticas de titularización masiva, como en Lima, Perú, que es una forma de intervención estatal enfocada únicamente en legalizar títulos de propiedad. Estas acciones dejan de lado los procesos de producción de un hábitat urbano adecuado

¹ En este caso se entiende por éxito al cumplimiento de objetivos; no obstante, se deja claro que existen varias condiciones tanto internas como externas que pueden determinar la falla o éxito de las políticas más allá de los objetivos (Zittoun 2015).

y evidencian que el Estado promueve la titularización por sobre la lucha colectiva de producción social del hábitat (Torres y Ruiz-Tagle 2019, 5).

Las acciones de intervención estatal en Chile y Perú, en su contexto, se replican en países como Argentina, donde las políticas de vivienda han incidido fuertemente en la dinámica de la segregación residencial y socioeconómica (Barreto 2018); en México (Cárdenas O’Byrne y D’Inca 2015), Colombia (Soto 2017), y Latinoamérica en general. La mayoría de las acciones estatales por lo general se han vinculado a la incomunicación y al conflicto (Aguilar 2014, 20), y se ha caracterizado al Estado como fuente de “asimetría social de ‘distribuidores’ y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y de obligaciones” (Kooiman 2005, 60-70) a partir de estructuras verticales.

La congregación de intereses y de estrategias del Estado sobre los espacios genera gran capacidad para influir en las geografías que configuran el territorio (Lukas, Fragkou y Vásquez 2020, 100). De esta manera, el Estado constituye un actor en el proceso de configuración, construcción, organización y, por lo tanto, producción de la ciudad, a través de su intervención en materia de hábitat y de vivienda.

En varios países latinoamericanos el Estado no ha podido ejercer su rol de garantizar el acceso a la vivienda y a la ciudad (Lukas, Fragkou y Vásquez 2020). Su accionar se ha vinculado más bien con los procesos que implican reconfiguraciones espaciales y geográficas ligadas a desplazamientos, recambio poblacional y disputas por el territorio que despliegan diversas violencias sobre la población (Janoschka 2016).

En este contexto, en este estudio se pretende responder a la pregunta: ¿de qué manera se configura la intervención estatal urbana amazónica en materia de hábitat y vivienda social en Tena y Santa Clara?

Gobernanza jerárquica y participación ciudadana

La intervención del Estado se configura por la forma de gobernanza, que tiene sus bases en la estructura de interacciones entre el Estado y los actores no estatales. La forma de gobernanza que limita la participación y toma de

decisión de los actores sociales es generalmente conocida como jerárquica. De acuerdo con Rhodes (2005, 100), la jerarquía puede ser entendida desde las redes que se estructuran y asignan poder casi autoritario para destinar recursos, controlar y coordinar.

En general, la gobernanza jerárquica no “es intrínsecamente ‘buena’ o ‘mala’” (Rhodes 2005, 100), sino una forma de funcionamiento del gobierno. Sea jerárquica, corporativa u otra, la gobernanza responde a una estructura que, para quien gobierna, funciona de manera eficaz (Rhodes 2005, 100). Consecuentemente, las estructuras de interacción no son más que la forma en la que quien está a cargo establece las redes con otros actores estatales y no estatales para gobernar.

En este contexto, el rol del Estado y sus tipos de interacción con los distintos actores provenientes de la sociedad y la economía están fuertemente definidos por la participación y el control social. La participación ciudadana en un modelo de gobernanza jerárquica está limitada por el accionar intervencionista del Estado, que asume el rol de reafirmar su control sobre la sociedad (Córdova 2018, 55). La lógica vertical de gobierno caracteriza a una gestión directa, en la que la población participa mediante monólogos, basada en informar o “socializar” las acciones predeterminadas (Alguacil 2005).

Consecuentemente, desde cualquier forma de gobernanza, se diseñan políticas públicas entendidas como “la manera de hacer que responde a las expectativas de la comunidad, para anticipar o resolver problemas” (Fontaine 2015, 32). De acuerdo con Howlett (2009, 75), los componentes de las políticas involucradas en su diseño son los objetivos a donde apunta la política, y los medios o instrumentos, las formas de alcanzar los objetivos. Estos dos componentes, de acuerdo con Howlett (75) se despliegan en tres niveles: política abstracta general, nivel operativo del programa y medidas específicas sobre el terreno.

En el Ecuador, y específicamente en la Amazonía, las políticas públicas de solución habitacional se concentran en dos formas de dar acceso al suelo y a la vivienda. Por una parte, mediante proyectos de vivienda de interés social localizados por lo general en zonas desarticuladas y excluidas (Bamba Vicente 2016; Hermida et al. 2020). Por otra parte, las acciones

de regularización de asentamientos humanos de hecho suelen limitarse a legalizar espacios que no son sostenibles (pues no ofrecen acceso a servicios básicos, de transporte o equipamientos adecuados) mas no a regularizar en el estricto sentido de la normativa legal; en efecto, si bien los habitantes están seguros de la tenencia del suelo, no se logra una integración social y espacial con la ciudad (Clichevsky 2000).²

Metodología

Se plantea un estudio comparado de la configuración de las intervenciones del Estado en materia de hábitat y vivienda en tres periferias de ciudades amazónicas del Ecuador, Proyecto Casa para Todos en Santa Clara, Pastaza, y dos asentamientos humanos de hecho en Tena, Napo.

La forma de gobernanza se analiza a partir de las estrategias de coordinación y las medidas de negociación que operan en la intervención del Estado. Aquí se busca identificar los tres mecanismos de participación señalados por Brugué, Font y Gomà (2003), donde la población es informada, consultada, y en la capacidad de decisión para construir y planificar proyectos. Se califica a cada tipo de mecanismo con un puntaje máximo (1) cuando se desarrolla antes, durante y después de la intervención del Estado; 0,5 cuando se desarrolla antes y durante, durante y después, o antes y después de la intervención; 0,25 cuando se desarrolla únicamente después o antes de la intervención, y 0 cuando no se desarrolla.

En el mismo análisis se identifican, además, la herramientas de control ciudadano (Cabezuelo-Lorenzo, Rey-García y Tapia-Frade 2016), como elementos de seguimiento, vigilancia y rastreo de la actuación pública por parte de la sociedad. Para medirlo se busca identificar el reglamento de participación ciudadana; información sobre mecanismos

² De acuerdo con lo señalado en la Resolución N.º 0006-CTUGS-2020, se entiende a la regularización como el “conjunto de procesos y procedimientos tendientes a normalizar los asentamientos humanos de hecho, gestionando la titularización individual y el desarrollo de infraestructura” (CTUGS 2020, 7).

de participación: consejos territoriales, consejos sectoriales, etc.; agenda de actividades; directorio de entidades de la institución; herramientas de participación para elaborar o dar seguimiento a los distintos planes, y herramientas de seguimiento del presupuesto. Se califica a cada parámetro con 1 cuando existe y con 0 cuando no se desarrolla, y finalmente se calcula un porcentaje a partir de la sumatoria.

En segundo lugar, en la forma de gobernanza se analizan el poder y liderazgo de los actores en donde se indaga. Como primer punto dentro de este análisis, se establecen los liderazgos territoriales a partir de reconocer a los actores territoriales; definir estrategias de involucramiento social; establecer mecanismos de fortalecimiento social, y definir estrategias para enfrentar el conflicto (ILPES 2017). En cada aspecto mencionado, se califica la temporalidad dentro de la producción de hábitat y vivienda con un puntaje máximo (1) cuando se desarrollan antes, durante y después de la intervención del Estado; 0,5 cuando se desarrollan antes y durante, durante y después, o antes y después de la intervención; 0,25 cuando se desarrollan después de la intervención, y 0 cuando no se desarrollan.

Como segundo punto del análisis se mide el nivel de promoción de las identidades territoriales en la producción de hábitat y vivienda en relación con reconocer las características específicas del territorio; usar lenguaje acorde a la realidad territorial, y contar con estrategias o proyectos que consideren las características territoriales (ILPES 2017). A cada parámetro se le asigna una calificación de 1 cuando se define de manera explícita en los instrumentos, ordenanzas, etc.; 0,5 cuando se define de manera indirecta o parcial, y 0 cuando no se define. Finalmente, se suma y se calcula el porcentaje.

En el tercer nivel de análisis de la forma de gobernanza se abordan los componentes del diseño de las políticas públicas, objetivos y medios, en tres escalas: objetivos generales, específicos y las herramientas operacionales. Se verifica si estos están dirigidos o no de manera explícita a disminuir las desigualdades sociales y se genera un análisis anidado de las políticas públicas (tabla 17.1).

Tabla 17.1. Matriz de análisis del diseño de las políticas

Componentes de las políticas	Niveles de decisión de las políticas		
	Nivel general	Nivel operativo	Medidas específicas
Objetivos	Objetivos generales Ideas abstractas que guían al gobierno en una determinada área de la política.	Objetivos específicos Aspectos de la política que son tomados con el propósito de alcanzar los objetivos.	Ajustes operacionales Requerimientos específicos de las políticas.
Medios	Preferencias de implementación Tipos de instrumentos organizacionales formados por preferencias generales a largo plazo.	Instrumentos específicos Tipos de instrumentos gubernamentales usados para cumplir los objetivos Instrumentos NATO.	Calibración de los instrumentos Formas específicas de ajuste/uso de los instrumentos, requeridos para alcanzar los objetivos.

Fuente: Córdova, Menoscal y Moreno (2021).

Dentro del componente de instrumentos de las políticas públicas, se estudia si estos medios consideran o no la diversidad territorial desde la definición o no de territorios específicos; el reconocimiento de la vocación territorial; la clasificación de tipologías territoriales; la identificación de impactos territoriales, y la adaptación de políticas a la realidad territorial (ILPES 2017).

Los instrumentos de políticas en el nivel operativo se analizan desde la taxonomía NATO: la nodalidad se refiere a medios para recopilar y difundir información, con el fin de orientar el comportamiento de las personas; la autoridad implica la capacidad y poder institucional y formal del gobierno para ejercer su acción pública (regulaciones, leyes, planes u ordenanzas) (Hood y Margetts 2008); el tesoro se relaciona con los recursos financieros que utiliza el gobierno para viabilizar los objetivos de las políticas públicas, y la organización alude a la estructura organizacional e institucionalizada para ejecutar acciones (1137).

Se analiza el objetivo de cada instrumento a partir de las acciones sobre el comportamiento de los actores sociales de acuerdo con la tabla 17.2.

Tabla 17.2. Taxonomía NATO de los instrumentos de políticas

Dimensión	Objetivo	Recursos del gobierno			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantiva Acción sobre comportamiento actores/social	Alterar	Asesoría Formación	Regulación Cargos a usuarios Licencias	Subvenciones Préstamos Gastos tributarios	Administración burocrática Empresas públicas
	Controlar	Informes Registros	Censos Consultores	Votación Reportes de policía	Registros Encuestas
Procedimental Acción sobre redes e interacción social	Promover	Educación Información Grupos focales	Etiquetado Acuerdos políticos	Creación grupos interés Financiación investigación	Reforma institucional Revisión Judicial Conferencias
	Restringir	Propaganda Supresión de información	Prohibición grupos y asociación Denegación de acceso	Eliminación de financiamiento	Retraso y ofuscación administrativa

Fuente: Córdova (2018, 130).

Hallazgos

Los hallazgos en torno a la producción estatal de hábitat y vivienda como resultado del accionar de varios actores desde una estructura de interacciones en donde se coordina, se asignan recursos y se otorgan roles, se organizan al alrededor de tres resultados.

Participación y control ciudadano dentro de las vías formales

Las instituciones encargadas de producir vivienda, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y la empresa pública Casa para Todos (CPT), definen con profundidad mecanismos para informar a la población (mediante asesorías y formación en acceso a la vivienda). Dentro de estos mecanismos se definen maneras de controlar y restringir la información.

Se identifican documentos informativos, informes ministeriales, listados, noticias del accionar de las entidades e incluso videos informativos (tabla 17.3).

No se definen mecanismos para consultar a la población en una fase en la que esta intervención o participación aportaría a la producción habitacional del país o su región. Con respecto a los mecanismos mediante los que la población ya forma parte activa de los proyectos, en el tema de la vivienda de interés social (VIS) a gran escala se define un mecanismo de fortalecimiento comunitario desde la misión Casa para Todos. Esta estrategia se aplica únicamente después de construidas y otorgadas las viviendas, por lo que es una manera de incidir en la articulación de los beneficiarios con su nuevo barrio, más que de incentivar a que la población forme parte de la toma de decisiones.

En el caso de las instituciones del gobierno central que actúan en la regularización del asentamiento humano de hecho (regularización de asentamientos humanos de hecho [RAHH]), se definen únicamente mecanismos para informar a la población cómo el Estado regulariza o elimina los asentamientos humanos de hecho; mucha de la información publicada se direcciona a informar a la población para que forme parte, no de la toma de decisiones, sino como denunciante de la creación de estos asentamientos.

El gobierno local, como principal actor de la RAHH, define varios mecanismos de consulta ciudadana, tales como consejos ciudadanos, audiencias públicas y asambleas ciudadanas; asimismo, define varios mecanismos para informar a la ciudadanía: datos estadísticos, convocatorias, sección de noticias. Sin embargo, no se definen mecanismos específicos en el tema de regularización.

Tabla 17.3. Niveles de existencia de mecanismos formales de participación ciudadana

Actor	Mecanismos – informar				Mecanismos – consultar	Puntaje	Mecanismos – toma decisión	Puntaje	Total	Valor
	Alterar	Controlar	Restringir	Puntaje						
MIDUVI	Acceso al bono Documentos informativos Vídeos instructivos	Informes de anteproyectos Informes de proyectos	Sección de noticias		n/c		n/c	0	33,33	Bajo
CPT	Asesoría para inscribirse en CPT	Documento informativo: Proyecto CPT 2018 Proyecto CPT 2019 Información de la misión CPT	Sección de noticias	1	n/c	0	Estrategia de fortalecimiento comunitario	0,25	25,00	Bajo
GAD Tena	Consulta de presupuestos Convocatorias	Datos estadísticos, geográficos, informes de rendición de cuentas PDOT – PUGS	Sección de noticias: comunicados, boletines	1	Consejos ciudadanos sectoriales, audiencias públicas, silla vacía, asambleas ciudadanas, consejos consultivos	0,25	n/c	0	58,33	Medio
STPAHI	Asesoría solicitud acceso a la información pública Denuncias de invasiones		Sección de noticias		n/c	0	n/c	0	0,00	Bajo

Luego de calificar la evidencia, se concluye que las entidades del gobierno central mantienen un bajo nivel de mecanismos formales de participación ciudadana, enfocados sobre todo en los mecanismos mediante los cuales la población es informada. Esto significa que el objetivo de los gobernantes es otorgar a la ciudadanía un papel pasivo en la toma de decisiones, y no de coproductores de los distintos servicios y productos (Brugué, Font y Gomà 2003). Con respecto a los gobiernos locales, se evidencia una mayor apertura, con un nivel medio de existencia de mecanismos formales de participación ciudadana. En este caso, los resultados señalan que la población es informada y consultada; no obstante, no se llega a otorgar esa función de formar parte íntegra de los proyectos.

Por otra parte, respecto al estudio de los mecanismos de control ciudadano, se constata que estos se concentran principalmente en el seguimiento de los presupuestos participativos y de rendición de cuentas de las instituciones del Estado (GAD municipales, la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, MIDUVI, CPT EP). En el caso de los GAD, la información sobre las maneras de participación ciudadana está disponible. Las instituciones del gobierno central relacionadas con la producción de hábitat y vivienda demuestran un bajo nivel de mecanismos de control ciudadano; mientras que los gobiernos locales del nivel cantonal presentan un nivel medio.

La tendencia señalada en el párrafo anterior evidencia que son limitadas las herramientas para controlar el accionar del Estado a disposición de la ciudadanía. Esto da cuenta de las escasas posibilidades en las que la sociedad puede dar seguimiento a las actuaciones del Estado y emitir opiniones sobre estas mediante las herramientas que el Estado ofrece.

Liderazgo e identidades territoriales

En la producción de VIS en la Amazonía, los actores reconocidos antes, durante y después del proceso de producción son el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, y actores socioeconómicos, entre los que se encuentran empresas públicas como Ecuador Estratégico y Casa para Todos, entidades coejecutoras. Asimismo, se reconoce en todas las etapas a los

bancos y proveedores que colaboran en la modalidad de créditos hipotecarios. No obstante, a los actores sociales y grupos territoriales se los considera únicamente beneficiarios, y se involucran para entregar las viviendas, pero no antes ni durante la producción de estas.

Se evidencia un nivel bajo de promoción de liderazgos territoriales de los actores sociales, y un nivel medio de los actores estatales y socioeconómicos. Esto significa una preponderancia de actuación, involucramiento y decisión del Estado en articulación con los actores socioeconómicos, y se limita la intervención de los actores sociales en la producción de VIS.

En la RAHH en la Amazonía, el único actor reconocido antes, durante y después del proceso es el Estado, en sus distintos niveles de gobierno e instituciones. Se reconoce a los actores sociales y grupos territoriales solo como beneficiarios del proceso; no tienen injerencia para tomar decisiones, desarrollar proyectos o construir la política. Los procesos de regularización y legalización son jerárquicos y unidireccionales, ya definidos por el Estado. No obstante, los beneficiarios, por su condición de posesionarios de la tierra, han definido su barrio mucho antes de que el Estado pueda intervenir.

La estrategia del Estado consiste en que, si no se puede erradicar un asentamiento humano de hecho, por el tiempo de constitución, se lo debe regularizar. Ya en el proceso de regularización, como se señaló, solo interviene el Estado. Las estrategias de involucramiento se definen entre los ministerios, secretarías y los GAD municipales pertinentes. Así, se legaliza la propiedad de la tierra, y se les dota generalmente de una cancha cubierta, porque, según señalan, no hay presupuesto para más. A diferencia del proceso de producción de VIS, no se definen mecanismos de fortalecimiento de actores, ni mecanismos o estrategias para enfrentar el posible conflicto entre actores territoriales.

En efecto, el resultado es un bajo nivel de promoción de liderazgos territoriales de los actores sociales, socioeconómicos y supranacionales en el proceso de regularización, y un nivel medio de promoción de liderazgos territoriales de los actores estatales. Al igual que en la producción de VIS, existe una jerarquía establecida en donde el Estado limita el accionar de la sociedad a través del control. En otras palabras, se evidencia lo que Dahl

y Lindblom (1963, 227-230) conciben como jerarquía: los “procesos de cálculo y control que implica líderes y no-líderes”, donde “la jerarquía es el proceso en el que los líderes controlan a los no-líderes”.

El nivel de promoción de las identidades territoriales en la producción de hábitat y vivienda es bajo, debido al escaso reconocimiento de las características territoriales, el uso del lenguaje y la existencia de estrategias o proyectos de acuerdo con la realidad (tabla 17.4).

El bajo nivel de promoción de identidades territoriales significa que se consideran poco las nociones simbólicas e identitarias (individuales y colectivas) de la sociedad en la “promoción del territorio como un espacio construido abierto” (Beuf 2017, 10). La producción estatal de hábitat y vivienda no privilegia lo social de la construcción de identidades territoriales en su actuar, pese al componente esencial que tiene la Amazonía, “su configuración heterogénea y fuerte multiculturalidad”, que no se agota y se modifica continuamente (Molina 2008).

Políticas públicas habitacionales verticales

Desde la Constitución, norma suprema, la producción de hábitat y vivienda se orienta a garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna. A partir de ello, los objetivos específicos y operacionales de las políticas de vivienda se dirigen a reducir el déficit habitacional, y las políticas de RAHH se dirigen a regularizar asentamientos constituidos antes de 2010 y a ejercer un control exhaustivo para erradicar nuevos asentamientos humanos de hecho. En ninguno de los casos se declara de manera explícita, como un objetivo único o a nivel intermedio, reducir las desigualdades entre territorios, sino que se las alude de manera indirecta, sin definir estrategias para ello.

Esta lógica ha sido considerada tradicionalmente un problema habitacional, en el que el resultado que da el Estado a la sociedad se convierte en un nuevo problema de vivienda y urbano (Rodríguez y Sugranyes 2005, 60), “un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención”, y la proliferación de asentamientos legalizados pero de condiciones precarias o sin infraestructura necesaria.

Tabla 17.4. Nivel de consideración de las identidades territoriales

Ámbito	1	Se reconocen características territoriales específicas	2	El lenguaje es acorde con la realidad local	3	Existen estrategias o proyectos de acuerdo con las características territoriales	Total	%	Valor
VIS	0	La normativa define lineamientos mínimos para validar las tipologías de vivienda; no obstante, no se reconocen las características territoriales específicas.	0,5	La lengua utilizada es el español, no se plantean traducciones a lenguas de comunidades indígenas. El fortalecimiento comunitario se realiza en español.	0	Las estrategias y proyectos son unificados en el territorio nacional; se establecen tipologías de vivienda para las regiones Costa y Sierra, que también se utilizan en la región amazónica.	0,5	17	Bajo
RAHH	0	n/a	0,5	La lengua utilizada es el español, no se plantean traducciones a lenguas de comunidades indígenas.	0	No existen estrategias o proyectos específicos a las características de la Amazonía.	0,5	17	Bajo

Los medios e instrumentos de las políticas habitacionales no consideran la diversidad de los territorios. Las intervenciones y regímenes no son claramente diferenciados para la Amazonía con respecto a nivel nacional, por lo que no se definen características y peculiaridades del territorio amazónico. Si bien se considera a la Amazonía una unidad territorial, en las intervenciones no se toman en cuenta las características territoriales, “lo amazónico como identidad” (Molina 2008), los grandes ríos, la topografía, las condiciones del clima, las presiones, amenazas y economía extractiva de la región (López et al. 2019). Se ignora el alcance y significado “de la urbanización en la Amazonía [que] está más allá del análisis del crecimiento de las ciudades y pueblos formales” (Dal’Asta, Amaral y Vieira 2017, 23) y que involucra entender el territorio como construcción social, desde sus diversidades.

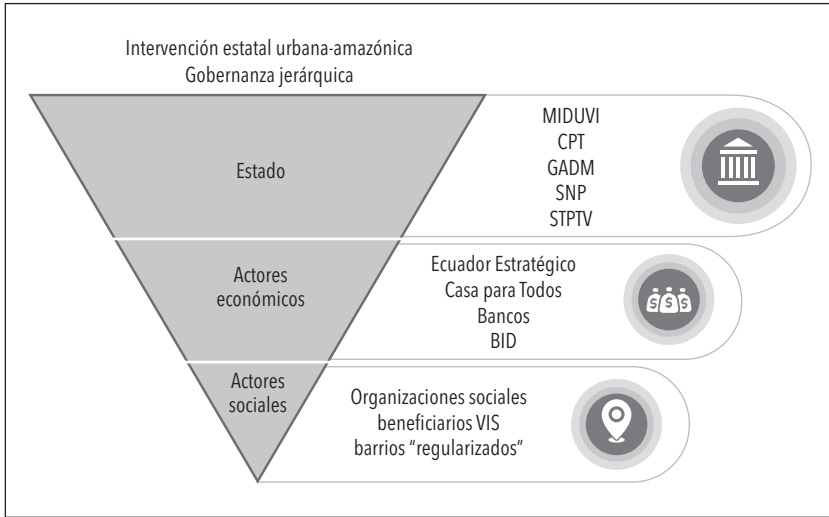
Finalmente, se evidenció que el diseño de políticas que se ejecutan en la Amazonía corresponde en su totalidad a las desarrolladas por el gobierno central. Los gobiernos locales, pese a tener competencia para emitir regulaciones aplicables a su jurisdicción territorial, no la han desarrollado. La política habitacional limita el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, y demuestra una estructura *top down* no solo en la forma de diseñar las políticas desde el Estado con respecto a la sociedad, sino además desde el gobierno central con respecto a los GAD.

Consideraciones finales

La intervención estatal en la Amazonía en materia de hábitat y vivienda se genera desde una gobernanza jerárquica, caracterizada por vías limitadas de participación ciudadana y control social. Estas se enfocan en “informar” las decisiones tomadas tanto respecto a la forma de producción de vivienda social, su localización, diseño, distribución, así como el proceso de regularización de asentamientos humanos de hecho (figura 17.1).

La producción estatal de hábitat y vivienda en la Amazonía ecuatoriana se configura con bajos niveles de promoción de liderazgos territoriales de

Figura 17.1. Estructura de interacciones de la gobernanza jerárquica en producción de hábitat y vivienda en la Amazonía ecuatoriana



los actores sociales, en donde se otorga mayor liderazgo a los actores socioeconómicos, y una fuerte preponderancia de los actores estatales. Esto, ligado a la baja consideración de las identidades territoriales (nociones simbólicas e identitarias) y del contexto amazónico, recae en una organización donde el poder es mayoritariamente del Estado y se ejerce de manera unilateral. Se establece un sistema jerárquico direccionado a controlar (Dahl y Lindblom 1963, 227) y se consolida una forma de gobernanza jerárquica.

Se identifican matices en la gobernanza jerárquica de producción habitacional, pese a que se coincide en un “control jerárquico”, y se dista de “la autorregulación de la sociedad” (Mayntz 2005, 89), permitida a los beneficiarios de proyectos habitacionales.

En la RAHH los gobiernos locales tienen la posibilidad de regular normativa aplicable a su jurisdicción, que podría ir de la mano con los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, son nulos los documentos normativos de autorregulación generados hasta 2020. Se aplican únicamente las decisiones del gobierno central desde sus distintas entidades. En consecuencia, una vez que el Estado empieza a intervenir se limita

el accionar de la sociedad, que, en suma, ha tenido un proceso previo de construcción social de su hábitat.

Respecto a la producción de VIS, la normativa aplicable y el control son casi absolutos del gobierno central, y la jerarquía responde al sistema continuo de interrelaciones con la sociedad, al marco de toma de decisiones establecido en la norma y a generar ideas para aplicarse en territorio. Existe un fuerte vínculo entre la forma de gobernanza, las políticas públicas, y las decisiones que se toman en el territorio y que afectan a los ciudadanos y “beneficiarios” de las soluciones habitacionales.

Finalmente, es pertinente destacar el vínculo entre el espacio construido y cómo estos “estructuran y son estructurados por la vida social”. Por ello, la ciudad y las periferias urbanas están en un continuo proceso de reconstrucción, de cambio, de transformación, y la disputa por este cambio y transformación del espacio existe porque la ciudad “está habitada, es percibida y se vive en ella”. En la ciudad se materializan los deseos, las aspiraciones y las esperanzas de los grupos e individuos sociales y en un sistema de gobierno jerarquizado, estas aspiraciones y esperanzas son limitados.

Referencias

- Aguilar, Luis F. 2014. “La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual”. *Perfiles Latinoamericanos* 32 (63).
<https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Alguacil, Julio. 2005. “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* 4 (12).
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30531212>
- Bamba Vicente, Juan Carlos. 2016. “Caracterización multiescalar de la vivienda social en Guayaquil (1970-1990)”. *Arquitectura y Antropología* 19 (39): 19-29.
<https://editorial.ucsg.edu.ec/auc/index.php/auc-ucsg/article/view/99/77>

- Barreto, Miguel Ángel. 2018. “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 33 (2): 401-436.
<https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>
- Beuf, Alice. 2017. “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”. En *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, editado por Alice Beuf y Patricia Rincón, 3-21. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Brugué, Joaquim, Joan Font y Richard Gomà. 2003. “Participación y democracia: asociaciones y poder local”. En *Movimientos sociales: cambio social y participación*, editado por María Jesús Funes Rivas y Ramón Adell Ardilés, 109-132. Madrid: UNED.
- Cabezuelo-Lorenzo, Francisco, Pablo Rey-García y Alejandro Tapia-Frade. 2016. “Análisis de las herramientas de control ciudadano sobre los representantes públicos: La transparencia informativa municipal en Castilla y León”. *Revista Latina de Comunicación Social* 71: 1261-1279.
<https://doi.org/10.4185/RLCS-2016-1145>
- Cárdenas O’Byrne, Sabina, y María Verónica D’Inca. 2015. “¿Qué significa Buen Vivir en los asentamientos irregulares de América Latina?”. *Polis* 14 (40): 43-59. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682015000100003>
- Clichevsky, Nora. 2000. *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CTUGS (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo). 2020. Resolución n.º 0006-CTUGS-2020. Lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de asentamientos humanos de hecho. Registro Oficial n.º 302, 28 de febrero.
- Córdova, Marco. 2018. *Gobernanza y políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / FLACSO Ecuador.
- Córdova, Marco, Jonathan Menoscal y Esteban Moreno. 2021. “Governance and the design of post-disaster reconstruction policies. A comparative analysis in Latin America”. *Disasters Journal* 47 (3): 1-24.
<https://doi.org/10.1111/disa.12561>

- Dahl, Robert A., y Charles E. Lindblom. 1963. *Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-economic systems resolved into basic social processes*. Harvard Law Review. Nueva York: Harper & Row Publishers.
- Dal'Asta, Ana Paula, Silvana Amaral y Antônio Vieira. 2017. "Um modelo para a representação espaço-temporal do fenômeno urbano na Amazônia Contemporânea". *Políticas Públicas & Cidades* 5 (2): 17-37.
<https://journalppc.com/RPPC/article/view/164>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, Teorías y Métodos. Documentación Administrativa*. Quito: Siglo XXI.
- Hermida, Carla, Martín Durán-Hermida, Daniela Idrovo-Alvarado y Diego Proaño-Escandón. 2020. "Reflexiones desde la literatura sobre la vivienda social: localización, densidad y espacio público". *Eidos. Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo* 15: 93-101.
<http://revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos/article/view/707>
- Hood, Christopher, y Halen Margetts. 2008. "The tools of government in the digital age". *Public Administration* 86 (4): 1137-1138.
https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42: 73-89.
<https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social). 2017. "Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación". <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/planbarometro-herramienta-para-mejorar-la-calidad-de-la-planificacion>
- Janoschka, Michael. 2016. "Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina". *Revista INVI* 31 (88): 27-71.
<http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1087/1303>
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo i Martínez, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- López, Víctor, Fernando Espíndola, Juan Calles y Janette Ulloa. 2019. *Amazonía ecuatoriana bajo presión*. Quito: Ecociencia.

- Lukas, Michael, María Christina Fragkou y Alexis Vásquez. 2020. “Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: suelo, agua y poder en Santiago de Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande* 76: 95-119. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022020000200095>
- Márquez, Francisca. 2005. “Políticas de vivienda y ruptura comunitaria: la historia de Bernarda, de Río Rauco”. En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, editado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, 179-190. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Mayntz, Renate. 2005. “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo i Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Molina, Wilder, coord. 2008. *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.
- Pradilla Cobos, Emilio. 2014. “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. *Cadernos Metrópole* 16 (31): 37-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- Rhodes, Roderick Arthur William. 2005. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustín Cerrillo i Martínez, 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez, Alfredo, y Ana Sugranyes. 2005. “El problema de vivienda de los ‘con techo’”. En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, editado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, 59-78. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Rojas, María Cristina, Rodrigo Carrascal y Yolanda Caballero. 2019. “Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., periodo 2000-2015”. *Lincoln Institute of Land Policy*. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/rojas_wp19mr1sp_0.pdf
- Salamanca, Carlos, Francisco Astudillo y Javier Fedele. 2016. “Trayectorias de las (in)justicias espaciales en América Latina. Un estudio introductorio”. En *Justicia e injusticias espaciales*, editado por Carlos Salamanca, 11-66. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

- Soto, Paula Gabriela. 2017. “Con techo pero sin ciudad; macroproyectos de vivienda de interés social de segunda generación y su implantación en ciudades intermedias. Análisis de escalas: desde los regional a lo local”. Tesis de maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.40660>
- Torres, Diana, y Javier Ruiz-Tagle. 2019. “¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el área metropolitana de Lima (1996-2015)”. *Eure* 45 (136): 5-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000300005>
- Zittoun, Philippe. 2015. “Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective”. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 243-260. <https://doi.org/10.1177/0952076715581634>