

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio
Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Economía del Desarrollo

Medios de reproducción económica de los beneficiarios del programa “Casa para todos” en
2018-2019

Carmen Natalia Zárate Montalvo

Asesor: Fernando Martín
Lectores/as: Roberta Curiazi y Juan José Ruiz

Quito, diciembre de 2023

Índice de contenidos

Resumen	6
Introducción	7
Capítulo 1. Marco teórico.....	12
1.1. Los reasentamientos urbanos y los costos sociales	12
1.2. Aproximaciones analíticas sobre la ciudad y los reasentamientos.....	14
1.3. Redes económicas y urbanas.....	19
1.4. Las ciudades de la economía de la grandeza (<i>Las cités de la économie de la grandeur</i>)	21
Capítulo 2. Metodología.....	24
Capítulo 3. Plan Toda una Vida y misión Casa para Todos.....	28
3.1. Evaluación de Casa para Todos: el índice de bienestar	35
3.2. Descriptivos de la encuesta	36
3.3. Análisis de los casos de estudio	44
3.4. Impactos evidenciables	48
Conclusiones	55
Referencias	59

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Funciones y representación de la ciudad.....	15
Gráfico 3.1. Sexo de las personas en los conjuntos habitacionales.....	37
Gráfico 3.2. Distribución etaria.....	37
Gráfico 3.3. Sector de ocupación de la PEA en los proyectos habitacionales	39
Gráfico 3.4. Emprendimientos en los proyectos habitacionales a partir de vivir en el proyecto	41
Gráfico 3.5. Resultados de la Política Pública de la Misión Casa Para Todos	44

Tablas

Tabla 1.1. <i>Cités</i> de acuerdo a <i>l'économie de la grandeur</i>	22
Tabla 3.1. Datos socioeconómicos de los hogares de los conjuntos habitacionales	38
Tabla 3.2. Medio de transporte familiar	40
Tabla 3.3. Emprendimientos en los proyectos habitacionales	41
Tabla 3.4. Percepción de seguridad.....	42
Tabla 3.5. Sentimiento de pertenencia a la comunidad.....	42
Tabla 3.6. Participación comunitaria.....	43
Tabla 3.7. Percepción sobre situación económica actual	43

Lista de abreviaturas y siglas

CFB	Canasta familiar básica
CFV	Canasta familiar vital
EFC	Estrategia de Fortalecimiento Comunitario
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
PET	Población en edad de trabajar
PT	<i>Process tracing</i>
SIIDUVI	Sistema Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda
SRFD	Sabarmati Riverfront Development Project
STPTV	Secretaría Técnica Plan Toda una Vida
TEA	Total Early-Stage Entrepreneurial Activity

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carmen Natalia Zárate Montalvo, autor/a de la tesis titulada “Medios de reproducción económica de los beneficiarios del programa “Casa para todos” en 2018-2019”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Economía del Desarrollo, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2023



Firma

Carmen Natalia Zárate Montalvo

Resumen

El objetivo de este estudio es investigar a fondo el acceso a medios de vida en los conjuntos del plan Casa para Todos implementado por el gobierno ecuatoriano, centrándose en las oportunidades laborales y emprendimientos desarrollados por sus habitantes. Para llevar a cabo este análisis, se utilizaron datos recopilados a través de encuestas realizadas a los residentes de estos conjuntos, complementados con métodos cualitativos de seguimiento. La investigación se concentra en evaluar los impactos de esta política en diversos aspectos socioeconómicos, como la mejora en el nivel de ingresos, las facilidades para emprender, la movilidad y las redes de comercio informal.

Dada la predominancia de trabajadores informales entre los habitantes de estos conjuntos, el enfoque principal de la investigación se dirige hacia el análisis de la desestructuración de las redes económicas previas. Se busca comprender cómo la implementación del plan Casa para Todos ha afectado la dinámica económica existente, especialmente en lo que respecta a la informalidad laboral. Además, se examina de cerca cómo estas políticas han influido en la capacidad de los residentes para mejorar sus condiciones económicas y aprovechar oportunidades de emprendimiento en un contexto que históricamente ha estado marcado por la informalidad laboral.

Introducción

En las últimas décadas, la población urbana en Ecuador ha tenido un incremento sistemático y progresivo. El Informe País preparado para la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible-Hábitat III de 2016, hace referencia al último censo realizado en Ecuador (2010), de acuerdo con el cual, de los 14,5 millones de habitantes de la época, un 62,7 % vivía en ciudad. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), estaba previsto que esta cifra aumentase al 64 % para el año 2015 (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda 2015). Si se comparan estos datos con los de 1970, se ha producido una inversión en los porcentajes de población rural y urbana a lo largo de cuatro décadas, donde la población urbana apenas llegaba al 39 %. Esta situación ha supuesto la generación de nuevos problemas y una presión hacia los gobiernos locales y centrales para elaborar políticas de inclusión y desarrollo urbano. La falta de acceso a viviendas asequibles y adecuadas ha sido una de las consecuencias de este problema.

Si bien en el país ha habido políticas de generación de vivienda de interés social, estas han sido insuficientes y han estado acompañadas por los conflictos que conlleva la creación de nuevos asentamientos urbanos (Alvarado-López, Correa-Quezada y Tituaña-Castillo 2017). En este sentido, como en todo proyecto de desarrollo, cuando los gobiernos no contemplan los costos sociales pueden no generar el impacto planificado en la población beneficiaria o, inclusive, afectarla de manera negativa, así como crear incentivos nocivos para la situación socioeconómica de las familias.

Con el objetivo de mejorar los índices de vivienda adecuada en Ecuador, el gobierno del Ecuador, durante la administración del presidente Lenín Moreno (2017), concibió la misión Casa para Todos, con el objetivo de proveer de vivienda social a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Este proyecto estuvo acompañado por la Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC) con ejes económicos, sociales y ambientales con el objetivo de “construir comunidades democráticas, inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes” (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018a, 3). La intención de la EFC era paliar los factores de desestructuración de medios sociales y de vida antes anotados, reconociendo que todo programa de vivienda debe ir acompañado de mecanismos que ayuden a que los beneficiarios puedan reorganizarse en el nuevo espacio urbano asignado.

Los principales riesgos a los que se enfrentan estos nuevos conjuntos habitacionales están vinculados al empobrecimiento para la población desplazada. Esto incluye el desempleo, la

marginación, la delincuencia, el aumento de la morbilidad, la inseguridad alimentaria, la pérdida de acceso a la propiedad común y la desarticulación social. Según Cernea (1999), la falta de reconocimiento de estas amenazas desde los hacedores de políticas y programas públicos provoca un riesgo de fracaso latente en los nuevos asentamientos o reasentamientos humanos. La reproducción de los medios de vida entraña construir redes y dinámicas localizadas en ciertos sectores, y, dependiendo del tamaño de la ciudad, casi nunca cubren la totalidad de las posibilidades geográficas urbanas (Camagni 2011). Esto implica que cada ciudad construye subredes que establecen sus propias dinámicas de trabajo, por lo que el desplazamiento dentro de una misma urbe puede afectar decisivamente a quienes pertenecen a esas redes de trabajo, sobre todo si se toman en cuenta índices importantes de empleo no adecuado, redes de provisión de insumos preestablecidas e, incluso, casos en los que la relocalización dentro de la misma ciudad puede significar cambios similares al de la migración interna (Sobrino 2014). En definitiva, un programa de vivienda generalmente implica relocalización, mudanza y migración interna, que pueden tener impactos no siempre positivos entre los beneficiarios. Estas dinámicas de reproducción económica urbana pueden entenderse como subsistemas en sí mismos, que si bien están conectados a toda una lógica geográfica mayor –la idea de la interrelación cada vez más compleja de las sociedades modernas, hasta tener alcances de sistema mundial (Wallerstein 2004), se los puede entender también como una unidad analítica autónoma. Esta es la pretensión del presente trabajo de investigación: ver hasta qué punto los reasentamientos han tenido impactos nocivos en la economía de los beneficiarios por la desestructuración de sus redes previas de trabajo.

Además de los factores de desestructuración de manifestaciones de socialización ya construidas y de medios de reproducción de vida, también existen formas que pueden disminuir sustancialmente los factores antes descritos. Aspectos como la mejora de los procesos de convivencia, el fortalecimiento de liderazgos locales, la construcción del tejido social, la generación de medios de vida para las personas y el acceso a servicios aumentan las posibilidades de éxito de un proceso urbano de asentamiento o reasentamiento.

En este estudio se busca analizar los impactos positivos o negativos que han tenido la política pública implementada y las estrategias de fortalecimiento comunitario que acompañaron a los programas. Se toma en cuenta que su principal objetivo fue mitigar las consecuencias del desarraigo y la mudanza poblacional, a través de la generación de condiciones favorables para la población desplazada, con énfasis en los medios de vida de las personas. A priori, se

presume que los habitantes de los conjuntos habitacionales de Casa para Todos mejoraron sus medios de vida, luego de obtener su vivienda y de recibir el acompañamiento de la EFC.

Se utilizará una metodología cualitativa de rastreo de proceso en los cinco conjuntos habitacionales, que, al momento del levantamiento de la primera encuesta para medir el bienestar de la población, ya tenían más de un año de existencia. Estas cinco unidades de análisis formarán cinco observaciones, en conjunto, que podrán ser analizadas en profundidades distintas según la relevancia, formando parte un estudio cualitativo (estudios de caso). Con base en este análisis, se espera poder realizar recomendaciones de política pública para aplicar programas de acompañamiento social en proyectos habitacionales de viviendas subsidiadas por el Estado.

Este trabajo toma como base varias aproximaciones teóricas basadas en estudios sobre la disposición y construcción de las ciudades, nuevos asentamientos, procesos migratorios internos y dinámicas urbanas. El objetivo es tener un contexto general de análisis que permita explicar mejor lo sucedido entre los beneficiarios del programa gubernamental en cuestión. Este estudio también describe a los beneficiarios del programa sobre la base de la encuesta levantada en el año 2020, cuyas preguntas e información se presentan en el acápite respectivo. Esto nos permitirá tener un conocimiento general del prototipo de beneficiarios para complementar con el análisis cualitativo antes descrito. Como se ha indicado, este trabajo aborda la problemática desde una perspectiva cualitativa fundamentada en el rastreo de procesos (*process tracing*),¹ con el fin de analizar el impacto que ha tenido esta política en las dinámicas de reproducción económica de los beneficiarios.

Desde una perspectiva similar a la de la pirámide de necesidades humanas satisfechas de (Maslow and Town 2013), podemos ver que la vivienda constituye una necesidad básica, mientras que una actividad económica puede cobrar una dimensión más transversal, que comprende desde las necesidades básicas –medios de reproducción de la vida, alimentación– hasta formas de autorrealización. Por tanto, este trabajo busca evaluar qué tipo de impacto ha producido el programa Casa para Todos entre sus beneficiarios, asumiendo una visión más compleja y amplia que la del simple beneficio habitacional y entendiendo a la reproducción

¹ El *process tracing* es un método que busca encontrar mecanismos causales a partir de un análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017).

urbana como una red que estructura relaciones que permiten tanto la reproducción socioeconómica como la vida.

Finalmente, cabe tomar en cuenta que, en cierta medida, el éxito de las políticas locales depende de la relación entre la política del gobierno central y las de ordenamiento territorial de los gobiernos seccionales. Además, como se discute en la teoría, las ciudades pueden ser comprendidas como entidades “cerradas” que permiten la reproducción de los medios de vida de forma más o menos exitosa, dependiendo de su propia constitución, geografía, tamaño, distancias, etc. Dado que los proyectos gubernamentales se ubican en varias provincias del país con diferentes dinámicas, estas diferencias nos permitirán hacer comparaciones para ratificar o no este tipo de hipótesis sobre la constitución de las dinámicas urbanas.

Pregunta central

Ante lo anotado previamente, este trabajo busca evaluar qué tipo de impacto ha producido el programa Casa para Todos entre sus beneficiarios, asumiendo una visión más compleja y amplia que la del simple beneficio habitacional y entendiendo a la reproducción urbana como una red que estructura relaciones que permiten tanto la reproducción socioeconómica como la vida. En este sentido, la pregunta central es: ¿Cuál fue el impacto de la política habitacional del gobierno de Lenín Moreno a través del programa Casa para Todos?

Hipótesis

La política pública habitacional ejecutada a través del programa Casa para Todos ha tenido un resultado ambivalente: por un lado, ayuda a resolver los problemas habitacionales de los beneficiarios y alivia la carga salarial destinada a vivienda; por otro lado, desestructura los medios de sustentación socioeconómica de familias generalmente insertas en el mercado informal.

La política pública, a través del programa Casa para Todos, no ha permitido crear nuevas redes de reproducción socioeconómica, debido al desarraigo y a la desestructuración de relaciones preexistentes en la población desplazada.

Preguntas específicas

¿Cómo los reasentamientos han modificado las dinámicas de reproducción económica, respecto a opciones laborales y de emprendimientos?

¿Cómo estos programas se insertan en la lógica general de reproducción económica de la ciudad?

Objetivo general

El objetivo central de este trabajo es analizar cómo el programa Casa para Todos ha impactado en la posibilidad de generación y sostenibilidad de los medios de vida de los beneficiarios.

Objetivos específicos

Analizar cómo los reasentamientos han modificado las dinámicas de reproducción económica respecto a opciones laborales y de emprendimientos.

Comprender los impactos de la política pública habitacional traducida en el programa Casa para Todos.

Capítulo 1. Marco teórico

1.1. Los reasentamientos urbanos y los costos sociales

A partir de la década de los ochenta, tras la aplicación de las políticas económicas relacionadas con los organismos conocidos como el Consenso de Washington, surgió una ola de críticas de diversa índole en los países que acogieron políticas de ajuste estructural, pues los resultados prometidos no llegaron, generando costos sociales importantes (Thorp 1998). La crítica que compete a este estudio tiene que ver con los altos costos sociales frente a la toma de decisiones económicas, que normalmente son invisibles para los hacedores de políticas.

Al respecto, Joseph Stiglitz (1988) indica que, con base en un concepto amplio, es decir, integral del desarrollo, es necesario generar estrategias que también sean integrales. El autor señala que antes –y quizás todavía en la actualidad– los diseños de programas y políticas se enfocaban en problemas específicos del desarrollo, pero no en su contexto más extenso, por lo que estas estrategias parciales fallaban categóricamente. En este caso, el problema puntual es el déficit de vivienda y la solución es la provisión de una casa. Sin embargo, se desestiman los fenómenos que provocan la relocalización de personas y la creación de nuevas comunidades de manera artificial, que generan costos que no son visibles, sobre todo para las familias reubicadas. La aplicación de modelos de políticas públicas *top-down* no suele tomar en cuenta la diversidad y complejidad de los territorios.

Al respecto, Cernea (1999), economista dedicado a estudiar fenómenos de asentamiento y reasentamiento de personas en contextos urbanos, afirma que lo que se sabe y no se sabe de la economía de estos fenómenos determina el éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo. El autor identifica los principales impactos que conlleva un reasentamiento urbano, fundamentalmente vinculados a una variedad de riesgos de empobrecimiento para la población desplazada. Esto incluye la falta de tierra, el desempleo, la pérdida del hogar, la marginación, el aumento de la morbilidad, la inseguridad alimentaria, la pérdida de acceso a la propiedad común y la desarticulación social.

A los desplazamientos puede seguirle el desempleo o el subempleo temporal, que tienden a prolongarse por el cambio de ubicación geográfica por períodos indeterminados. De igual manera, existe una pérdida del hogar, en su sentido más amplio, pues, si bien las personas pasan a residir en una nueva vivienda, pueden perder sus arraigos culturales, espaciales e identitarios, ligados a un entorno conocido (aspectos en los que coinciden otros autores

(Duque García 2012; Márquez y Correa 2015). En cuanto a la marginalización, esta puede ocurrir cuando una familia que pierde sus ingresos cae en una espiral de merma del poder adquisitivo. Esta puede deberse también a la reducción o pérdida completa de espacios cultivables en sus viviendas anteriores, lo que también incide en la seguridad alimentaria (Hernández Hernández 2014). Retomando a Cernea (1999), esta marginalización puede asimismo responder a un punto de vista social o psicológico vinculado al cambio de estatus social, la pérdida de confianza o el aumento de la vulnerabilidad. Cabe preguntarse si puede haber un estigma relacionado con vivir en un hogar del gobierno y ser parte de un proyecto político que, al ser posicionado como emblemático e innovador, recibe visitas constantes de autoridades y cooperantes.

Además, las personas relocalizadas pueden verse afectadas por el aumento de la mortalidad y morbilidad debido a parásitos y vectores, desnutrición, incremento del estrés y traumas psicológicos. Esto puede verse agravado si no existen las provisiones necesarias de agua potable y de un sistema óptimo de recolección de desechos sólidos. El riesgo aumenta con población vulnerable como infantes, niños y ancianos. En lo que respecta a la pérdida de espacios comunes, elementos como bosques, pastizales, agua u otros recursos pueden desaparecer en el cambio de entorno y rara vez son compensados o previstos en los desplazamientos. Esto también puede impactar en la pérdida de ingresos.

Finalmente, el último riesgo tratado es la desarticulación social, lo que implica dismantelar estructuras de organización social y perder redes sociales de ayuda mutua. Si bien esta pérdida de capital social es difícil de medir, desempodera y empobrece a las personas, privándoles además de los servicios sociales y estatales que recibían previamente (Cernea 2000).

Desde una perspectiva similar a la de la pirámide de necesidades humanas satisfechas de Maslow (2013), la vivienda se contempla como una necesidad básica, mientras que el trabajo puede ser comprendido en una dimensión más transversal, que comprende desde las necesidades básicas –medios de reproducción de la vida, alimentación– hasta formas de autorrealización.

En ese sentido, resolver el problema de vivienda puede afectar considerablemente los medios de reproducción económica en la medida en la que hablamos de reasentamientos. Este trabajo busca indagar en cómo el programa Casa para Todos ha afectado los medios de reproducción económica de personas que son beneficiarias precisamente por tener condiciones socioeconómicas vulnerables, y cómo esta política incide en las redes que las familias tenían

antes de entrar en el programa. De acuerdo con Camagni (2011), las ciudades crean micro y meso circuitos de reproducción socioeconómica, lo que tiene como consecuencia la creación de “ciudades” dentro de la ciudad, en donde se establecen redes de intercambios tanto materiales como simbólicos, por lo que la movilidad social se establece a partir de tales estructuras preestablecidas. Estas premisas siguen los presupuestos de la *économie de la grandeur* de Boltanski y Thévenot (1991), cuyo concepto de *cit * se refiere a las redes comunes que permiten intercambios materiales y simbólicos, y funcionan como medios de coordinación o estructuras complejas. Romper tales estructuras, incluso ante un incentivo o beneficio, como un programa habitacional (reubicación y desestructuración de la lógica de la red), puede tener consecuencias importantes para los beneficiarios.

1.2. Aproximaciones analíticas sobre la ciudad y los reasentamientos

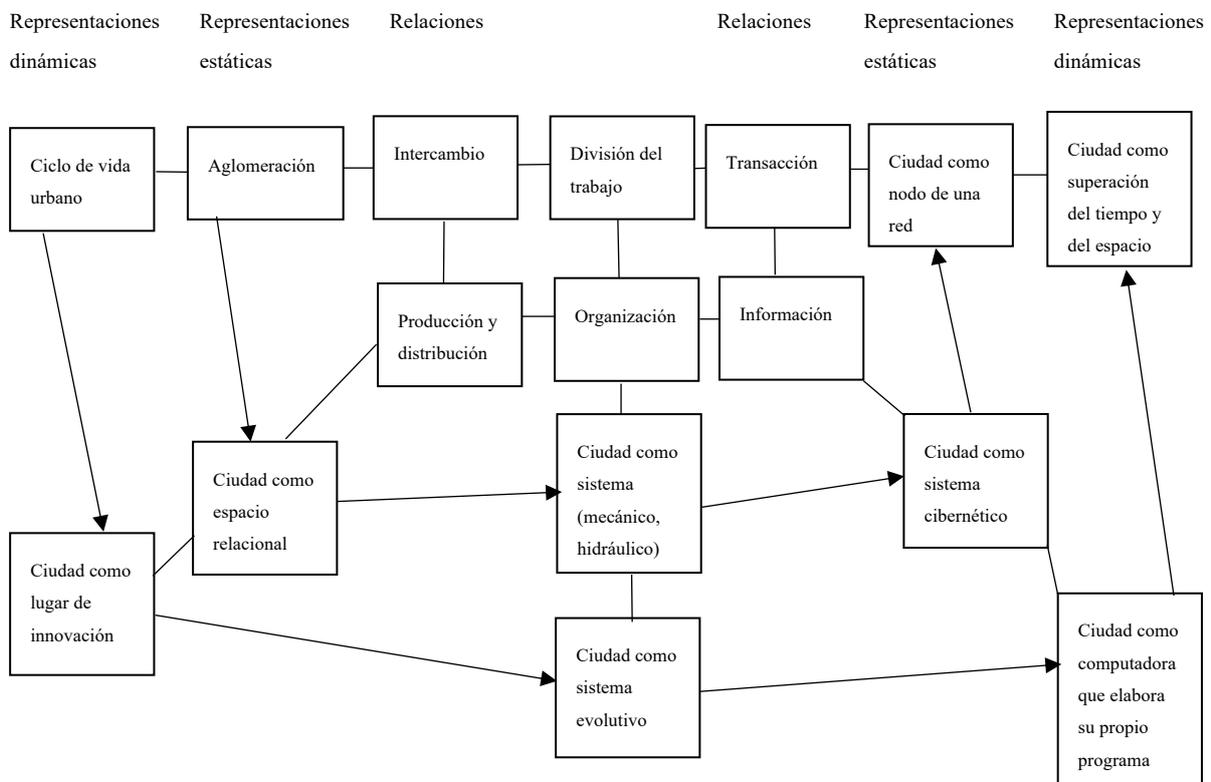
El estudio de la ciudad como fenómeno económico específico es relativamente nuevo y está asociado a una temática específica conocida como “economía de la ciudad”. Por lo general, los enfoques de los estudios económicos de las dinámicas urbanas se han enmarcado en perspectivas macroeconómicas o en estudios de redes similares a la biología (Camagni 2011). Para este autor, siguiendo la visión histórica de larga data de Braudel y la segunda Escuela de los Anales, desde una perspectiva histórica, económica o política, la ciudad es una totalidad significativa que ya presupone unos límites determinados de análisis. Estos límites han sido mucho más claros para el caso de la historia, la política (en el caso de las ciudades-Estado), la sociología o la geografía. Empero, en el caso de la economía, el problema de los límites se vuelve más difuso en la medida en que las redes económicas de las ciudades se extienden más allá de los límites más o menos marcados para otras disciplinas (quizá con excepción de la sociología en los casos citados). Sin embargo, dadas las características urbanas actuales y los límites de transporte, incluso a pesar de las comunicaciones, las ciudades crean dinámicas internas plenamente diferenciables en las cuales están inscritas sus actores sociales y económicos, creando circuitos de reproducción económica que siguen unos márgenes determinados.²

Una primera perspectiva básica sobre la reproducción económica de los conglomerados poblacionales es la de Marx, en *La ideología alemana* (Marx and Engels 2021), para quien la

² Por ejemplo, en términos sociológicos, la diferencia entre los sectores norte y sur de Quito se han establecido como móvil de estudio desde la década de los setenta, pues las formas simbólicas, culturales y económicas son plenamente diferenciables.

separación ciudad-campo impone una primera división social del trabajo. La enunciación simple de esta separación implica ya un reconocimiento de una multiplicidad de variantes que conllevan diferencia de ocupación, estatus, ingreso, etc. En este mismo sentido, Camagni (2011) realiza la siguiente gráfica sobre las dinámicas de representación, relación y transacción de la ciudad.

Gráfico 1.1. Funciones y representación de la ciudad



Fuente: Camagni (2011, 7).

Aunque cada desarrollo (urbano-rural) guarda una conexión inherente, la configuración específica de cada espacio influye decisivamente en los mecanismos de reproducción, los cuales varían significativamente en cada caso. A pesar de estas diferencias, todos los desarrollos están interrelacionados, ya que ninguno sería viable sin el otro. Es importante destacar que la ciudad desempeña un papel fundamental al aportar la mayoría de las innovaciones productivas, incluso aquellas que no son exclusivamente urbanas. La propia morfología de la cercanía impone las formas en las que se da la comunicación, así como el privilegio político propio de una división del trabajo administrativa. Por supuesto, esta

división se traduce también en la propia distribución de la renta. Pero, si en un primer momento tal división del trabajo implica separaciones funcionales y privilegios, la lógica y las dinámicas de las ciudades modernas están atenuadas por la propia dinámica geográfica y la migración masiva a partir de la industrialización, aunque existan países con “retraso” relativo en estos procesos, como Ecuador.

Siguiendo a Camagni (2011), podríamos apreciar tres tipos de aproximaciones sobre el estudio de la ciudad:

1. Histórica-evolutiva, en el sentido antes descrito.
2. Mecánica evolutiva, entendida como “como un sistema complejo de relaciones internas entre los elementos o las partes individuales, que constituyen sus leyes de funcionamiento y sus características estructurales” (Camagni 2011, 13). La lógica de esta perspectiva está relacionada con los análisis sistémicos (con partes) que implica entender las relaciones urbanas como

la estrecha relación lógica y económica que existe entre localizaciones, residenciales y productivas, renta del suelo, demanda de interacción y transporte, congestión de la red de tráfico: lejos de ser fenómenos diferentes, estudiados con distintos enfoques disciplinarios por parte del urbanista, del transportista, del economista, todos ellos resultan ser diferentes caras de la misma moneda constituida por el sistema de interacciones intraurbanas (Camagni 2011, 14).

3. Información sobre la transacción. Redes-ciudades. En este enfoque cibernético, también relacionado con teorías sistémicas, la ciudad es concebida como una estructura de flujos de información. En el sentido económico, la concepción básica del intercambio de información está vinculada a los flujos económicos fundamentados en los intercambios posibles en el mercado.

Procediendo de esta manera es posible redescubrir, en el ámbito de cada ciudad (o distrito industrial), la función de la proximidad y el origen de la aglomeración en la reducción de los costes de transacción. De la misma forma, a nivel del sistema urbano total, es posible teorizar el papel de la ciudad como nodo de una red transterritorial de relaciones y de transacciones, facilitadas por la existencia de redes físicas de transporte y comunicación (Camagni 2011, 17).

De acuerdo con (Sassen 1991), incluso en ciudades globales con alta diversificación migratoria existen zonas marcadas que permiten la reproducción de ámbitos diferentes dentro de la dinámica local y global. La inserción de las ciudades a las redes globales se da en concentraciones zonales. Si bien la idea de una lógica de ciudad global se relaciona con la

mundialización de la economía y a una inclusión cada vez mayor de espacios geográficos determinados a las dinámicas globales, también existe una clara visión de zonificación intraurbana. Esta generalmente implica formas de segregación socioeconómica territorial. Si bien la zonificación es un fenómeno propio de la ciudad, la segregación no necesariamente lo es, y más bien se entiende como una condición dinámica dadas las características de organización urbana. En caso de que la organización sea excluyente, hablamos de “segregación negativa”, por la cual se

agudizan los efectos de aislamiento físico, laboral y social, la estigmatización y problemas sociales. Debido a las fuertes desigualdades de ingreso en América Latina, los estudios sobre segregación socioeconómica y las políticas y normativas para disminuirla tienen gran relevancia en la región (Rojas E, Carrascal E, and Caballero P 2019)

Por tanto, si bien la zonificación es una condición propia de la planificación urbana, sus consecuencias de segregación no estarían causadas directamente por estos fenómenos, suponiendo una perspectiva diferente a la adoptada por Camagni, antes mencionada.

En todo caso, la propia zonificación o la segregación urbana territorial puede conllevar formas de aglomeración y de crecimiento desordenado de la ciudad, característica primordial de América Latina en su proceso de urbanización (Chardon 2008). En buena parte de los países del tercer mundo se ha debatido en torno a la necesidad de reasentamientos urbanos. Por ejemplo, uno de los proyectos paradigmáticos en India, el país con el mayor índice de urbanización en el mundo, fue el Sabarmati Riverfront Development Project (SRFD),³ llevado a cabo a finales de la década de los noventa. El proceso de reasentamiento fue propiciado por fallos judiciales, lo que habría llevado a políticas de obligatorio cumplimiento para el Estado que no fueron inclusivas con los propios ciudadanos, quienes fueron entendidos, más bien,

³ A medida que la ciudad creció, el curso natural del río fue invadido y su lecho sirvió como patio trasero para parcelas privadas. El flujo irrestricto de desechos industriales y domésticos contaminó el río, haciéndolo inseguro para las personas que vivían cerca, en asentamientos informales. Estos asentamientos ya eran propensos a sufrir inundaciones durante el monzón. El proyecto SRFD comenzó en 1996 con un informe de viabilidad y un plan conceptual. Se propuso un método innovador de autofinanciamiento para generar ingresos y reducir la carga sobre el gobierno. Para la ejecución del proyecto se creó una empresa denominada Sabarmati Riverfront Development Corporation. El proyecto SRFD brinda protección a la ciudad contra inundaciones y también recuperación de tierras. Más del 85 % de la tierra puesta a disposición por el desarrollo de la ribera se asigna para uso público libre y abierto. Esto incluye más de 20 km de paseos peatonales en cada orilla y una red de carreteras de 29 km de largo que ha hecho que la orilla del río sea de fácil acceso y esté bien conectada con las áreas circundantes y la ciudad en su conjunto.

Para este proyecto, más de 10 000 familias que vivían en condiciones deliberadas de lecho de río propenso a inundaciones han sido rehabilitadas en viviendas formales, bajo la supervisión directa del Tribunal Superior de Gujarat. El proyecto también ha llevado a una transformación más amplia de las áreas circundantes, como los distritos centrales a lo largo de Ashram Road y muchos recintos adyacentes. Ver: <https://www.hcp.co.in/project/sabarmati-riverfront-development>

como beneficiarios de una política social (Desai 2012). El caso evidencia los problemas de gobernanza alrededor de las tensiones entre: 1) los problemas de asentamientos desordenados y crecimiento urbano significativo, 2) las necesidades de relocalización, 3) las necesidades de urbanización expandida para atender la demanda/la construcción de nuevos asentamientos, 4) los problemas de la dotación de servicios a tales sectores, 5) los problemas de gobernanza urbana y la coordinación entre las diferentes instancias involucradas.

Uno de los grandes problemas del reasentamiento está relacionado con la coordinación política. En el caso expuesto por Desai (2012), la gobernanza evidencia la propia concepción con respecto a los beneficiarios. En un evento similar, en Dehli, durante los juegos de la Commonwealth del año 2010, la falta de planificación por el caso emergente evidenció la imposibilidad de que el reordenamiento fuera exitoso. Nunca se le pudo dotar de servicios básicos, lo que ha sido una constante en los distintos reasentamientos urbanos indios (Priyadarshini 2017). En este punto es importante notar que este último caso estuvo a cargo del gobierno central de India, pero el ordenamiento territorial urbano es propio de gobiernos locales, lo que evidencia otro de los problemas sobre la gobernanza del espacio en este tipo de proyectos, que requieren una coordinación impecable entre autoridades locales y nacionales.

A diferencia de los casos de India mencionados, en la lógica de América Latina, los procesos migratorios que crearon zonas urbanas ocurrieron mayoritariamente en países como Argentina y Brasil en el primer tercio del siglo XX. En la década de los sesenta y setenta varios países latinoamericanos también aumentaron considerablemente su población urbana debido a diversos motivos: reformas agrarias, modificaciones en las estructuras productivas, etc. El proceso de urbanización ecuatoriana que se consolidó a partir de la década de los noventa, cuando el país pasó a ser más urbano que rural, se enfrentó a varios problemas estructurales:

la urbanización podría resultar ineficiente debido a que las fuerzas de atracción de las ciudades resultan débiles, y en consecuencia la urbanización no podría aumentar la productividad media del país como resultado de la transferencia de mano de obra poco productiva del campo hacia la ciudad (Alvarado-López, Correa-Quezada y Tituaña Castillo 2017, 100).

De acuerdo con un estudio de intensidad lumínica con seguimiento satelital en Ecuador, se determina que el proceso expansivo de baja densidad de las ciudades ecuatorianas genera extensiones rápidas urbanas y conurbanas, que no son ambientalmente sostenibles ni económicamente viables (Mejía 2020).

Los reasentamientos en América Latina, ya sea por factores económicos, procesos de urbanización, riesgos ambientales, etc., siempre se han caracterizado por lo siguiente:

... los proyectos de reubicación no solucionan completamente la situación de vulnerabilidad de la comunidad afectada y además, pueden propiciar la continuidad o la creación de otros tipos de vulnerabilidad. Esto quiere decir que se pueden asociar a otras amenazas como la falta de oportunidad social y económica, la falta de lugares de esparcimiento, el hacinamiento, la falta de habitabilidad, la ruptura del tejido social en el espacio familiar, así como la de relación con el vecindario, que pueden llevar a categorías de riesgos posiblemente más difíciles de controlar y reducir, que los inicialmente asociados a un deslizamiento o una inundación (Chardon 2008, 229).

Los procesos de urbanización en Ecuador no han sido ordenados y han estado signados por la propia constitución de las sociedades poscoloniales, no solo en cuanto al ordenamiento geográfico urbano, sino también a la propia mentalidad que deviene de este tipo de estructuras, con sociedades totalmente estamentales que siguen el patrón de ciudad de blancos y ciudad de indios y que reproducen dinámicas de exclusión mucho más marcadas que la sola posibilidad de la capacidad adquisitiva.

1.3. Redes económicas y urbanas

El concepto de red ha estado siempre asociado a los estudios sobre la globalización (Leitner, Pavlik y Sheppard 2008). La idea de una intercomunicación global sostiene que las estructuras económicas mundiales funcionan como redes que permiten una interconexión compleja entre los distintos actores, más allá de su ubicación geográfica (Sánchez Almanza 2015). Red es un concepto asociado a la visión sistemática y estructuralista de la sociedad que presupone diferentes niveles de interconexión entre agentes. Estos niveles pueden ir de lo más global a lo local. En última instancia, las conexiones locales se trasladan a lo global por las estructuras socioeconómicas de la mundialización y los medios de comunicación. Por ejemplo, para Manuel Castells (1996) la globalización implica el surgimiento de una *network society*. En general, estas perspectivas ponen el acento tanto en las estructuras económicas como en los aspectos de información. En ese sentido, el espacio físico queda relegado a segundo plano en la medida en que la interconexión se desarrolla independientemente de la cercanía física o geográfica (Leitner, Pavlik y Sheppard 2008).

Ahora bien, cuando hablamos de redes de ciudad, el aspecto espacial es nuevamente fundamental. La urbe se desarrolla sobre espacios delimitados, incluso si son fundamentales para la conectividad global. Así, se comprende por redes económicas a aquellas que permiten

la conectividad entre diferentes agentes. Por lo general, el concepto de mercado es aquel en el que se entiende un “espacio” (no propiamente en el sentido físico) en el que se produce un intercambio permanente. El mercado se puede entender como una manifestación de una red, concepto que comparte similitudes con las nociones de sistema y estructura según Sánchez Almanza (2016). Sin embargo, es necesario ser cauteloso al abordar la comprensión de los niveles en un sistema. Por ejemplo, tanto la perspectiva global como la local forman parte de una red con su propia lógica y significado, incluso cuando el nivel local está incorporado en el nivel global. Las redes implican interacción, conectividad y niveles de análisis inherentes a las referencias utilizadas para definir su existencia.

En el contexto de las ciudades, esto implica que la ciudad misma puede ser concebida como una red. A su vez, esta ciudad contiene diversas subredes o subsistemas que pueden ser analizados de manera autónoma. De manera analítica, la ciudad se percibe como una red autónoma, pero al mismo tiempo, se integra en redes más amplias. En otras palabras, la ciudad es tanto un sistema autónomo como un componente interconectado en sistemas a mayor escala. Este enfoque permite examinar tanto las interacciones internas de la ciudad como su posición y participación en redes más extensas.

El mercado, en fin, es la figura que más se presta a ser percibida como una entidad única, tanto desde la perspectiva nacional como incluso desde la mundial, pero en realidad puede reducirse a una sucesión ilimitada de transacciones individuales, y otros muchos motivos aconsejan a menudo descender de la idea de un mercado en general a la distinción entre distintos mercados por razón del producto concreto (del café, del acero...), del tipo de producto (de bienes de consumo, de capital, de bienes raíces, de trabajo, etc.) o del alcance geográfico (local, regional, nacional, internacional).

Señalar la yuxtaposición de cada uno de estos tipos de figuras sociales no es el anuncio de una reducción del todo a suma de las partes, sino una simple cautela necesaria debido a que, a partir de ahora, hablaremos genéricamente del hogar, el Estado, la organización o el mercado; o sea, los trataremos despreocupándonos de su conexión o desconexión mutua (entre hogares, entre organizaciones, entre Estados, entre mercados o entre transacciones en el mercado) y nos referiremos a ellos como redes económicas, o de relaciones, en la medida en que la generalidad, y en nuestro entorno la práctica totalidad, de los humanos forman parte de ellas (Fernández Enguita 1993, 42).

En este sentido, debemos distinguir entre la noción de red como una propuesta conceptual y heurística. Una red (una ciudad, por ejemplo), se entiende como un conjunto que está inserto en relaciones con otras redes (regionales, nacionales, continentales, globales), pero que puede

ser analizada de forma aislada. Esto no implica afirmar que una ciudad es “propia” autónoma, ni que las redes económicas de tal ciudad no se relacionan con las políticas, por ejemplo; la idea es adoptar una aproximación que permita el análisis por partes. Así, las redes económicas de las ciudades tienen una lógica sistémica mayor, tanto como la de sus unidades más pequeñas (barrios o comunidades), pero que se estudian de forma autónoma con fines analíticos y para poder identificar su propia lógica.⁴

Desde la perspectiva de los modelos económicos, se entiende por redes urbanas a aquellas formas de interacción entre agentes, entre los que se dan transacciones e intercambio de bienes y servicios, así como competencia por el acceso a recursos y oportunidades económicas (Sánchez Almanza 2016). Desde la perspectiva urbana, las redes de las ciudades determinan la forma en la que los agentes interactúan para la reproducción económica.

1.4. Las ciudades de la economía de la grandeza (*Las cités de la économie de la grandeur*)

La teoría de las ciudades de la economía de la grandeza fue desarrollada por los sociólogos franceses Luc Boltanski y Laurent Thévenot (1991), quienes concibieron a las *cités* (en el sentido de ciudad, municipalidad, aglomeración) como formas de coordinación o convenciones que guían las acciones individuales en un marco referencial. Los autores conciben a las acciones humanas como juegos de coordinación cuya legitimidad se inscribe en tipos de direccionamientos comprendidos como *cités*. Cada acción se puede entender a partir de compromisos con las reglas –tácitas o explícitas– que permiten ciertas consecuciones interpersonales que pueden ser consideradas como formas de equilibrio.

En el siguiente cuadro se pueden ver las *cités* como formas de compensación simbólica, no únicamente como intercambios materiales. La idea es que existen principios comunes, valores simbólicos, que se premian en cada forma de organización (*cité*) y que premian condiciones particulares (grandeza). Este tipo de premios juegan como incentivos que solo son posibles de entenderse en los marcos referenciales; fuera de ellos no tienen mayor sentido. Solamente la inserción en la *cité* establece las normas, los incentivos y los equilibrios. Se los entiende así porque su consecución funciona como un sistema de premios e incentivos que permite establecer los “pagos” para cada convención.

⁴ Esto se ejemplifica con los modelos de aproximación al espacio urbano y las redes alrededor: “Estos modelos son representaciones ideales sintetizadas del movimiento o comunicación sobre el espacio de un proceso de decisión. Los flujos son causados por fuerzas centrífugas y centrípetas y por varios factores como: la oferta y demanda de bienes y servicios en el territorio, la disponibilidad y calidad de la infraestructura, el tiempo y costo de transportación, la conectividad, entre otros” (Sánchez Almaza 2016, 10).

Tabla 1.1. Cités de acuerdo a l'économie de la grandeur

<i>Cités</i> o mundos	Principio superior común	Grandeza	Personas con grandeza (<i>grandes</i>)
<i>Cité</i> inspirada	Inspiración	Singularidad, genio, creatividad	Grandes creadores
<i>Cité</i> doméstica	Tradicición, reproducción	Superioridad jerárquica	Jefe, patrón, padres
<i>Cité</i> de la opinión	Reputación	Celebridad	<i>Vedettes</i> , líderes de opinión
<i>Cité</i> cívica	Interés general	Actuar por el bien común	Personas colectivas (partidos, organizaciones)
<i>Cité</i> mercantil	Competencia	Poseer bienes deseados por los demás	Hombres de negocios, vendedores, clientes, ricos
<i>Cité</i> industrial	Eficacia, desempeño	Ser experto, poner en marcha métodos operacionales	Profesionales, especialistas, responsables

Fuente: Chavance (2018, 118).

Boltanski y Thévenot (1991) presentan un original modelo combinatorio de las diferentes servidumbres (*contraintes*), de carácter semiótico y también físico, a la que debe plegarse un tipo particularmente complejo de acciones humanas: las acciones *en régime de justicia* que pretenden vincular entre sí eventos particulares a la búsqueda de una entidad metafísica, el *bien común*. El marco de las economías de la legitimidad moral (*économies de la grandeur*) intenta, en suma, servir de guía analítica para examinar la lógica situada del paso de lo particular a lo general o, lo que es lo mismo, el modo concreto de tensión entre juicio y acción.

La lógica central detrás de la exposición de Boltanski y Thévenot es la de comprender formas de organización, coordinación y convención en las que cierto tipo de valores tienen mayores expectativas de pago y ordenan el sistema. En términos generales, estas aproximaciones permiten tener un marco analítico para evaluar las acciones individuales dentro de una estructura más compleja y amplia. Las *cités* son “espacios” en el sentido de redes que promueven valores que determinan los pagos de acuerdo con las acciones individuales. Fuera de estas redes, los valores cambian. Desde la perspectiva de Camigni (2011), las formas de organización social en una ciudad están vinculadas a acuerdos diferentes según redes

particulares de acción y comprensión de las acciones. Fuera de ellas, difícilmente tienen sentido; por esto, por ejemplo, la migración no es únicamente económica y la inserción en una red urbana no solo obedece a la posibilidad de reproducir medios de subsistencia.

En definitiva, diversos autores han abordado la problemática de los reasentamientos como un problema de desarraigo de las personas a sus redes sociales, como una cuestión de planificación entre la política local y la política nacional y como un espacio forzado en un contexto mayor en el que la vida se produce y reproduce, premiando distintos tipos de grandezas, mientras se refuerzan exclusiones por las condiciones particulares de los individuos relocalizados.

Capítulo 2. Metodología

Dados los objetivos que se persiguen en el presente trabajo, se propone una aplicación cualitativa a través del método de *process tracing* (PT) y el uso de estadística descriptiva con base en la encuesta que levantó la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida (STPTV), entidad gubernamental encargada de coordinar la misión Casa para Todos, entre aquellos beneficiarios que llevan en los conjuntos habitacionales por más de un año. A partir de estos descriptivos, se establecen las hipótesis de trabajo sobre la manera en la que el programa gubernamental de vivienda desarticula las formas de reproducción económica de los beneficiarios. Para estudiar esta relación, y dada la limitación de los datos, se optó por aplicar la metodología de PT o rastreo de procesos (Van Evera 1997; George y Bennett 2005). La ventaja del PT es que permite, en casos en los que faltan datos cuantitativos o hay pocos casos, establecer relaciones causales entre variables, como en este estudio.

El PT es una herramienta cualitativa basada en estudios de casos desarrollada por George y Bennett (2005) y aplicada para describir fenómenos sociales y políticos y evaluar sus relaciones causales (Bennett y Checkel 2005). Es definido como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso” (Bril-Mascarenhas et al. 2017, 664).

Para el análisis, y siguiendo la metodología del PT, anclada también a la disponibilidad de estadísticas descriptivas, se concibieron dos herramientas: 10 entrevistas semiestructuradas y los datos previamente levantados a través de las encuestas realizadas por la STPTV. Las entrevistas estuvieron compuestas por 11 preguntas, como se puede ver en el anexo. Además, se trabajó con el método de observación participante, estructurado en cuatro temas socioeconómicos: 1) modificación de redes laborales previas al cambio al asentamiento, 2) efectividad de los programas propiciados por gestores comunitarios, 3) conflictividad social, 4) diferencias del funcionamiento de la gestión para la generación de empleo entre los distintos conjuntos.

Los criterios para la selección de los entrevistados toma en cuenta la disponibilidad de recursos materiales y de tiempo y se sirve de tres grupos posibles: 1) beneficiarios de los programas habitacionales (cuatro entrevistados), 2) facilitadores de los programas (cuatro entrevistados), 3) supervisores de los programas (dos entrevistados).

La esencia de la investigación de PT es que los académicos quieren ir más allá de la mera identificación de correlaciones entre las variables independientes (X) y los resultados (Y) (Beach y Pedersen 2013, 1). En el sentido de causal, el PT guarda una ventaja sobre métodos estadísticos de correlación, ya que no se puede imputar causalidad al análisis entre variables. Si bien el PT se ha aplicado generalmente a las ciencias políticas (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017), el aspecto de la compartimentación disciplinaria de ninguna manera es un argumento para objetar la incorporación de esta metodología. Los amplios resultados de su aplicación conllevan también el reconocimiento de un tipo de aproximación en ciencia política, que suele mezclar metodologías como forma de superar los obstáculos que se originan por la falta de acceso a datos o por las limitaciones intrínsecas de ciertas metodologías. Se suele pensar también al PT como un complemento de modelos de regresión en los que no se puede establecer causalidad, pero sí presuponer correlaciones de manera fuerte. Así, en el caso en el que no se tengan elementos para la estadística inferencial, el PT ofrece buenas herramientas para hacer inferencias causales. Desde la misma óptica de las explicaciones dadas, Dave Collier (2011, 825) apunta que el investigador cualitativo debe reconocer que la descripción detallada en el rastreo de procesos a veces se basa en datos cuantitativos. Esto es ciertamente razonable dado que, en el espíritu de realizar una investigación con múltiples métodos, el límite entre lo cualitativo y lo cuantitativo no debe ser rígido.

La causalidad en el PT se establece en estudios de caso únicos (Beach y Pedersen 2013), por lo que, en la medida en que se quieran analizar más casos, se lo debe hacer por separado. Los puntos centrales del PT consisten en: 1) un análisis de caso, 2) una relación causal entre dos fenómenos, 3) una teoría o literatura que explique el caso en cuanto a las variables determinadas. La aproximación teórica es importante no solo para establecer el marco referencial de análisis; el PT también busca hacer explicaciones generalizables.

El PT es una herramienta analítica para extraer inferencias descriptivas y causales a partir de pruebas diagnósticas, a menudo entendido como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos. Dado el estrecho compromiso con los casos y la centralidad del conocimiento detallado de estos, el seguimiento de procesos puede hacer contribuciones decisivas a diversos objetivos de investigación, que incluyen: 1) identificar nuevos fenómenos políticos y sociales y describirlos sistemáticamente; 2) evaluar hipótesis explicativas previas, descubrir nuevas hipótesis y evaluar estas nuevas aseveraciones; 3) conocer mejor los mecanismos causales; y 4) proporcionar un medio alternativo –en comparación con el análisis de regresión

convencional y la inferencia basada en modelos estadísticos— para abordar problemas desafiantes como causalidad recíproca, falsedad y sesgo de selección. Por lo tanto, las herramientas cualitativas pueden agregar apalancamiento en el análisis cuantitativo. También pueden fortalecer la inferencia causal en diseños de N pequeños con base en el emparejamiento y el contraste de casos, diseños que tienen un gran valor, pero cuya contribución a la inferencia causal necesita ser complementada urgentemente con análisis intracaso (Beach y Pedersen 2013).

De acuerdo con Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017) se suele diferenciar al PT desde una perspectiva inductiva y otra deductiva. La primera sigue una línea similar a la señalada arriba por Beach y Pedersen. Se busca que el caso dé pistas sobre postulados generalizables. En la perspectiva deductiva, las

variedades deductivas de *process tracing*, en cambio, se aplicarían para evaluar la pertinencia de hipótesis ya estructuradas. En esta perspectiva, se trataría de verificar el rol ejercido por los mecanismos causales deducidos de una hipótesis particular (o bien de varias hipótesis en competencia) en una secuencia de eventos históricos (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017, 661).

Este trabajo sigue la línea de estos autores, quienes piensan que tal distinción es infructuosa. En última instancia, la perspectiva de trabajo busca establecer mecanismos de causalidad entre casos, circunstancias, fenómenos en los que no se cuenta con la suficiente información previa, pero que se posee para dar un asidero cuantitativo-descriptivo con el fin de comprender en un contexto más general aquello que se puede dilucidar a través de métodos cualitativos.

En el presente trabajo se trabajará en los aspectos referidos en la introducción y los objetivos, a saber: ¿cómo los reasentamientos han modificado las dinámicas de reproducción económica? Los mecanismos causales se establecen entre ser beneficiario del programa y los impactos socioeconómicos, es decir, ¿cómo el beneficio habitacional perjudica al económico? En este mismo sentido, los marcos institucionales son evaluados como un contexto general en el que se establecen los patrones que unen a un elemento con otro (Beach y Pedersen 2013).

En este trabajo se analizarán por separado las opiniones de los beneficiarios de cada proyecto habitacional del programa Casa para Todos. Se entrevistarán a dos beneficiarios por cada uno de los cinco proyectos habitacionales, a más de a los promotores de desarrollo de los programas.

La STPTV, entidad gubernamental encargada de coordinar la misión Casa para Todos y de implementar la EFC, con el objetivo de monitorear la implementación de la misión, levantó una encuesta para construir un índice de bienestar en los conjuntos que ya se encontraban habitados por más de un año. Para ello, utilizó el enfoque de (Alkire and Foster 2007).⁵ Este estudio intentará explicar los resultados en cuanto a bienestar que arroja el índice diseñado con este método. Para interpretar este índice se utilizará una metodología cualitativa de rastreo del proceso en los cinco conjuntos habitacionales, que, al momento del levantamiento de la primera encuesta para medir el bienestar de la población, ya tenían más de un año de existencia. Estas cinco unidades de análisis constituyen cinco observaciones que, en conjunto, podrán ser analizadas en profundidades distintas según la relevancia, constituyendo un diseño de N pequeño.

⁵ El método Alkire-Foster (2007) es una forma de medir la pobreza multidimensional desarrollada por Sabina Alkire y James Foster de OPHI. Sobre la base de las medidas de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke, cuenta los diferentes tipos de privaciones que las personas experimentan al mismo tiempo, como la falta de educación o empleo, mala salud o niveles de vida. Estos perfiles de privación se analizan para identificar quién es pobre y, luego, se utilizan para construir un índice multidimensional de pobreza. Ver: <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/alkire-foster-method/>.

Capítulo 3. Plan Toda una Vida y misión Casa para Todos

“Toda una vida” fue el eslogan de campaña electoral y el nombre del plan de trabajo del presidente Lenín Moreno, que hacía alusión a la necesidad de promover la garantía de derechos durante todo el ciclo de vida de las personas. Tras su elección, el Gobierno de Ecuador durante la administración de Moreno (2017-2021) concibió el Plan Toda una Vida para construir la política social con el objetivo de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema, entre otras vulnerabilidades (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida 2018a). Para ello, el Gobierno creó una Secretaría Técnica, de conformidad con el Decreto Ejecutivo n.º 465, expedido el 1 de agosto de 2018. Dicho Decreto y el Decreto Ejecutivo n.º 473, de 8 de agosto de 2018, reforman el Decreto Ejecutivo 11, de 25 de mayo de 2017, y establecen lo siguiente:

- La creación del Comité Interinstitucional del Plan Toda una Vida con la finalidad de coordinar y articular las políticas, lineamientos y acciones que permitan la implementación del Plan Toda una Vida, sus misiones y programas.
- Disponen la construcción del Plan Toda una Vida, que se articulará mediante las siguientes misiones y programas: Ternura; Impulso Joven; Mujer; Menos Pobreza, Más Desarrollo; Mis Mejores Años; Casa para Todos; y Las Manueles.
- Definen como responsabilidad del Comité Interinstitucional del Plan Toda una Vida aprobar el Plan Toda una Vida y definir mecanismos para la operatividad de sus misiones y programas.

La STPTV tiene entre sus competencias coordinar la implementación del Plan Toda una Vida, sus misiones y programas con las instituciones involucradas, asegurando una gestión intersectorial y complementaria.

La misión Casa para Todos tiene como objetivo primordial

Fortalecer 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, priorizando a la población en situación de pobreza extrema y moderada (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida 2018a).

Los componentes de la misión Casa para Todos son:

- *Uso y gestión del suelo para un hábitat seguro y saludable:* Optimizar el uso y gestión del suelo, generando un hábitat seguro y saludable, desde una perspectiva equitativa y

sustentable, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales o metropolitanos.

- *Acceso a vivienda adecuada y digna con pertinencia cultural:* Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales que respondan a las necesidades de accesibilidad, de inclusión sociocultural e intergeneracional, con énfasis en aquellos grupos prioritarios que se encuentren en situación de pobreza extrema y moderada.
- *Modelos de financiamiento:* Generar mecanismos incluyentes e innovadores de financiamiento, para facilitar el acceso a vivienda a la población, con énfasis en aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema y moderada.
- *Mecanismos para construcción de comunidad participativa:* Promover la cohesión y equidad social, a través del reconocimiento de las fortalezas, habilidades, intereses y capacidades individuales y colectivas, construyendo mecanismos de convivencia comunitaria para el desarrollo integral de sus habitantes.

Es necesario precisar que la misión Casa para Todos forma parte de una política social de acceso a vivienda que, como toda intervención socioeconómica, no está desprovista de consecuencias colaterales. En este caso, muchos de los riesgos anteriormente mencionados en el análisis teórico pueden concretarse si es que el conjunto habitacional al que se están trasladando las personas no cuenta con las condiciones necesarias para generar medios de vida sostenibles para quienes se asienten en el nuevo espacio.

Esta política pública, según indican los documentos oficiales (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida 2018b), parte del reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad. El Estado busca proveer de sus servicios sociales en este entorno, con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de la población a lo largo de su ciclo de vida. Por lo tanto, cuando se habla de vivienda dentro del contexto de hábitat, se entiende no solo a la casa de habitación, sino también lo que esta representa como lugar de reconocimiento e identidad, tanto en forma individual como colectiva.

Es por ello que los conjuntos habitacionales de la misión Casa para Todos cuentan con viviendas dignas, inclusivas y accesibles de 56 m², con provisión de servicios básicos, parques, canchas, espacios verdes, salones comunales, locales comerciales y huertos comunitarios. En teoría, estos elementos deberían permitir el fortalecimiento de procesos de cohesión y empoderamiento social sobre su entorno. Las viviendas son 100 % subvencionadas y están destinadas a la población que se encuentra en situación de pobreza y

extrema pobreza, lo cual implica manejar las múltiples vulnerabilidades que los procesos de empobrecimiento acarrear. Entre los años 2018 y 2019 se construyeron 36 proyectos habitacionales en todo el país, con un total de 6525 viviendas de interés social.

Para acompañar este proceso de asentamiento de familias en un espacio geográfico ajeno, en donde se suscitarían nuevas relaciones sociales, se concibió la EFC (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018c). La implementación de la EFC es uno de los componentes de la política pública de la misión Casa para Todos, que se enfoca en garantizar el acompañamiento que las familias requieren, para tratar de superar las condiciones de pobreza y exclusión a través de la vinculación de los servicios del Estado y demás actores relacionados con la ciudadanía, así como acompañar procesos que buscan empoderamiento ciudadano.

Elementos previos y posteriores a la mudanza, como la planificación participativa, se orientan a fortalecer los procesos de autonomía comunitaria, con la finalidad de que el proyecto de comunidad sea exitoso, con un alto componente de corresponsabilidad ciudadana.

La EFC tiene como objetivo principal dar acceso a derechos constitucionales que garanticen mejores condiciones de vida y el disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, mediante la implementación de principios de sustentabilidad, justicia social, territorial, empoderamiento, participación ciudadana y medios de vida (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018a).

La EFC se fundamenta en tres orientaciones estratégicas (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018a):

- *Justicia espacial:* Se refiere a la justicia social, organización del espacio y fortalecimiento de las capacidades de adaptación por parte de los habitantes de los proyectos habitacionales, a través de un análisis socioespacial que verifique que estos sean accesibles, con servicios cercanos y con equipamientos urbanos adecuados y adaptados. Adicionalmente, dentro de los proyectos se han incorporado áreas comunitarias que sirven para el fortalecimiento comunitario como: casa comunal, canchas multideportivas, parques, zonas de emprendimiento, huertos comunitarios y centros de acopio de residuos sólidos.
- *Medios de vida:* Se refieren a promocionar la generación de emprendimientos y empleabilidad en favor de sus habitantes, fortaleciendo sus capacidades y potencialidades.

- *Empoderamiento, sentido de pertenencia y resiliencia:* Se refiere a la formación de líderes comunitarios para fomentar el desarrollo de proyectos locales referentes a las diversas problemáticas identificadas y generar un sentido de pertenencia local-barrial para el buen uso y el cuidado de los espacios comunitarios.

Las tres orientaciones estratégicas se implementan cronológicamente en cuatro fases de intervención, durante un tiempo aproximado de dos años, a través de un equipo de profesionales en temas sociales y productivos (gestores comunitarios), asignándose a cada uno el seguimiento y el acompañamiento a los núcleos familiares que conforman los proyectos de vivienda social. El acompañamiento de los gestores comunitarios permite apoyar los procesos de cohesión social durante los dos primeros años del conjunto en las tres fases con el objetivo de acompañar, fortalecer la autonomía a través de acuerdos de convivencia, directivas y comisiones, realizar diagnósticos participativos, modelos de gestión de espacios comunales, sensibilización y capacitación periódica, conformación de grupos según intereses, formación de líderes, fortalecimiento de procesos de autonomía y autogestión.

La intervención de la EFC ha articulado acciones con diversas instituciones: cinco organismos multilaterales, ocho universidades, 36 organizaciones de la sociedad civil, 29 instituciones privadas y 60 instituciones públicas. Además, se han aunado esfuerzos en la acción interinstitucional e intersectorial del Estado, involucrando a los GAD, organismos de cooperación y al sector privado, para garantizar el acceso a servicios, y el desarrollo social y productivo de la comunidad. La EFC ha atendido a 16 995 personas que han accedido a estos servicios.

Mediante Acuerdo Ministerial n.º 011-20 de 6 de abril de 2020, suscrito por Guido Esteban Macchiavello Almeida, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, se emitió el “Reglamento que regula el proceso de selección y priorización de beneficiarios de las viviendas de interés social y otros incentivos, entrega y reversiones de vivienda”, que tiene el objeto de

establecer el procedimiento para la identificación de la demanda, proceso de postulación, selección de beneficiarios, entrega y transferencia de dominio de vivienda de interés social; seguimiento al uso, ocupación y reversión de las viviendas de interés social, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo n. 681 de 25 de febrero de 2019 y su reforma, en lo que corresponde al proceso de selección de beneficiarios del primer segmento de vivienda de interés social con subsidio total del Estado y de otros incentivos (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda 2020).

El capítulo V del mencionado reglamento establece el procedimiento para identificar la demanda de beneficiarios para viviendas de interés social, para lo cual, en el artículo 8, se establecen cinco mecanismos:

- Visitas de campo de los gestores técnicos y sociales de las Oficinas Técnicas y de Prestación de Servicios del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) a nivel nacional, quienes levantarán las fichas de registro de posibles beneficiarios.
- Por registro de los ciudadanos en el módulo creado para el efecto del Sistema Integral de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda (SIIDUVI).
- Por solicitud verbal o escrita de los ciudadanos, la cual será receptada y registrada dentro del SIIDUVI por los funcionarios en las Oficinas Técnicas y de Prestación de Servicios del MIDUVI.
- Socialización con la comunidad, a través de los funcionarios de las Oficinas Técnicas y de Prestación de Servicios del MIDUVI, a nivel nacional, por medio de reuniones con la comunidad, ferias, medios digitales, redes sociales, entre otros.
- Por solicitud efectuada por los ciudadanos a las diferentes entidades estatales.

Los criterios de elegibilidad, priorización y valoración de los beneficiarios se establecen en el capítulo VI. Están organizados según su priorización: alta, media y baja:

- *Priorización alta:* Núcleos familiares en extrema pobreza sin vivienda propia y beneficiarios del Plan de Reconstrucción de desastres naturales y/o casos fortuitos (reasantamiento).
- *Priorización media:* núcleos familiares en extrema pobreza y con vivienda propia irrecuperable y núcleos familiares en extrema pobreza sin vivienda.
- *Priorización baja:* núcleos familiares en pobreza moderada con vivienda propia irrecuperable y casos especiales que no posean vivienda propia (héroes y heroínas, deportistas destacados, entre otros).

De igual manera, el MIDUVI establece los siguientes criterios de priorización: muy alta, alta, media y baja, y determinan un puntaje en cada caso:

- *Muy alta:* Núcleos familiares con dos o más vulnerabilidades.
Puntaje: 20
- *Alta:* Núcleos familiares que tengan una o más personas con discapacidad y núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado a personas con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas.

Puntaje: 15

- *Media:* Núcleos familiares que tengan bajo su protección y cuidado personas adultas mayores; núcleos familiares expuestos a situaciones de violencia, como maltrato infantil, violencia doméstica, sexual, entre otras; y familias monoparentales (padres o madres solos) que tengan bajo su protección y cuidado niñas, niños y adolescentes.

Puntaje: 10

- *Baja:* Núcleos familiares sujetos a desastres antropogénicos, núcleos familiares de personas privadas de la libertad, núcleos familiares conformados por personas de pueblos y nacionalidades de Ecuador que requieran vivienda de interés social, y núcleos familiares conformados por mujeres embarazadas.

Puntaje: 5

Los requisitos generales para acceder a una vivienda en los conjuntos habitacionales de la misión Casa para Todos son:

- Ficha de registro del posible beneficiario.
- Ficha simplificada de datos del ciudadano o copia simple y legible de la cédula de identidad, y cédula de identidad de las personas que conforman el núcleo familiar.
- Copia simple legible del carné de discapacidad de cada miembro del núcleo familiar con discapacidad, emitido por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades o el Ministerio de Salud Pública (de ser el caso).
- Impresión de la constancia que el beneficiario se encuentra en las líneas de pobreza establecidas o certificado de Registro Social en donde se demuestre que el beneficiario se encuentra en las líneas de pobreza establecidas.

Aparte de los requisitos generales, existen otros particulares para cada uno de los siguientes grupos:

- Personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas.
- Familias expuestas a situaciones de violencia intrafamiliar.
- Núcleos familiares monoparentales (padres o madres solas, jefes/as de hogar) a cargo de niños/as y adolescentes).
- Núcleos familiares de personas privadas de la libertad.
- Núcleos familiares sujetos a desastres antropogénicos.
- Beneficiarios con terreno propio.
- Beneficiarios en terreno urbanizado por el Estado.

- Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de Ecuador en tierras comunitarias.
- Casos de excepción de verificación de registro social.
- Beneficiarios y/o miembros de núcleo familiar con discapacidad grave y muy grave.
- Personas adultas mayores con discapacidad.
- Héroes y heroínas.
- Deportistas destacados.
- Víctimas de violaciones de derechos humanos y lesa humanidad ocurridas en Ecuador.
- Beneficiarios de vivienda declarados en sentencia ejecutoriada por la autoridad judicial competente.
- Beneficiarios de reasentamiento por situación de riesgos, emergencia, desastres naturales y/o casos fortuitos.
- Ciudadanos afectados por el sismo de 16 de abril de 2016.

En el capítulo X del Acuerdo se establece el procedimiento de entrega, uso, ocupación y transferencia de dominio de las viviendas de interés social con subsidio total del Estado.

- *En el caso de viviendas en terreno urbanizado por el Estado:* Una vez que se haya suscrito el acta de entrega-recepción provisional de la vivienda entre el contratista y la institución pública contratante, se procederá a suscribir un acta de uso y ocupación, entre la empresa pública ejecutora, el MIDUVI, representado por los directores de las Oficinas Técnicas y de Prestación de Servicios o Coordinación Zonal/Coordinadores Generales Regionales, dependiendo el caso, el constructor y el beneficiario de la vivienda.
- *En el caso de transferencia de dominio de viviendas de interés social construidas en terreno urbanizado por el Estado:* Suscrita el acta de entrega-recepción definitiva de la vivienda entre la institución contratante y el contratista, el MIDUVI y/o la empresa pública ejecutora procederá con el trámite de transferencia de dominio establecido en la normativa creada para el efecto, para lo cual se deberá considerar la prohibición de enajenar.
- *En el caso de viviendas en terreno de propiedad del beneficiario:* Una vez que se haya suscrito el acta de entrega-recepción provisional de la vivienda entre el contratista y la institución pública contratante, se procederá a suscribir un acta de uso y ocupación entre la empresa pública ejecutora, el MIDUVI, representado por los directores de las Oficinas Técnicas y de Prestación de Servicios o Coordinación Zonal/Coordinadores

Generales Regionales, dependiendo el caso, el constructor y el beneficiario de la vivienda (anexo técnico). Suscrita el acta de entrega-recepción definitiva de la vivienda entre la institución contratante y el contratista, se procederá a suscribir un acta de entrega-recepción de la vivienda.

3.1. Evaluación de Casa para Todos: el índice de bienestar

Con base en el enfoque de Alkire-Foster (2007) de la construcción de índices multidimensionales, que permite descomponer índices complejos en distintos aspectos, se construyó una metodología de evaluación para el proyecto habitacional Casa para Todos.

Para esto, la STPTV realizó el levantamiento de encuestas de carácter socioeconómico en las urbanizaciones de la misión Casa para Todos que tienen más de un año en funcionamiento. El objetivo fue sistematizar la experiencia de la aplicación de la política pública con base en la EFC para el acompañamiento social en proyectos de vivienda de interés social en Ecuador. En caso de que el resultado sea positivo, este proceso debe sentar bases para futuros procesos de acompañamiento a asentamientos y reasentamientos humanos.

Se utilizó este método para evaluar de manera simultánea las diferentes dimensiones de acción en las comunidades. Dado que esta metodología requiere de información desagregada, la principal fuente de datos fue la encuesta a la comunidad, cuyos encuestados fueron identificados por un muestreo simple en los conjuntos de interés. Se definieron indicadores por cada dimensión. Después, por cada indicador se fijó un peso o importancia relativa, según la fórmula:

$$I_i = \sum_i^n P_i \times w_i$$

Donde:

I_i = Índice de cada dimensión

P_i = Indicador

w_i = Ponderador

La evaluación se compone de cinco dimensiones, que serán construidas por distintos índices:

1. *Dimensión empoderada*: Índice de participación social, índice de fortalecimiento del tejido organizativo, índice de identidad comunitaria.
2. *Dimensión emprendedora*: Índice de fortalecimiento de capacidades, índice de seguridad económica.

3. *Dimensión saludable*: Índice de comunidad activa, índice de comunidad saludable.
4. *Dimensión segura*: Índice de comunidad segura.
5. *Dimensión sostenible*: Índice de comunidad sostenible.

La encuesta fue realizada a 794 núcleos familiares que fueron identificados por muestreo simple en los cinco proyectos habitacionales de la misión Casa para Todos, que tienen más de un año en funcionamiento:

1. Ceibo Renacer, Manabí
2. San Alejo, Manabí
3. Huarcay, Pichincha
4. Pujilí, Cotopaxi
5. La Dolorosa, Imbabura

Mediante este análisis, se espera situar el contexto socioeconómico de los actores involucrados previo a la mudanza y actual, exponer los principales resultados de la encuesta y explicarlos/complementarlos con los métodos cualitativos complementarios.

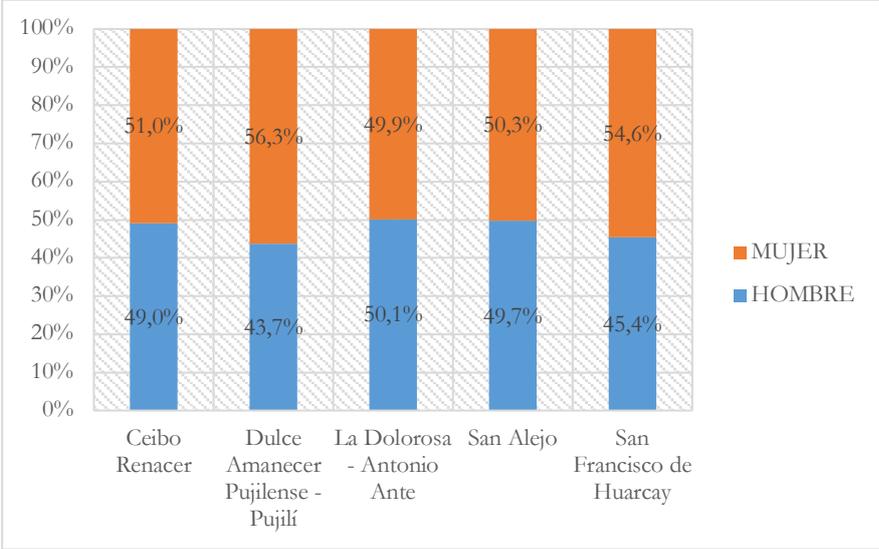
3.2. Descriptivos de la encuesta

En este acápite se presentan algunos datos sobre los proyectos habitacionales a partir de una encuesta levantada por la Gestión Comunitaria del Plan Toda una Vida en 2020. Cabe aclarar que los resultados de la encuesta presentaron varios problemas de consistencia, sobre todo en lo que respecta a la idoneidad del informante. Por ejemplo, en muchos casos, los datos registrados convierten al informante en menor de edad (o incluso menor de un año). Probablemente este problema ha creado sesgos o vacíos en parte de la información proporcionada. A pesar de ello, los datos de la encuesta nos dan un panorama general de la situación socioeconómica de las familias en los nuevos asentamientos.

Datos demográficos

Existe un predominio de las mujeres en casi todos los conjuntos, con excepción de La Dolorosa, donde se aprecia mayor igualdad en la distribución.

Gráfico 3.1. Sexo de las personas en los conjuntos habitacionales

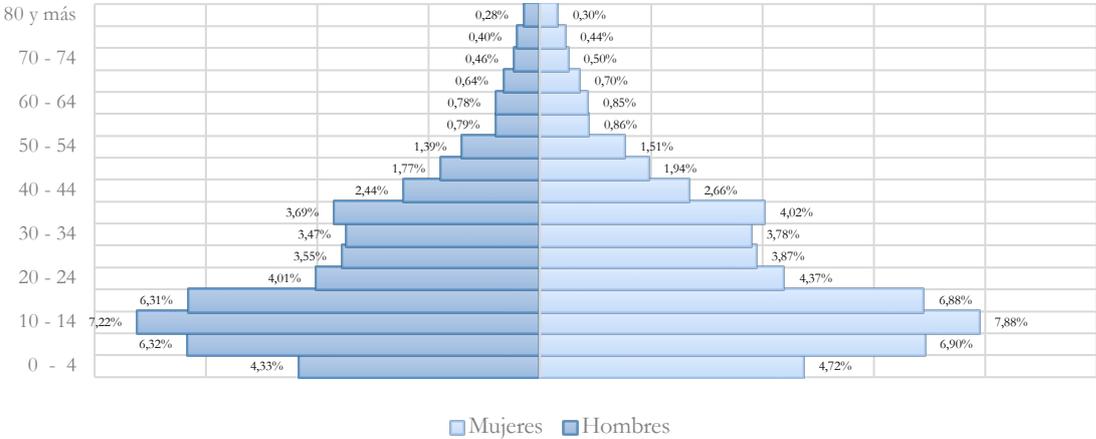


Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

En el gráfico 3.2 se puede apreciar la distribución etaria. Como se puede ver, la mayor concentración está entre los niños de 10 a 14 años, por lo que se trata de familias básicamente jóvenes. El 70 % de los habitantes de los asentamientos es menor de 35 años, lo cual es significativo en lo que respecta al tipo de beneficiarios. La pobreza estructural está asociada también a la edad de la paternidad, pues se vincula a la limitación de oportunidades, rezago escolar, dependencia socioeconómica, etc.

Gráfico 3.2. Distribución etaria



Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

La población en edad de trabajar (PET) alcanza el 63 % de los habitantes. El 62 % de la PET se encuentra económicamente activa. El 38 % de la PET no está empleada y tampoco busca trabajo. De la PEA de los cinco proyectos habitacionales objeto de estudio, el 73 % se encuentra empleada; es decir que el 27 % de la PEA está desempleada. En la siguiente tabla se muestran datos generales sobre número de miembros de familia y salario per cápita.

Tabla 3.1. Datos socioeconómicos de los hogares de los conjuntos habitacionales

	Total familias	Procedentes de la misma provincia	Número de miembros del hogar	Hogares con personas con discapacidad	PEA empleada	Salario promedio familiar
Pujilí	284	20,77 %	4,76	7 %	89 %	309,62
Los Ceibos	630	88,73 %	5,02	4 %	66 %	378,77
La Dolorosa	345	78 %	4,83	7,50 %	75 %	436,17
San Alejo	887	92 %	4,84	0,60 %	68 %	308,82
San Francisco de Huarca	1304	58,35 %	4,89	11,80 %	76 %	202,73

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

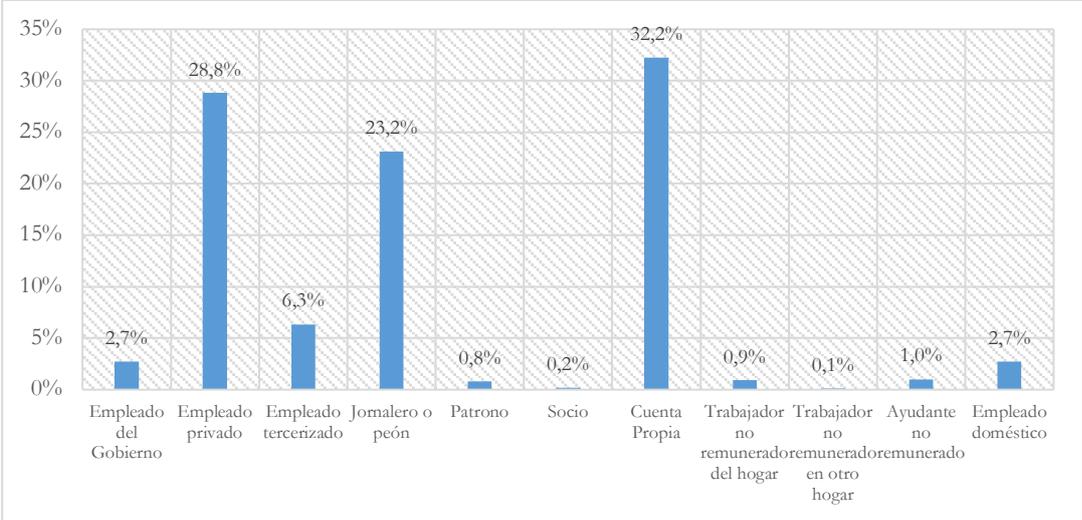
De acuerdo con el número de cédula del jefe del hogar o informante, se pudo establecer cuántos de los beneficiarios pertenecían a la provincia en la que se dieron los proyectos urbanos. En la mayoría de casos, se puede observar que los beneficiarios pertenecen a la misma provincia del asentamiento. Este dato nos ayuda a elucidar o, al menos, da una pauta de si existen rupturas significativas o dramáticas de las redes establecidas en lo socioeconómico. El caso del ingreso económico también es decisivo. Como se puede ver, la mayoría de hogares que informan ingresos tienen promedios que se acercan o apenas sobrepasan la mitad de un salario básico unificado, lo que implica que la mayoría de

beneficiarios no tienen trabajos estables. En el caso de los que tienen trabajos fijos cuentan con más estabilidad, y a pesar de que hubiese una modificación sustancial en el tiempo de transporte desde el hogar hasta el sitio de trabajo, se mantienen estables los medios de vida.

En el caso de los trabajos informales, el establecimiento de redes es más importante en el sentido de que hay una forma de “apropiación” del espacio que permite la reproducción económica. ¿Para qué segmentos es más difícil un reasentamiento? Ciertamente, la respuesta varía, pero, en todo caso, dadas las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el nivel salarial da cuenta de que no hablamos de trabajos formales, estables, fijos. De acuerdo con la información del INEC de 2010, el promedio de miembros del hogar en Ecuador es de 3,78 personas. Como se puede ver, el promedio de los hogares beneficiarios es superior hasta en más de un miembro, lo que con salarios bajos también da cuenta de la proporción de pobreza en los hogares beneficiarios. De acuerdo con el INEC, en el documento “Resultados Índice de Precios al Consumidor (IPC)”, de diciembre de 2019, el costo de la canasta familiar básica (CFB) se ubicó en USD 715,08; el de la canasta familiar vital (CFV), en 506,97; mientras que el ingreso familiar mensual de un hogar tipo (de cuatro miembros) fue de USD 735,47. Si se considera el ingreso mensual de los hogares de los proyectos habitacionales objeto de estudio, se tiene que este representa en promedio el 38,1 % del ingreso familiar mensual de un hogar tipo en Ecuador, y que este es muy inferior a la CFB y a la CFV.

En el gráfico 3.3 se observa que la PEA se ocupa mayoritariamente como “cuentapropistas”, generalmente asociados al trabajo informal, con la excepción de Pujilí, en cuyo caso la PEA está ocupada principalmente en trabajos agrícolas.

Gráfico 3.3. Sector de ocupación de la PEA en los proyectos habitacionales



Fuente: Encuesta “Plan Toda una Vida”.

Elaborado por la autora.

El medio de transporte también nos puede dar una idea bastante interesante sobre la composición socioeconómica del hogar y la forma en la que se pueden reproducir las dinámicas económicas, tomando en cuenta el sitio de vivienda y el de trabajo. Llama poderosamente la atención que, con salarios tan bajos, haya tres conjuntos habitacionales con un quinto de hogares con transporte particular. Esto, para el caso de Pujilí o Los Ceibos, puede relacionar el medio de transporte con un medio de trabajo. En San Francisco, por sus condiciones urbano-marginales, el transporte público es absolutamente mayoritario.

Tabla 3.2. Medio de transporte familiar

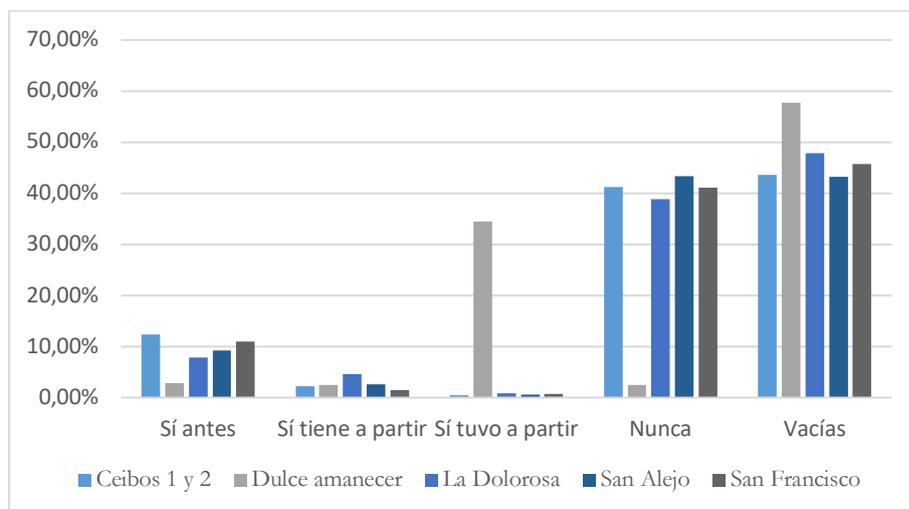
Transporte	Dulce Amanecer	Los Ceibos	La Dolorosa	San Alejo	San Francisco
Particular	22,88 %	18,25 %	0,58 %	18,94 %	3,85 %
Público	24,64 %	76,32 %	55,65 %	66,62 %	87,73 %
Bicicleta			4,92 %	6,53 %	0,08 %
Camina	50 %	5,71 %	38,84 %	7,89 %	8,33 %

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

En cuanto a la pregunta de si han tenido algún emprendimiento ya sea antes o a partir del programa habitacional, cabe destacar la particularidad del caso de Dulce Amanecer en Pujilí. Como se puede ver, en este conjunto rural, la cantidad de emprendimientos destruidos a partir del cambio es considerable., La Dolorosa tiene levemente más cantidad de emprendimientos a partir del proyecto habitacional, aunque, como se ve, no pasa del 5 %. Este dato es considerable, sobre todo para empezar a entender cómo en el caso de Pujilí ha habido una desestructuración de medios de reproducción económica.

Gráfico 3.4. Emprendimientos en los proyectos habitacionales a partir de vivir en el proyecto



Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

Tabla 3.3. Emprendimientos en los proyectos habitacionales

	Sí antes	Sí tiene a partir	Sí tuvo a partir	Nunca	Vacías
Ceibos 1 y 2	12,38 %	2,22 %	0,48 %	41,27 %	43,65 %
Dulce Amanecer	2,82 %	2,46 %	34,51 %	2,46 %	57,75 %
La Dolorosa	7,83 %	4,64 %	0,87 %	38,84 %	47,83 %
San Alejo	9,24 %	2,59 %	0,56 %	43,29 %	43,18 %
San Francisco	10,97 %	1,53 %	0,69 %	41,10 %	45,71 %

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

Percepción

En cuanto a la percepción sobre seguridad, en los distintos conjuntos habitacionales, la mayoría de personas tiende a ver a la comunidad como segura, aunque las cifras son más bajas en zonas urbanas como San Francisco y Ceibos.⁶

Tabla 3.4. Percepción de seguridad

	Ceibos 1 y 2	Dulce Amanecer	La Dolorosa	San Alejo	San Francisco
Seguro	55,44 %	79,41 %	75,88 %	74,58 %	55,99 %
Inseguro	37,72 %	17,65 %	16,08 %	20,78 %	37,45 %
No sabe	5,57 %	2,94 %	2,51 %	4,45 %	5,17 %
No responde	1,27 %	0,00 %	5,53 %	0,19 %	1,39 %

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

En lo que respecta a los niveles de sentimiento de pertenencia a la comunidad (conjunto habitacional), los datos son de difícil interpretación debido a la alta cantidad de respuestas “vacías” y a la ausencia de “nunca” como respuesta a si la persona se siente o ha sentido miembro de la comunidad. Dado que jamás una respuesta de este tipo puede ser consistentemente 0 para todos los casos, con poblaciones de centenares y miles de personas, la interpretación es problemática. En todo caso, los miembros de Dulce Amanecer presentan un porcentaje bastante más bajo.

Tabla 3.5. Sentimiento de pertenencia a la comunidad

	Ceibos 1 y 2	Dulce Amanecer	La Dolorosa	San Alejo	San Francisco
Siempre	51,59 %	37,68 %	48,12 %	52,99 %	47,47 %
A veces	2,54 %	3,52 %	1,45 %	1,58 %	3,99 %
Nunca	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Vacías	45,87 %	58,80 %	50,43 %	45,43 %	48,54 %

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

⁶ Para la información sobre percepción solo se tomaron en cuenta las entradas con respuesta, pues hay un porcentaje importante de “vacías” (alrededor del 35 %). Si esto se considerara, la percepción de seguridad caería significativamente.

Elaborado por la autora.

En lo que respecta a la participación comunitaria, la más baja se registra en Dulce Amanecer, seguida de San Francisco.

Tabla 3.6. Participación comunitaria

Ceibos 1 y 2	Dulce Amanecer	La Dolorosa	San Alejo	San Francisco
29,84 %	19,72 %	29,27 %	28,86 %	23,54 %

Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

En general, la tendencia de menor participación comunitaria y sentimiento de pertenencia a la comunidad es consistente. Las poblaciones de Pujilí presentan la menor pertenencia y participación. Cabe resaltar que esta comunidad es campesina, con fuerte presencia de población indígena, por lo que el desarraigo o desestructuración comunitaria podría sentirse más profundamente.

Tabla 3.7. Percepción sobre situación económica actual

Respuesta	Ceibos 1 y 2	Dulce Amanecer	La Dolorosa	San Alejo	San Francisco de Huaracay	Total
No responde	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Mucho mejor	0,5 %	1,7 %	1,6 %	4,5 %	6,1 %	14,4 %
Mejor	6,5 %	5,6 %	7,4 %	11,9 %	20,8 %	52,2 %
Igual	6,5 %	1,0 %	0,5 %	6,7 %	5,6 %	20,2 %
Peor	3,5 %	0,0 %	0,1 %	3,1 %	4,6 %	11,3 %
Mucho peor	0,4 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,4 %	1,0 %
No sabe	0,1%	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,7 %

Total	17,5%	8,3 %	9,9 %	26,4 %	37,8 %	100,0 %
--------------	-------	-------	-------	--------	--------	---------

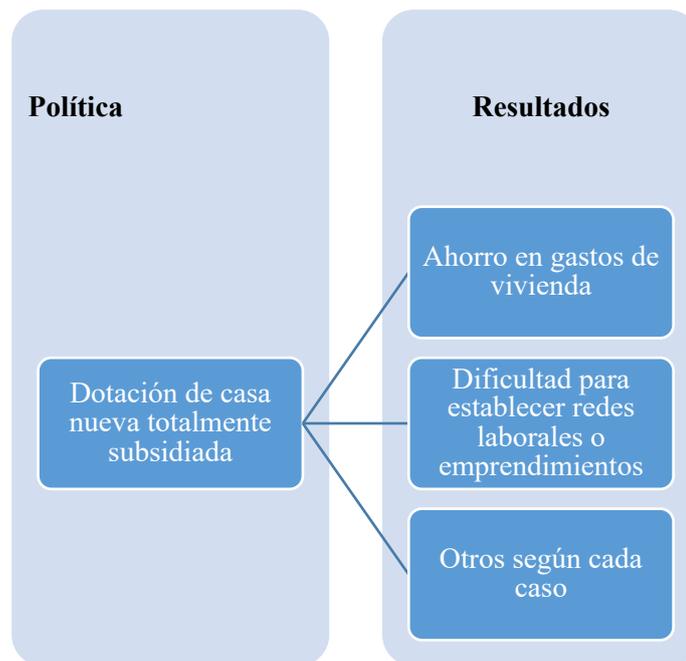
Fuente: Encuesta Plan Toda una Vida.

Elaborado por la autora.

3.3. Análisis de los casos de estudio

En general, de acuerdo con los datos obtenidos en las entrevistas y los datos de percepción obtenidos de las encuestas, se ve que hay dos impactos evidentes: por un lado, el ahorro en arriendo que supone el beneficio de la vivienda, y por otro, los problemas para reestablecer redes laborales o crear emprendimientos exitosos en el nuevo lugar de vivienda. Estos impactos siguen la lógica propia de todo reasentamiento. Habría un tercer impacto que difiere según el lugar en donde está el conjunto habitacional: la modificación general de todos los patrones de vida. Por ejemplo, la distancia entre la vivienda y el lugar de trabajo para el caso de personas con empleo fijo o semiformal y el cambio del establecimiento de estudios de sus hijos. La reestructuración de la vida en los nuevos asentamientos siempre está relacionada con un criterio espacial y de reformulación de los circuitos de inserción (Camagni 2011). En los conjuntos en Manabí (Ceibos 1 y 2), existe una particularidad. Estos surgieron dada la necesidad de viviendas después del terremoto de 2016, inclusive antes de que fuera concebida la misión Casa para Todos y su respectiva EFC. Esto se pudo comprobar a través de las entrevistas. Buena parte de los beneficiarios habían sido afectados por el sismo.

Gráfico 3.5. Resultados de la Política Pública de la Misión Casa para Todos



Elaborado por la autora.

Ahora bien, las distinciones con respecto a los emprendimientos son considerables. Como se puede ver en las estadísticas descriptivas, los conjuntos habitacionales han tenido un impacto bajo en la creación de nuevos emprendimientos (no hablamos de aquellos que se han sostenido en el tiempo). Mientras más alto es el nivel de informalidad de una sociedad, más importante es el emprendimiento; sin embargo, esto no toma en cuenta su éxito. Ecuador es el país de la región con mayor índice de emprendimientos por persona, pero con mayor cantidad de quiebras (Zamora-Boza 2018). Esto está asociado al alto nivel de informalidad y a la poca diversidad de los emprendimientos entre personas de bajos recursos, que generalmente están asociados a ventas ambulantes de alimentos preparados o industriales o ropa. En Ecuador, el índice TEA (Total Early-Stage Entrepreneurial Activity),⁷ que mide la actividad de primeros emprendimientos o tempranos, es de 31,8, muy superior al promedio latinoamericano, que es de 18,4 (Zamora-Boza 2018). Una mayor actividad emprendedora está asociada a la falta de empleo y a la alta informalidad, una condición que se repite en la zona de estudio. Si tomamos en cuenta que el indicador de primeros emprendimientos es muy alto en el país, podemos inferir que, en la zona de estudio, el impacto de los programas de emprendimiento

⁷ El principal indicador utilizado es el TEA, que evalúa el porcentaje de población en edad de trabajar tanto a punto de iniciar una actividad emprendedora como la que ya ha iniciado desde un máximo de 3 años y medio. Ver: <https://www.purposeplus.com/world/indicators/entrepreneurial-activity-tea/#:~:text=Total%20early%2Dstage%20Entrepreneurial%20Activity,countries%2C%20roughly%20200%2C00%20per%20year>.

ha sido más bien marginal. Digamos que el promedio nacional, sin programas de incentivos, es mucho más alto, lo que puede dar cuenta del bajo impacto de tales programas en los emprendimientos que se llevaron a cabo en los conjuntos habitacionales.

Existe además una particularidad, el caso de los habitantes del conjunto Dulce Amanecer en Pujilí, para quienes el impacto negativo del cambio ha sido decisivo, pues se han destruido emprendimientos a partir de la mudanza. En Pujilí predomina la economía agrícola, siempre de carácter estable en lo territorial, por lo que el traslado del lugar de vivienda puede haber afectado al empleo. Además, se debe tener en cuenta el problema de la pertenencia comunitaria y la participación entre miembros de comunidades indígenas con formas de vida bastante más vinculadas a lo comunitario y a la identidad con el espacio. La comunidad tiene un sentido amplio, entendido como grupo humano y como el medio físico en el que se desenvuelve. El problema del desarraigo, a pesar de la relativa cercanía, es uno de los factores importantes que inciden en este sentimiento de no pertenencia y que limita la participación en la gestión comunitaria y en nuevas formas de organización política con los nuevos vecinos. Por lo general, en la literatura sobre cambios en reasentamientos urbanos, los debates no suelen centrarse en los ámbitos comunitarios. Uno de los problemas de la migración campesina a las ciudades está asociado a la anulación o modificación de la identidad y pertenencia colectiva. La identidad colectiva suele desarrollarse en un territorio, por lo que el desplazamiento puede conllevar problemas al respecto. Sin embargo, el caso de Pujilí es un tanto atípico, pues se trata de reubicaciones dentro de distancias no tan grandes entre el lugar de origen y el nuevo conjunto habitacional. Por lo tanto, los problemas de identidad que acusan los habitantes de esta comunidad, de acuerdo con la encuesta, puede deberse más a cuestiones de pertenencia comunitaria que al nuevo espacio físico. Como señalan Boltanski y Thévenot (1991), las convenciones, incentivos y premios tienen significación dentro de los contextos generales de las *cités*, entendidas como conjuntos de reglas y no solo como criterios materiales (en este caso, el espacio físico).

Otro de los problemas que se evidencia en el traslado a las nuevas viviendas es el cambio de lo que se conoce como economía del cuidado. Dentro de la desigualdad económica y de género, se entiende por economía del cuidado al tiempo invertido, no reconocido o retribuido como horas pagas, por labores domésticas y de cuidado de niños, que casi siempre recaen en las mujeres (Moreno-Salamanca 2018). Una cuestión esencial en la vida cotidiana de las madres es lo que se conoce como redes de cuidado, generalmente asociadas a familias ampliadas o formas de cuidado basadas en la reciprocidad. Uno de los problemas que se

evidencian en conjuntos como La Dolorosa o San Francisco, en donde los habitantes mantienen menos relaciones con antiguos conocidos, es una afectación directa en este campo, lo que incide directamente en la empleabilidad y disponibilidad laboral. Un factor importante es la modificación de los horarios de trabajo informal por adaptabilidad o la potencial exposición de los niños a las labores de los padres. Así, si al problema de la desestructuración de redes de trabajo se le aúna la disponibilidad de tiempo por las dificultades y distancias para el cuidado de los niños, hay una afectación directa, sobre todo en lugares como La Dolorosa, Ceibos y San Francisco.

Otra cuestión importante a tener en cuenta son las dificultades para construir nuevas redes de cuidado en la comunidad de reasentamiento. Un indicador importante podría ser el de la persistencia y frecuencia de visitas a personas de las comunidades anteriores. De las diez entrevistas realizadas en los conjuntos habitacionales, seis mantenían sus vínculos previos, ya sea por visitas o llamadas telefónicas. Este dato podría aproximarnos al problema del restablecimiento de redes. Otra cuestión importante al respecto son las distintas procedencias y los potenciales conflictos que esto conlleva. En el caso de San Francisco, en Quito, a pesar de la menor identidad comunitaria en una zona urbana, la mezcla de habitantes de distintas procedencias influyó en la posibilidad de formar nuevos métodos de participación, redes y economía comunitaria. La conflictividad, sumada a los propios problemas de una zona urbano- marginal (el sentido de seguridad es menor en relación con las otras), ha llevado a que en este lugar sean mayores los problemas alrededor de la formación de nuevos espacios de reproducción social, tanto económicos como simbólicos.

En lo que respecta a la gestión comunitaria, el impacto parece depender de puntos medios. Por ejemplo, los conjuntos habitacionales más urbanos tienen menos impacto decisivo, como el caso de San Francisco, al igual que en Dulce Amanecer, en Pujilí, una zona más rural. La posibilidad de participación parece que no puede sostenerse entre personas provenientes de ámbitos puramente urbanos, como en el caso del conjunto del sur de Quito, y entre personas que han pertenecido previamente a comunidades con gran organización social y económica, como en el caso de Pujilí. Esto es interesante si se toma en cuenta que parecería que ha habido cierta reticencia para reestablecer formas de trabajo comunitario, redes de trabajo, etc. En el caso de San Francisco el problema es aún mayor si se toma en cuenta que ha complicado los desplazamientos a los lugares de trabajo previo (generalmente informales) y no ha facilitado la formación de nuevos emprendimientos o la generación de nuevas relaciones laborales. Si se toma en cuenta la dinámica del trabajo informal en la ciudad (Priyadarshini 2017), se

necesitan por lo menos tres elementos primordiales: 1) redes preestablecidas de dotación de insumos y de servicios (como seguridad, por ejemplo), 2) vínculos sociales de seguridad, 3) cercanía en los desplazamientos. Ninguno de estos aspectos se ve favorecido por un reasentamiento. Incluso, la reubicación puede originar nuevas formas de dependencia social perniciosas, como someterse a nuevas redes de protección vinculadas a pequeños grupos o mafias muy localizadas, que brindan seguridad en zonas de alta conflictividad. Podría ser que el caso de San Francisco se entienda bajo esta dinámica, pues se evidencian problemas claros de conflictividad asociados al reasentamiento: 1) desestructuración de los vínculos previos; 2) complicaciones por lejanía, lo que se propone en los descriptivos y se confirma en las entrevistas; 3) inserción en nuevas conflictividades, ya sea por la mezcla de personas de diferentes barrios o comunidades y la reorganización a través de nuevos mecanismos de seguridad y extorsión. Nuevos asentamientos crean nuevas posibilidades de extorsión, chantaje y formas de cuidado paraestatal (Priyadarshini 2017).

Por último, una cuestión central es el problema vinculado a las competencias. El manejo del espacio por parte de los GAD y el financiamiento de los proyectos por parte del Gobierno central ha provocado tres problemas: 1) demora en la construcción de los proyectos, 2) problemas con la dotación de servicios, 3) problemas políticos vinculados a la resistencia de GAD opositores a participar. El manejo del espacio y la dotación de servicios han funcionado como un mecanismo de resistencia y conflicto político. La coordinación con los GAD, así como ha sido un factor que ha agilitado procesos (como en el caso de Ceibos), también ha detenido el desarrollo, como en el caso de La Dolorosa.

3.4. Impactos evidenciables

Modificación de redes laborales

En el momento de los reasentamientos, varias personas perdieron sus redes laborales previas en todos los proyectos habitacionales, puesto que la mayoría de los proyectos se encuentran lejos de los centros comerciales de cada ciudad. Se localizan en barrios o zonas periféricas del casco urbano. Esta situación se ejemplifica en el caso de Ceibos, que se encuentra a 7 km de la ciudad de Manta, pero no del centro comercial de la ciudad. A las personas les toma de una hora a una hora y media desplazarse en dos buses, la tarifa de un taxi o una camioneta para cubrir esa distancia es de \$ 7. Todos los beneficiarios de este proyecto fueron reubicados a partir del terremoto, por lo que sus redes laborales permanecieron en sus residencias anteriores. Muchas personas sostienen que tuvieron que abandonar el trabajo porque no

podían caminar con sus productos para llegar al centro a comercializarlos. Se vieron obligadas a cambiar o perder su actividad económica al desplazarse, salvo aquellas que contaban con un trabajo formal. La mayoría de beneficiarios no se sienten satisfechos con su situación laboral a pesar de no tener que pagar el monto del arriendo –que constituía uno de los gastos más fuertes dentro de su economía–, debido a que no cuentan con ningún ingreso.

En el contexto de la pandemia del COVID-19, la situación laboral de los beneficiarios se agravó puesto que la mayoría son vendedores informales. Esto dificultó la situación económica de varias familias, sobre todo en el caso del sector más urbano, como San Francisco, en Quito, en donde se ha creado trabajo informal dentro del propio conjunto para paliar la baja de la demanda general.

Efectividad de los programas de gestión comunitaria

Con base en los testimonios de beneficiarios de varios proyectos habitacionales, se puede identificar una red económica y laboral basada en los huertos agroecológicos que se desarrollan como parte de la EFC. En estos sitios participan varias personas que no contaban con un empleo en sus anteriores lugares de residencia. Los huertos ecológicos proporcionan un pequeño ingreso a los beneficiarios que participan, en su mayoría mujeres y personas de la tercera edad. Sin embargo, no constituyen un gran ingreso económico para las familias y tampoco es sostenido o recurrente.

Antes de la pandemia del COVID-19, los gestores comunitarios organizaron varias ferias donde se podían comercializar los productos de los huertos orgánicos, de esa manera los beneficiarios tenían algún tipo de ingreso; actualmente no están comercializando los productos. Tampoco se ha generado algún vínculo o cooperación interinstitucional que permita su comercialización recurrente.

Otro dato importante es que no todas las personas participan de esta actividad. Por ejemplo, en San Francisco existe un invernadero donado por la Embajada de Turquía en donde participan únicamente cuatro mujeres de los 615 beneficiarios. Esto también genera varias relaciones de celo y conflictividad dentro del proyecto habitacional. Existe un problema de resistencia a la participación, más allá de la existencia de programas. Esto puede deberse a la propia dinámica de los conjuntos habitacionales gratuitos y a la desestructuración de las redes preexistentes. Lo gratuito y la eliminación de medios previos parecen causar un problema a la hora de crear nuevas formas de organización y participación, además de los pocos incentivos por el retorno constante de los nuevos emprendimientos.

En casos como La Dolorosa, por ejemplo, existe un huerto muy extenso que permite la participación de todos los beneficiarios. Los productos sirven tanto para el consumo familiar como para la comercialización, pero no existe alguna línea de comercio o un intermediario.

En cuanto a las charlas para crear nuevos emprendimientos, estas suelen tratar acerca de albañilería, peluquería, contabilidad, computación y otro tipo de oficios. Estas charlas se han generado con el fin de que los beneficiarios logren iniciar un emprendimiento individual o colectivo. También se han socializado las iniciativas de BanEcuador con respecto a créditos productivos; sin embargo, no se han podido desarrollar por falta de recursos.

Los beneficiarios no pueden empezar un emprendimiento porque no cuentan con los recursos necesarios para comprar el material inicial. Tampoco pueden acceder a los créditos porque su capacidad económica no les permite ser beneficiarios y no tienen un ingreso permanente con el que puedan solventar la cuota del préstamo.

En el caso del proyecto San Francisco, en el emprendimiento Mujeres Textileras de Huarcaay participan mujeres solas o al cuidado de personas con discapacidad, o personas de la tercera edad. Varias personas del proyecto sostienen que este emprendimiento requería de mujeres que contaran con maquinaria de costura o que la pudieran comprar; por esta razón, un sinnúmero de mujeres no pudo participar, lo que ha creado malestar en la comunidad.

En cuanto al bono, muchos beneficiarios del proyecto habitacional lo perdieron al cambiar su lugar de residencia. Si bien ha habido un beneficio importante en cuanto al ahorro del pago de arriendo, dejar de percibir el bono los ha afectado. Esto se corrobora con los datos descriptivos. Existen casos de personas que, al cambiar su lugar de residencia, perdieron su actividad económica anterior y están en búsqueda de acceder al bono, pero no lo han logrado.

Percepción de beneficio y conflictividad social

Los proyectos habitacionales sí fueron de ayuda y la mayoría cambiaron de forma positiva la vida de las personas. Existen cinco dimensiones dentro de la EFC que abarcan varios temas que se han promocionado dentro de los proyectos habitacionales: justicia espacial, empoderamiento, emprendimiento, salud y seguridad. En cuanto a justicia espacial, todos los beneficiarios entrevistados sostienen que acceden a servicios básicos como luz, agua potable, canchas y espacios verdes, a diferencia de sus anteriores lugares de residencia, en donde muchos apenas contaban con el servicio de luz eléctrica. Del mismo modo, las personas con discapacidad sostienen que el acceso tanto a los servicios básicos como a aceras adecuadas para su circulación constituyen beneficios importantes que incluso han mejorado su condición

de salud, debido a la facilidad que tienen en cuanto a la movilización dentro del proyecto habitacional.

En la dimensión de empoderamiento, los gestores comunitarios han desarrollado varias actividades para integrar a toda la comunidad y motivar a la apropiación y el cuidado de las viviendas. Ha sido un reto muy grande formar lazos de confianza entre los beneficiarios; sin embargo, se han desarrollado varias actividades como talleres, capacitaciones y eventos para fortalecer el tejido social de la comunidad.

Los beneficiarios se sienten bien dentro del proyecto habitacional respecto a su vivienda. Sin embargo, no es posible afirmar que existe un sentimiento de pertenencia y un tejido social comunitario sólido. Esto se debe a que los beneficiarios no sienten estabilidad en cuanto a la permanencia en el proyecto, lo que no facilita el empoderamiento, la consolidación organizativa y la buena convivencia entre vecinos.

En el tema de salud, los beneficiarios sostienen que no se sienten satisfechos puesto que, en el momento de la reubicación en los proyectos, varias personas pasaron a estar muy lejos de los centros de salud a donde acudían. Dentro del proyecto habitacional se ha gestionado la atención de salud solamente con los centros de salud cercanos. Sin embargo, una gran cantidad de personas que habitan el proyecto tienen alguna discapacidad o son de la tercera edad y tales centros no satisfacen sus necesidades.

Este programa mejoró notablemente la alimentación y el estado de salud de los beneficiarios puesto que el dinero que han ahorrado en el monto del arriendo ha podido ser destinado a una mejor alimentación y a las medicinas que necesitan muchas de las personas que allí habitan. Todos los beneficiarios reubicados estaban en situación de moderada o extrema pobreza.

La reubicación de las familias dentro de los proyectos habitacionales ha sido motivo de una situación de conflictividad marcada por violencia intrafamiliar, violencia de género, discriminación a personas indígenas y constantes conflictos comunitarios por violencia. Los beneficiarios de los distintos proyectos son personas en situación de pobreza extrema; esto acarrea muchos problemas y antecedentes familiares de violencia. Esta es una situación que está normalizada dentro de la comunidad de los proyectos habitacionales; tal es así que muchas personas, al escuchar o evidenciar una situación de violencia, no la consideran un hecho perjudicial.

Existen casos particulares según el proyecto habitacional que permiten ejemplificar de una mejor manera la situación anterior. En el caso del proyecto habitacional San Francisco se han

reubicado en cuatro manzanas a personas en extrema pobreza provenientes de barrios conflictivos de la ciudad de Quito como 24 de Mayo, Ferroviaria, San Roque, Chillogallo, Pisulí, Roldós, entre otros. La ubicación de estas personas, que muchas veces forman parte de bandas delincuenciales o pandillas, en una misma manzana ha desatado un ambiente de violencia intolerable dentro del proyecto habitacional. Otros beneficiarios sostienen que muchas veces han evidenciado peleas con objetos cortopunzantes y que estas peleas terminan con la intervención de la policía. Cabe resaltar que esto no se evidencia necesariamente en los datos estadísticos, lo que puede obedecer a un problema del planteamiento de la pregunta o a información oculta.

Otro caso digno de ser analizado ocurrió en el proyecto Dulce Amanecer, en Pujilí, en donde la mayoría de personas reubicadas son indígenas y campesinas, quienes anteriormente vivían en territorios amplios y comunitarios. Al mudarse a los proyectos habitacionales perdieron todas las prácticas de vida cotidiana que desarrollaban en el campo, relaciones comunitarias, actividades agrícolas o ganaderas, entre otras. Esto ha producido un nivel de violencia intrafamiliar sin precedentes al interior de las viviendas y el proyecto habitacional. Encerrar a las familias dentro de un conjunto habitacional y no generar vínculos de convivencia o actividades de ocio ha provocado que el nivel de conflictividad aumente desmesuradamente.

Otra situación importante también se genera en torno a la interculturalidad, puesto que muchos beneficiarios, sobre todo en provincias como Cotopaxi o Imbabura, son indígenas. Esto ha ocasionado algunos inconvenientes, según la percepción de varios entrevistados, quienes sostienen que existe un tipo de prejuicio de conflictividad al trabajar con personas de pueblos o nacionalidades y, en torno a esto, se han generado muchas situaciones de discriminación.

En conclusión, se puede decir que el principal elemento de conflictividad en estos proyectos se genera en torno a la inseguridad percibida por los beneficiarios de cada proyecto habitacional respecto a otros beneficiarios. Como la mayoría de personas están en una situación de extrema pobreza, problemas como delincuencia, consumo y venta de drogas, violencia intrafamiliar y de género están muy presentes.

Diferencias del funcionamiento de la gestión para la generación de empleo entre los distintos conjuntos

Las distinciones en los proyectos habitacionales se dan, principalmente, por las características socioculturales y económicas de los habitantes. Por ejemplo, los proyectos de Imbabura y

Cotopaxi cuentan con un gran número de personas de pueblos y nacionalidades. Esto diferencia totalmente el funcionamiento de los proyectos. En La Dolorosa, la organización se ha consolidado de una manera muy fuerte debido a los antecedentes de participación comunitaria de varios de los beneficiarios.

Otra distinción supone el número de viviendas y beneficiarios que habiten en cada proyecto. Se han visto mejores resultados en La Dolorosa en temas de empoderamiento, emprendimiento y sostenibilidad, a diferencia de San Francisco o Ceibos, que son los proyectos que más habitantes tienen. Los gestores comunitarios no han logrado cumplir con todas las actividades propuestas en la EFC para cada proyecto habitacional. Cuando estos son más pequeños, los gestores comunitarios sí logran abastecer la atención en temas de salud, empleabilidad y emprendimiento dentro de los proyectos habitacionales. Los beneficiarios de los proyectos pequeños sostienen que la directiva y las comisiones, junto con los líderes, realizan un buen trabajo de organización y participación comunitaria, además de que existe mejor convivencia entre vecinos.

La idea de hacer un estudio de caso asociado a la técnica de rastreo de procesos es establecer una relación causal entre dos sucesos, en este caso, en el impacto que los reasentamientos a los conjuntos habitacionales del Plan Toda una Vida ha tenido en el desenvolvimiento socioeconómico de las familias beneficiarias. En general, se ha intentado hacer una evaluación de cómo los reasentamientos reconfiguraron aspectos centrales en la reproducción socioeconómica, sobre todo relacionada con el empleo. En este sentido, como era de esperarse, y se puede evidenciar en el caso de Pujilí, por un lado, existe una desestructuración después de los reasentamientos. El impacto es más fuerte cuando los medios de vida están asociados con el trabajo agrícola, por el evidente problema de la reubicación en un territorio. También existe un inconveniente asociado a la misma lógica del trabajo informal. Ahora bien, parecería que la estructuración de nuevas redes de trabajo informal ha podido establecerse en varios casos, como en San Francisco de Huarca, en Quito, y en los conjuntos de Manabí. Además, es importante entender que existe una especie de lógica de inserción “transnacional” de las economías familiares ecuatorianas de bajos recursos. En todos los casos, la recepción de remesas por parte de familiares que emigraron sigue siendo una importante fuente de ingresos (en promedio, en los núcleos familiares de todos los conjuntos habitacionales es el segundo o tercer ingreso), y no se merma por reasentamientos dentro de territorios en la misma provincia. Si bien la mayor parte de beneficiarios son de la misma provincia en donde se ubican los proyectos habitacionales, ha habido problemas de reconstrucción de redes

socioeconómicas que no siempre se han visto compensadas por el ahorro en el pago de vivienda. A pesar de todo, la mayor parte de los beneficiarios sigue teniendo una percepción positiva sobre el impacto de la mudanza.

Conclusiones

El objetivo central de este trabajo fue analizar cómo el plan habitacional Casa para Todos ha impactado en la posibilidad de generación y sostenibilidad de los medios de vida de los beneficiarios. Para ello, analizamos cómo los reasentamientos han modificado las dinámicas de reproducción económica respecto a los trabajos previos y a los posibles emprendimientos iniciados a partir de la movilidad. La hipótesis de trabajo es que la política pública habitacional, ejecutada a través del programa en mención, ha tenido resultados ambivalentes: por un lado, ha ayudado a resolver los problemas habitacionales de los beneficiarios y ha aliviado la carga salarial destinada a vivienda, pero, por otro lado, ha desestructurado los medios de sustentación socioeconómica de familias generalmente insertas en el mercado informal. Así, la política pública a través del programa Casa para Todos no ha permitido crear nuevas redes de reproducción socioeconómica, debido al desarraigo y a la desestructuración de relaciones preexistentes en la población desplazada.

En términos conceptuales, recalcamos varias cuestiones alrededor del trabajo:

1. La lógica de reproducción económica y social de una ciudad puede comprenderse desde varios niveles de análisis a través de una visión de relaciones sistémicas. Una comunidad, barrio o conjunto puede entenderse como un subsistema básico que contiene elementos para considerarse un conjunto autónomo, más allá de su inserción en un contexto más amplio. Tanto el barrio como la zona, la ciudad, la región y el país pueden entenderse como subsistemas de otros mayores o como sistemas acotados.
2. Este tipo de programas habitacionales pueden entenderse como políticas *top down*, es decir que son concebidas desde el ente regulador (ya sea el Estado central o municipios), que no toman en cuenta varias especificidades y conocimientos básicos de los territorios sobre los cuales se aplican.
3. En las ciudades se establecen dinámicas de reproducción socioeconómica en las cuales las relaciones territoriales son primordiales, sobre todo en las redes de trabajo informal. Por ejemplo, en la pandemia se puede ver que algunos tipos de labores pueden ser realizadas de manera remota, lo que elimina ciertos aspectos espaciales. En el caso de trabajos como los de las ventas informales, el espacio, el territorio y las redes de asistencia son básicos.

En primera instancia, uno de los factores clave para la desestructuración socioeconómica son las distancias de los reasentamientos. Como se puede ver en los descriptivos presentados, la mayoría de los beneficiarios se dedica al comercio informal –en el caso de Pujilí, las labores agrícolas también tienen una incidencia importante–. Si se toma en cuenta lo descrito en el tercer punto de los aspectos teóricos resaltados, se entiende cómo la movilidad modifica toda la reproducción económica de la venta informal. En ciudades altamente centralizadas, donde el movimiento económico se ubica en ciertos sectores (por lo general, en los centros de las ciudades), un desplazamiento hacia la periferia sería más perjudicial. Los problemas de alcance y transporte público también constituyen un problema central.

El factor clave para comprender el impacto negativo (paradójico) del proyecto entre los beneficiarios es que las familias dependen del mercado informal. Se podría pensar que la informalidad se puede reproducir en cualquier medio urbano y que el traslado de un lugar a otro no tiene mayor impacto. La idea de que uno puede “vender” lo que sea en cualquier lugar es errada. En realidad, el comercio informal no solo se reproduce en nichos específicos y en sitios estratégicos de la ciudad, sino que también se hace a través de redes de apoyo de vendedores informales, incluso en la propia seguridad. Por supuesto, el impacto varía de conjunto en conjunto, de acuerdo con la distancia, los medios de transporte y la pertenencia que los beneficiarios pueden crear sobre su nuevo lugar de vivienda.

De la misma manera, se constata el bajo nivel porcentual de nuevos emprendimientos entre los beneficiarios. Como se puede observar en los descriptivos, se destruyeron varios emprendimientos y todavía no se han consolidado otros. Por lo general, se entiende que entre los nuevos emprendimientos la etapa más importante es la de su despegue y consolidación. Asimismo, una de las limitantes para los nuevos emprendimientos es su bajo nivel de variedad y valor agregado, debido a la precariedad de la inversión y de los conocimientos necesarios. Como hablamos de programas de emprendimientos dirigidos por los facilitadores, uno de los problemas principales es que este tipo de cursos tiende a enfocarse en unos pocos tipos de negocios, lo que también elimina la diversidad y puede saturar la oferta dentro de un territorio, sobre todo en caso de que el enfoque de la demanda sea en la propia comunidad o barrio (este es el caso de emprendimientos como panaderías, tiendas, etc.).

Para una mejor evaluación de las redes socioeconómicas y del sostenimiento de los emprendimientos, se debe realizar un análisis *ex post*. La literatura recomienda que se evalúe la evolución de los emprendimientos a partir de los 18 meses. La tasa de emprendimiento ecuatoriana está por encima del promedio regional (33,6 frente al 20 %), pero su eficiencia

media es del 15,2 % (Camino y Aguilar 2017). Esto implica que los escenarios para los emprendimientos no son demasiado favorables, tanto para su inicio como para su consolidación. Los problemas aumentan todavía más con emprendimientos poco tradicionales. En este escenario, habría que comparar la tasa de emprendimientos consolidados en los conjuntos frente al promedio nacional. No se cuenta con estos datos; sin embargo, sabemos que el desplazamiento implicó el finiquito de emprendimientos previos.

En cuanto a la percepción, los beneficiarios evidencian ventajas considerables en lo que respecta al ahorro en arriendo y a contar con una vivienda propia. Se reconoce en un 52 % que hay una mejora en la situación económica después del traslado que con respecto a la etapa anterior. De acuerdo con las entrevistas, esta mejora se enfoca, sobre todo, en el aspecto mencionado. La ventaja de contar con una vivienda propia es un factor positivo, aunque se compruebe también, tanto en las entrevistas como en las encuestas, que las personas todavía no logran crear nuevas dinámicas laborales, económicas e incluso de pertenencia a la nueva comunidad.

Con respecto a la pertenencia al nuevo espacio, la comunidad de Pujilí es la que siente mayor falta de correspondencia. Esto se debe a los factores culturales y a la dependencia de la tierra para la producción agrícola. En el caso de comunidades más urbanizadas, el sentido de pertenencia es más móvil. En la comunidad San Francisco, los factores relacionados con la violencia y la marginalidad también juegan un factor sustancial para la percepción sobre las desventajas y entornos de peligro y violencia que enfrentan en las zonas urbano-marginales de Quito. De la misma manera, la participación de los habitantes de este conjunto en las actividades creadas por los programas y llevados a cabo por los facilitadores también es menor.

En general, se puede constatar lo siguiente:

1. Hay una percepción general de mejora económica asociada a contar con una vivienda propia, aunque se constata empíricamente que los medios de vida se han modificado o incluso deteriorado.
2. El problema central de la desestructuración pasa por las formas de vida de las vidas relacionadas ya sea al comercio informal o a la agricultura, en el caso de Pujilí. En el caso del comercio informal, este se reproduce sobre espacios geográficos concretos, en los que se establecen redes de apoyo, “permisos informales” para la venta, seguridad y provisión. La modificación de estos

aspectos cambia las dinámicas y desestructura los medios de vida. En la cuestión de la agricultura la problemática es más clara, dado que el espacio físico es esencial.

3. Las políticas *top down* han dado muestra de sus enormes limitaciones con respecto a la reproducción en abstracto de fórmulas que no contemplan especificidades. La aplicación de políticas indistintas en cinco conjuntos con espacios y dinámicas diferentes da cuenta de tales limitaciones.

Uno de los aportes centrales de este trabajo fue tratar de conjugar la metodología cuantitativa (enfocada en la estadística descriptiva) y la metodología cualitativa del rastreo de procesos. Más allá de los problemas concretos, tanto de los datos obtenidos de la aplicación de la encuesta como de la aplicación de la metodología del PT, esta investigación busca que se reconozca la necesaria complementariedad, sobre todo cuando con los datos cuantitativos no se puede tender hacia métodos inferenciales o existen limitaciones de contenido. Se localizan, por lo menos, dos limitaciones importantes: 1) los problemas de la idoneidad de la información, tanto en el levantamiento de las encuestas –existen muchos datos espurios o incompatibles entre diferentes variables–, como en la apertura de los informantes (ya sean beneficiarios o facilitadores) a dar información crítica o que se acerque más a sus *criterios reales*. Se entiende que tanto los beneficiarios como los facilitadores ven ciertas restricciones para hablar libremente acerca de los conjuntos habitacionales; 2) los vacíos que se pueden presentar en el rastreo de procesos, aunque la misma metodología intenta minimizarlos.

Referencias

- Alkire, Sabina y James Foster. 2007. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". *Journal of Public Economics* 95 (7-8): 476-487.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Alvarado-López, José, Ronny Correa-Quezada y María del Cisne Tituaña-Castillo. 2017. "Migración interna y urbanización sin eficiencia en países en desarrollo: evidencia para Ecuador". *Papeles de población* 23 (94): 99-123.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11254687004>
- Baulch, Bob. 1996. "Neglected Trade-Offs in Poverty Measurement". *IDS Bulletin* 27 (1): 36-42. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1996.mp27001004.x>
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel, eds. 2005. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool (Strategies for Social Inquiry)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, Ismael, Ricard Gomà y Joan Subirats. 2018. "El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20: 14-28.
[10.24965/gapp.v0i20.10491](https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491)
- Bril-Mascarenhas Tomas, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 659-684. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2017000300659
- Boltanski, Luc y Laurent Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Camagni, Roberto 2011. *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Camino, Rafael y Andrés Aguilar. 2017. "Emprendimiento e innovación en Ecuador, análisis de ecosistemas empresariales para la consolidación de pequeñas y medianas empresas". *Innova* 3 (9): 73-87. <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n9.1.2017.504>
- Carney, Diana. 1998. "The White Paper's Treatment of Agriculture, Natural Resources and Rural Livelihoods". *Journal of International Development* 10 (2): 269-276.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1328\(199803/04\)10:2<269::AID-JID523>3.0.CO;2-X](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1328(199803/04)10:2<269::AID-JID523>3.0.CO;2-X)
- Cernea, Michael M. 1999. "Why Economic Analysis Is Essential to Resettlement: A Sociologist's View". *Economic and Political Weekly* 34 (31): 2149-2158.
<https://www.jstor.org/stable/4408255>
- . 2000. "Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement And Resettlement". *Economic and Political Weekly* 35 (41): 3659-3678.
<http://www.jstor.org/stable/4409836>
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Chardon, Anne-Katherine. 2008. "Amenaza, vulnerabilidad y sociedades urbanas: una visión desde la dimensión institucional". *Gestión y Ambiente* 11 (2): 123-135.
https://www.researchgate.net/publication/237025560_AMENAZA_VULNERABILIDAD_Y_SOCIEDADES_URBANAS_UNA_VISION_DESDE_LA_DIMENSION_INSTITUCIONAL
- Chambers, Robert y Gordon Conway. 1992. "Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century". Discussion Paper 296. Institute of Development Studies. <https://www.ids.ac.uk/publications/sustainable-rural-livelihoods-practical-concepts-for-the-21st-century/>

- Chavance, Bernard. 2018. *La economía institucional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Colier, David. 2011. "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics* 44 (4): 823-830. [10.1017/S1049096511001429](https://doi.org/10.1017/S1049096511001429)
- Coraggio, José Luis. 2011. "La economía de las ciudades en su contexto". En *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*, editado por Fernando Carrión, 113-176. Quito: FLACSO.
- Delgadillo, Víctor. 2016. "El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública". En *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*, coordinado por Fernando Carrión y Jaime Erazo, 73-90. México: UNAM.
- Desai, Renu. 2012. "Governing the Urban Poor: Riverfront Development, Slum Resettlement and the Politics of Inclusion in Ahmedabad". *Economic and Political Weekly* 47 (2): 49-56. <https://www.jstor.org/stable/23065609>
- Alkire, S, and J Foster. 2007. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement." www.ophi.org.uk.
- Cernea, Michael M. 2000. "Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement And." Vol. 35.
- Hernández Hernández, Adalberto. 2014. "Análisis de Las Estrategias Locales de Producción de Alimentos Ambientalmente Sustentables y Seguridad Alimentaria de Las Familias Víctimas Del Desplazamiento Forzado, Reubicadas En El Municipio de Sabana de Torres, Santander." <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/1733>.
- Marx, Karl, and Friedrich Engels. 2021. *La Ideología Alemana : Antología*. Edited by Alianza Editorial.
- Maslow, Abraham H. (Abraham Harold), and Stephen Town. 2013. "A Theory of Human Motivation," 39.
- Mejía, Verónica. 2020. "Morfología Urbana y Proceso de Urbanización En Ecuador a Través de La Imagen Satelital Nocturna de La Tierra, 1992-2012." <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19662963013>.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2020. "Acuerdo Ministerial No. 011.20." Quito. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/EcuadorAnnex2.pdf>.
- Moreno-Salamanca, Natalia. 2018. "LA ECONOMÍA DEL CUIDADO: DIVISIÓN SOCIAL Y SEXUAL DEL TRABAJO NO REMUNERADO EN BOGOTÁ *." *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*. <https://doi.org/10.17151/rlef.2018.10.1.5>.
- Priyadarshini, Divya. 2017. "Resettling Slums and Slum-Dwellers in Delhi: The View from Savda Gheva." *Indian Anthropologist* 47 (1): 69–84. <https://www.jstor.org/stable/26494016>.
- Rojas E, María Cristina, Rodrigo E Carrascal E, and Yolanda B Caballero P. 2019. "Mecanismos y Estrategias de Política de Suelo y Vivienda Para La Inclusión Social. Caso de Estudio Bogotá D.C., Período 2000–2015." *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Sánchez Almanza, Adolfo. 2016. "Sistema de Ciudades y Redes Urbanas En Los Modelos Económicos de México." *Problemas Del Desarrollo* 47 (184): 7–34. <https://doi.org/10.1016/J.RPD.2016.01.002>.
- Sassen, Saskia. 1991. "The Global City." [Http://Dx.Doi.Org/10.1177/027046769301300240](http://Dx.Doi.Org/10.1177/027046769301300240) 13 (2): 115–115. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1177/027046769301300240>.
- Sobrino, Jaime. 2014. "Migración Interna y Tamaño de Localidad En México." *Estudios Demográficos y Urbanos* 29 (3). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102014000300443.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction by Immanuel Wallerstein*. Duke UP. <https://www.amazon.com/World-Systems-Analysis-Introduction->

Wallerstein-Paperback/dp/B010WI9LMM.

Zamora-Boza, Clarisa S. 2018. “La Importancia Del Emprendimiento En La Economía: El Caso de Ecuador.” *Revista ESPACIOS*, Perspectivas Económicas de América Latina, 39 (07). <https://doi.org/10.1787/LEO-2017-ES>.