

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa  
Coordinadores

# Los lugares del hábitat y la inclusión



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
www.clacso.org.ar

## Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero  
Quito - Ecuador  
(593 2) 255 0881  
Quito-Ecuador  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina .....	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? .....	59
<i>Emilio Duhau</i>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>	
Nota introductoria al capítulo II. ....	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. ....	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social. ....	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador . . . . .	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980). . . . .	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). . . . .	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica . . . . .	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires . . . . .	
HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		<i>Pablo Vitale</i>	
Nota introductoria al Capítulo III . . . . .	205	CAPÍTULO V	
<i>Walter Fernando Brites</i>		VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano. . . . .	211	Nota introductoria al Capítulo V . . . . .	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. . . . .	233	La informalidad institucionalizada en México. . . . .	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación . . . . .	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá . . . . .	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada . . . . .	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		<i>Ninotchka Matute R.</i>	
Nota introductoria al Capítulo IV . . . . .	301	Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009). . . . .	
<i>Victor Delgadillo</i>		447	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades . . . . .	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

## CAPÍTULO VI

### VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI . . . . .	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna . . . . .	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008 . . . . .	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil . . . . .	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. . . . .	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010 . . . . .	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>Autores</b> . . . . .	591

# La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil

Gabriela Navas Perrone\*

## Resumen

La isla Santay es un caso representativo de lo que ocurre a mayor escala con la disimetría de la ciudad de Guayaquil (Ecuador); el asentamiento humano de este territorio reproduce prácticas de ocupación del espacio propias de la informalidad que caracteriza las periferias de la urbe guayaquileña, a su vez, fue regularizado bajo los lineamientos de gestión del plan de regeneración urbana, cuya actuación se concentra principalmente en la zona céntrica de la ciudad.

El proceso de regeneración urbana que atraviesa Guayaquil desde finales del siglo pasado ha sido legitimado como la estrategia de gobierno local idónea para provocar el desarrollo de la ciudad y recuperar la identidad de la ciudadanía, sin embargo, la retórica progresista del proyecto y el nuevo modelo de gestión privatizada acarrear profundas contradicciones, que en ausencia de fachadas pintadas y las seductoras construcciones, se presentan con crudeza en el plan de manejo implementado en la isla Santay.

Los conflictos de tenencia de la isla, sus propiedades ambientales, la reubicación del asentamiento, la tipología de vivienda y los habitantes, interpretadas respectivamente, en las cinco lecturas diferentes realizadas desde los planos urbano-arquitectónicos de la isla, permiten traer a la superficie los procesos históricos, políticos, ambientales y sociales que determinan la configuración físico-espacial del asentamiento, la misma que será puesta en diálogo con las políticas de control y uso del espacio público implementadas desde la gestión de la regeneración urbana de Guayaquil.

**Palabras clave:** espacio, lectura, plano, interpretación, informalidad, centralidad, control, privatización.

---

\* Doctorado en Espacio Público y Regeneración Urbana de la Universidad de Barcelona.

**Abstract**

Santay Island is a representative case of what happens at a larger scale in the dissymmetry of the city of Guayaquil (Ecuador); the human settlement of this territory reproduces practices of space occupation typical of informality, which characterize the periphery of Guayaquil. It was itself regularized under the management guidelines of the urban regeneration plan, whose actions concentrate mainly on the center of the city.

The process of urban regeneration that Guayaquil has been undergoing for the last eleven years has been legitimized as an ideal local government strategy to foster the development of the city and to recover the identity of the citizenry. However, the progressive rhetoric of the project and the new model of privatized management carries profound contradictions which in the absence of painted facades and seductive constructions, are harshly presented in the management plan of Santay Island.

The ownership conflicts of the island, its environmental properties, the relocation of the settlement, the type of housing and the inhabitants, interpreted respectively in the five different readings carried out from the urbanistic-architectural plans of the island, allow us to bring to the surface the historical, political, environmental and social processes that determine the spatial-physical configuration of the settlement which will be subject to dialogue with the policies of control and use of the public space implemented since the management of urban regeneration of Guayaquil.

**Keywords:** space, reading, map, interpretation, informality, centrality, control, privatization.

**Lectura de la Santay**

De las múltiples perspectivas para aproximarse al caso de la isla Santay, he escogido aquella que pone en diálogo la realidad físico-espacial y el tejido social que la sustenta, a partir de un esfuerzo interpretativo de su representación en el plano. Es un intento por vincular procesos históricos, ambientales, políticos, etc., con la realidad física dibujada en los planos de la Santay, lo que implica una lectura que supere la abstracción formal y vacía en la que ha derivado la concepción del espacio al interior de la arquitectura y el urbanismo.

Este enfoque surge de un problemática concreta respecto a los fundamentos empleados para construir las ciudades, ya que desde la tarea proyectual<sup>1</sup> de arquitectos y urbanistas –legitimados como los profesionales

<sup>1</sup> La práctica proyectual es una actividad propia de arquitectos y urbanistas que consiste en la traducción de ideas a un lenguaje físico-espacial, en una superficie material o virtual denominada

productores del espacio– se instaura una serie de operaciones formales, funcionales y técnicas, que se constituyen en los parámetros autoreferenciales del espacio, obviando sus dimensiones sociales, simbólicas, económicas y políticas, por lo que discutirlo solo a partir de su campo de conocimiento parece un mero reduccionismo (Piñón, 2006). En este sentido, se reconoce las limitantes del espacio abstracto, frente a las posibilidades del espacio entendido como producto social (Lefebvre, 2007).

Para provocar un vínculo entre la realidad proyectada en la superficie bidimensional del plano y los procesos sociales subyacentes en su configuración física, se activa un proceso interpretativo que permita lecturas con mayor profundidad. El *plano* será el medio empleado para analizar la realidad de la isla Santay a través de una lectura hermenéutica de su lenguaje. Se utilizarán cinco lentes diferentes para generar un acercamiento paulatino al plano de la isla y visibilizar varios factores que derivan en la comprensión de este territorio.

**Lente N.º 1****La tenencia**

*Lectura N.º 1: La primera toma del plano nos permite una visión panorámica de la isla. Se puede observar que la Santay está localizada en medio de las ciudades de Guayaquil (oeste) y Durán (este). Es evidente cómo la mancha ur-*

*plano. Es la actividad que posibilita la materialización del espacio concebido.*

*bana se extiende en ambas ciudades, pero la ubicación de la isla parece haberla protegido o excluido del mismo destino. Sin embargo, al interior de la Santay se observan ciertos trazos que podrían representar la presencia de un asentamiento humano. ¿Es este asentamiento una extensión de las ciudades adyacentes? ¿A quién corresponde la tenencia de la isla?*

La tenencia de este territorio aparentemente aislado en el río Guayas ha sido objeto de constantes disputas políticas. Desde el último cuarto del siglo pasado hasta la actualidad, los conflictos por definirlo no han cesado. Sin embargo, a pesar de la inestabilidad política, desde la cotidianeidad se ha consolidado una comunidad de aproximadamente 240 personas, descendientes de los primeros pobladores y actuales habitantes del asentamiento.

Los moradores de la Santay son descendientes de los trabajadores de las antiguas haciendas que ocuparon la isla en 1970, cuando se estableció la actividad agrícola y ganadera. En ese momento se construyeron siete haciendas en diferentes parcelas de tierra y bajo administraciones independientes: Jaime Nebot fue propietario de La Puntilla, Pedro Menéndez de Las Acacias, Tomás Rolando de Pradera Grande, Felipe de la Cuadra de Pradera Chica, Guillermo Gilbert de La Florencia, Walter Guzmán de La Matilde y Alfredo Guzmán de San Francisco.

Posterior a ello, el 3 de octubre de 1979, por decreto ejecutivo del Gobierno de Jaime Roldós, las tierras y propiedades de los hacendados fueron embargadas y pasaron a pertenecer al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Un año más tarde, en 1980, la tenencia de la isla pasó a manos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), institución del Estado a la que se atribuye la posesión de la Santay hasta el día de hoy. A pesar del proceso de expropiación, los trabajadores de las haciendas firmaron con el BEV una carta que los acredita como “guardias ad honórem de la isla”, lo que legitimó su estada en calidad de guardianes protectores.

En el año 2000, por decreto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, se creó el Comité Asesor para el Desarrollo de la Isla Santay (CADIS), encargado de elaborar un plan de desarrollo. Bajo esta premisa se seleccionó un organismo para la administración y ejecución de los proyectos a desarrollarse en la isla. El BEV constituyó, entonces, el fidei-

comiso mercantil “Isla Santay”, firmado el 20 de septiembre de 2001, en el cual se estableció que su administración estaría a cargo de la Fundación Malecón 2000 por un plazo de ochenta años, institución creada en 1997 para la gestión de algunas obras para la regeneración urbana de Guayaquil.

La Fundación Malecón 2000 tiene como finalidad la planificación, desarrollo, construcción, administración, financiación y mantenimiento del Malecón Simón Bolívar; de otras áreas de la ciudad, su entorno, sus límites de influencia que abarcan las riberas del río Guayas, sus islas, tales como Santay, así como las riberas del Estero y sus islas, tales como Puná, a fin de reencontrar estos espacios como el eje de su desarrollo social, cultural y productivo (Fundación Malecón 2000, 2001: Cap. 2, Art. 3).

A pesar de esta declaratoria, que establece que la administración de la Santay esté a cargo de una fundación municipal guayaquileña, la ubicación geográfica de la isla desencadenó nuevos conflictos sobre la tenencia de este territorio. En el año 2007, la municipalidad de Durán reclamó su competencia en el desarrollo de proyectos para la Santay, ya que por jurisdicción ésta pertenece al cantón Eloy Alfaro de esta ciudad.

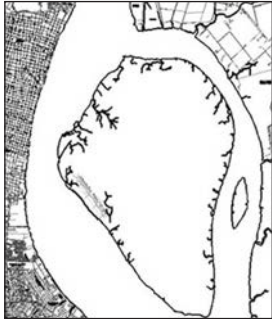
“Nadie puede poner una piedra en la isla Santay si no cuenta con el permiso correspondiente de la municipalidad”. Con esas palabras, la alcaldesa de Durán, Mariana Mendieta, retomó, el 30 de agosto pasado, su interés en formar parte de los proyectos que se realizan en la isla desde el año 2000. Ella no quiere que esto se interprete como un problema de jurisdicción. “Geográficamente, y según las ordenanzas municipales, la isla pertenece a Durán” (*El Universo* (2007), 10 de septiembre).

Actualmente, la Santay pertenece, por jurisdicción, a Durán, y su propietario es el Banco Ecuatoriano de la Vivienda; sin embargo, el Gobierno del actual presidente, Rafael Correa, puso fin al fideicomiso de ochenta años a favor de la Fundación Malecón 2000 y transfirió el manejo de la isla al Ministerio de Ambiente.

El presidente y la secretaria firmaron, el pasado 20 de febrero, el Acuerdo Ministerial N.º 21, que declara Patrimonio Natural de Áreas Protegidas del Estado a las islas Santay y del Gallo, ubicadas frente a Guayaquil. De esta forma se puso fin al fideicomiso de ochenta años a favor de la fundación, que es privada; y se traspasó su administración al Ministerio de Ambiente (*El Universo* (2010), 24 marzo).

La declaratoria de la Santay como zona ambiental protegida tiene un peso relevante en la historia de tenencia de la isla, ya que su protección no solo ha frenado conflictos políticos, sino que ha bloqueado la posibilidad de convertir esa área en un territorio urbanizado. Para tener una lectura más amplia del tema, recurramos a un segundo lente que nos permita un acercamiento a las propiedades ambientales de la isla.

#### Lente N.º 2 El humedal



*Lectura N.º 2: En esta segunda toma, la escala del asentamiento en relación a la totalidad del territorio es mucho más legible. El bajo porcentaje de ocupación del suelo está directamente relacionado con la declaratoria de la isla como área protegida, pero ¿cuáles son las propiedades ambientales de la Santay?*

La isla estuvo dirigida a las actividades productivas de las haciendas hasta 1979, cuando se declaró de utilidad pública y expropiación urgente a favor

del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el cual dispuso la instalación y funcionamiento de un complejo recreacional, cultural y turístico, con lo que se dio inicio a la gestación de una serie de proyectos urbanos para este territorio. Con este antecedente, en 1980, el Gobierno Nacional consideró como prioritaria la realización de un vasto plan urbanístico en la isla que comprendiera programas de vivienda; y entonces se declaró la expropiación a favor del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Durante los siguientes 15 años, la Santay fue objeto de diversas propuestas de desarrollo urbano, tales como: la construcción de puentes que unieran la ciudad de Guayaquil con Durán, la construcción de un túnel con la misma finalidad, la ejecución de un parque de diversiones estilo “Disney”, la construcción de un nuevo aeropuerto para Guayaquil, etc. Posteriormente, en el año 1995, se creó la Fundación Isla Santay y por primera vez se realizó un estudio de sus propiedades endógenas, titulado “Caracterización ecológica y socioeconómica de la isla Santay” (Rodríguez et al., 1995), donde se establecieron los fundamentos para declararla reserva natural o área protegida.

Más adelante sería el Comité Ecológico del Litoral (CEL) el que propondría, a través del Ministerio del Ambiente, la declaratoria de la Santay como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En 1999, a través de la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera, ambas instituciones iniciaron los trámites para proteger la isla internacionalmente, bajo la categoría de “humedal de importancia internacional” o sitio Ramsar<sup>2</sup>, tratado intergubernamental cuya misión es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales”.

De acuerdo a la ficha informativa de Ramsar (Humedal, 2000), la isla Santay pertenecería a la categoría: “humedal marino-costero I”, por cumplir con los siguientes criterios:

- Criterio N.º 2: existen por lo menos 12 especies migratorias, 15 endémicas vulnerables y una amenazada.

<sup>2</sup> El Convenio de Ramsar o Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas fue firmado en la ciudad de Ramsar, en Irán, el 2 de febrero de 1971, y entró en vigor en 1975.



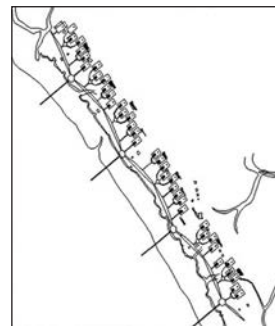
- Criterios N.º 3 y 4: a pesar de ser un área intervenida, es un refugio ancestral de aves que aún anidan allí.
- Criterios N.º 7 y 8: soporta una población significativa de especies de peces que interactúan con otros animales de la cadena alimenticia concediendo valores ecológicos y económicos para sus habitantes.
- Por sus atributos físicos y biológicos.

El 31 de octubre del año 2000, la Santay fue declarada como el sexto humedal Ramsar del Ecuador y el número 1 041 del mundo. Al amparo de este nuevo marco legal, cualquier proyecto a realizarse debe regirse a las políticas de protección Ramsar. Por ello, la nueva administración a cargo de la Fundación Malecón 2000 tuvo que dirigir su plan de manejo en función de la conservación y desarrollo sostenible de la isla, para cuya ejecución se establecieron objetivos y políticas que controlan las intervenciones sobre el humedal y la comunidad de San Jacinto de Santay.

En el marco de las políticas nacionales e internacionales de protección ambiental y bajo la administración de la Fundación Malecón 2000, se aplicó el Plan de Manejo Isla Santay (CEL, 2002), el cual parecería ser consecuente con la declaratoria de protección de la isla. Sin embargo, si nos detenemos en las políticas establecidas para su ejecución, se evidencia una tensión entre la conservación de la isla y el control sobre el uso del espacio intervenido que la modalidad administrativa de esta institución ha generado en las zonas sobre las cuales tiene autoridad. Utilicemos, entonces, un nuevo lente para mirar las intervenciones realizadas en la isla en función de esta estructura administrativa.

### Lente N.º 3

#### La administración



*Lectura N.º 3: Al acercarnos a la superficie de la Santay, se observa la configuración del asentamiento que ocupa la comunidad y su distribución espacial sobre la isla. ¿Qué relación tiene este trazado con el plan de manejo implementado desde la administración?*

Dentro de los objetivos establecidos por la Fundación Malecón 2000 para el plan de manejo de la Santay se contempla “conservar las características ecológicas de la isla de forma que sus valores y funciones permanezcan al servicio de la conservación de la biodiversidad” y “fomentar prácticas sostenibles que contribuyan a la protección de las características ecológicas de la isla y al sustento de sus habitantes”. Para el cumplimiento de dichos fines y acorde a los lineamientos de la Convención Ramsar, se propuso la zonificación de la isla para el desarrollo de diferentes programas de acción en función de sus propiedades ambientales. “Se han establecido las siguientes zonas de manejo: la zona núcleo, una zona de uso sustentable que considera las actividades de aprovechamiento que afectan o pueden afectar las características ecológicas propias del humedal, y una zona de amortiguamiento que comprende los llanos de inundación hasta la más baja marea” (CEL, 2002: 49).

En función de esta zonificación, se estableció el traslado de la comunidad a la zona de uso sustentable con el objetivo de ordenar el ecosistema

y las actividades humanas bajo principios sostenibles y compatibles con las características ecológicas del humedal. Este principio de ordenamiento del espacio al interior de la isla reorganizó la disposición de las viviendas sobre el territorio, para lo cual se implementó un trazado que delimita el asentamiento de la comunidad.

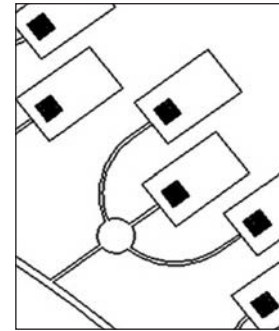
Antes de la ejecución del plan y después de la expropiación de las haciendas, los pobladores tomaron posesión de las tierras a través de la construcción improvisada de sus viviendas. Fue con la implementación del trazado que se regularizó el asentamiento de la comunidad, en función de los parámetros del plan de manejo, lo cual se hizo a través de la división de parcelas para reubicar las viviendas y organizar la distribución de la comunidad en la zona de uso sustentable.

La traza –del latín *tractus* (dibujo)– en la Santay es una herramienta de representación espacial proyectada en el plano pero no construida en la realidad. El trazado es una delimitación espacial perceptible únicamente por la implantación de las viviendas en el territorio, pues “las viviendas de los pobladores de la isla Santay deberán estar ubicadas dentro de los límites establecidos por la Fundación Malecón 2000” (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 4, Art. 8). Con la creación de estos límites, la fundación establece un control sobre el uso del espacio, legible no solo desde la redistribución del asentamiento, sino desde la construcción de las viviendas destinadas para la comunidad.

Coloquemos ahora sobre el trazado de la Santay un lente de mayor alcance, para visualizar las viviendas y sus posibles relaciones con la política de uso del espacio establecida dentro del “Reglamento para la permanencia de los pobladores en la isla Santay” (Fundación Malecón 2000, s/f), implementado por la Fundación Malecón 2000 como parte del plan de manejo.

#### Lente N.º 4

##### La vivienda



*Lectura N.º 4: Al interior del trazado, se puede observar la distribución de las viviendas en diferentes parcelas de tierra. ¿Cuál es la relación existente entre las viviendas y la política de uso del espacio implementada con la redistribución de la comunidad sobre el territorio?*

Antes de la reubicación de la comunidad, los pobladores estaban distribuidos en 25 viviendas, es decir, cada casa albergaba aproximadamente a tres familias. Frente a los evidentes problemas de hacinamiento y carencia de servicios básicos, la Fundación Malecón 2000 dispuso la construcción de nuevas viviendas. Así, en 2004, se firmó un convenio de cooperación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda según el cual, la Fundación Hogar de Cristo debía construir 45 casas en la isla Santay.

Las viviendas “Hogar de Cristo” son casas de caña y madera –basadas en un sistema de autoconstrucción– destinadas a los sectores de bajos ingresos económicos que se concentran en las periferias de la ciudad de Guayaquil. Los sectores informales de esta y otras ciudades de la región Costa de Ecuador están constituidos básicamente por esta tipología de vivienda. Su bajo costo, combinado con la permanente demanda, desencadenó el uso masivo y la popularidad de estas casas.

Con las nuevas construcciones, cada familia pasó a ocupar una vivienda, lo cual permite un mayor control de la comunidad sobre el territorio,

ya que se genera un registro de la ubicación específica de cada habitante y la cantidad de pobladores existentes en función del número de casas donadas, tras asignar a cada vivienda su respectiva numeración. Además de ser un instrumento regulatorio y de control demográfico, la vivienda de caña destinada a los sectores excluidos del desarrollo formal de las ciudades aledañas se constituye, también, como un fenómeno de carácter simbólico (Bourdieu, 1991), ya que reafirma la condición marginal de la comunidad.

Si bien la ejecución de una política de control sobre la comunidad dentro del plan de manejo del humedal podría pasar desapercibida desde la construcción del espacio de un modo tal que parezca natural, estas acciones son absolutamente legibles en las reglamentaciones establecidas para garantizar la permanencia de los pobladores en la isla, donde, además, se faculta legalmente a la Fundación Malecón 2000 para ejercer autoridad en los terrenos.

Constituyen causales de expulsión de los pobladores de la isla las siguientes:

- Actuar como cómplice en las prácticas de asentamientos irregulares.
- Reiteradas infracciones o incumplimiento a lo dispuesto en el presente reglamento.  
(Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 7, Art. 17, numerales 17.3 y 17.5).

La Fundación Malecón 2000 reconoce como viviendas:

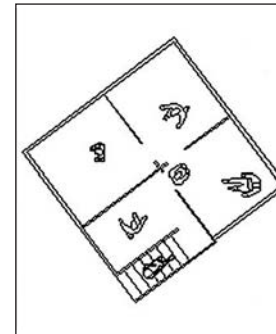
- Las que están georreferenciadas, verificadas mediante fotografías en los archivos de la fundación y su ubicación actual ha sido aceptada.
- Las nuevas construcciones y/o localizaciones de viviendas que facilite la Fundación Malecón 2000.  
(Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 4, Art. 8, numerales 8.1 y 8.2).

En ese sentido, las viviendas son un factor indispensable para la ejecución del plan de manejo, ya que permiten un control de las actividades de la comunidad en la ubicación asignada del asentamiento dentro de la zona de uso sustentable. Sin embargo, todas estas acciones adquieren seguridad jurídica con la firma del reglamento que condiciona la permanencia de los

pobladores en la isla Santay, por tanto, ingresemos al interior de las viviendas, con el último lente preparado para este estudio de caso, con el objetivo de visibilizar a los pobladores entre las restricciones y su cotidianeidad.

### Lente N.º 5

#### Los habitantes



*Lectura N.º 5: Observamos el interior de una vivienda tipo "Hogar de Cristo". El lente enfoca la relación entre la comunidad y el espacio. Si la reubicación en nuevas viviendas responde a un principio de control, ¿el plan de manejo contempla alguna acción inclusiva de los habitantes?*

El plan de manejo dirigido a proteger las propiedades ambientales del humedal Santay desencadena una política de usos de este espacio, a través de la implementación del trazado para ordenar el asentamiento en función de la zonificación establecida, de la donación de viviendas para registrar la ubicación de la población sobre el territorio, y de la firma de un reglamento en el que se establecen las cláusulas para adquirir o perder la calidad de poblador, los derechos de la comunidad y la obligatoriedad de su cumplimiento para garantizar la permanencia en la isla.

La calidad de poblador de la isla Santay se pierde:

- Por el abandono durante un año consecutivo de la isla Santay.
- Por el cambio de domicilio a un lugar fuera de la isla.
- Por expulsión causada por el incumplimiento reiterado al presente reglamento.
- Por decisión de la Fundación Malecón 2000. (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 2, Art. 4).

Son derechos de los pobladores de la Isla Santay:

- Permanecer en la isla y habitar con su grupo familiar en el inmueble por él construido o que la fundación le proporcione, dentro de los límites establecidos.
- El abastecimiento y uso de los recursos naturales necesarios para la supervivencia.
- El acceso a servicios básicos y demás beneficios facilitados a través de la Fundación Malecón 2000.
- El derecho a ser considerados preferentemente como mano de obra local o para prestar otros servicios para los que estuviese capacitado. (Fundación Malecón 2000, s/f: Cap. 3, Art. 6).

Son obligaciones de los pobladores de la isla Santay:

- El cumplimiento de este reglamento y sus modificaciones.
- Asistir a las reuniones que convoque la Fundación Malecón 2000.
- Contribuir con la vigilancia de la isla y denunciar prácticas ilegales.
- Comunicar a la Fundación Malecón 2000 los nuevos nacimientos, para reconocimiento del estatus de pobladores.
- Contribuir al mantenimiento y cuidado de los servicios básicos facilitados por la Fundación Malecón 2000.
- Cubrir los gastos por los servicios básicos facilitados por la Fundación Malecón 2000, valores que serán proporcionales al nivel de ingresos.
- Mantener los alrededores de las casas libres de desechos orgánicos e inorgánicos.

- Mantener controlados los animales de crianza, en las zonas delimitadas para ello. (Fundación Malecón 2000 s/f: Cap. 3, Art. 7).

Dentro de dichas cláusulas se ratifica la ausencia de un marco legal que garantice la inclusión de la comunidad en el desarrollo del plan de manejo. El reglamento anula un proceso participativo que genere otras líneas de acción; muy al contrario, mantiene a la comunidad al margen y sometida a los controles impuestos. Además, al estar basado en el ejercicio de la autoridad, tampoco contempla la posibilidad de consensos, y en ese sentido, los derechos y obligaciones de los pobladores responden exclusivamente a facilitar las funciones administrativas de la Fundación Malecón 2000.

A continuación se presentan dos testimonios de miembros de la comunidad de San Jacinto de Santay, que ponen de manifiesto, en el primer caso, las afectaciones de la reubicación de las familias en viviendas individuales y, en el segundo caso, el reclamo de sus derechos como habitantes y herederos de los terrenos que habitan.

Yo tenía una casita, yo mismo la hacía, así mismo de cañita. [...] Yo era el dueño de mi casa y no necesitaba posada, pero a mí no me dieron casa, solo a mi hijo le dieron casa. Eso es lo único en lo que yo no estoy de acuerdo con la fundación. A algunos que no tenían nada les dieron casa; y a mí, que tenía casa, que he tenido cuatro o cinco casas más o menos hechas con mi propio trabajo, no me reconocieron nada. Ahora vivo apegado aquí. Mi hijo en cualquier momento se va y yo tengo que irme. Yo era dueño de mi casa, y lo que hizo Malecón fue vender y quemar todo lo que yo tenía. Eso es una mala fe. Además, no me han dicho nada. No estoy de acuerdo con eso y a cualquier periodista que venga le diré lo mismo. Yo no tengo compromisos con Malecón. Que no vengan a decirme que estoy mal informado. Yo digo la verdad, la verdad digo yo (Testimonio personal de un miembro de la comunidad, 2007).

Yo me crié aquí. Soy franquito, porque a mí me gusta la nobleza y la franqueza. [...] Aquí estoy con mis dos hijos, aquí me dejó el banco, aquí me trajo la casa. De aquí nadie me mueve. [...] Esto nos corresponde como

herencia, sépalo bien. Se lo estoy diciendo en su cara: esto nos toca como herencia. Por esa gente que no sabe, no hay para qué meterse. Aquí por ley el Gobierno tiene que dejarnos. ¿No ve que aquí murió nuestro abuelo, murió nuestro padre? Dejaron a sus hijos –disculpe la mala palabra– como burros, trabaja y trabaja, cuando esto era estable. Eran unos muchachitos que no podían con un saco si se lo tiraban encima: si se quebraban se quebraban, si no, se iban [...]. Así era esa gente. Sufrieron mucho, como para que venga a comerse el sabido la madura (Testimonio personal de un miembro de la comunidad, 2007).

Posterior a la reubicación del asentamiento, el ente administrativo incorporó la actividad turística en la isla, para lo cual se organizó y capacitó a ciertos miembros de la comunidad como guías y obreros para los trabajos que se necesiten para mantener los senderos de las zonas visitadas. Sin embargo, el incipiente impacto generado por el turismo no representó una mejora significativa en la calidad de vida, de manera que el plan de manejo tampoco contempla programas productivos que garanticen un verdadero desarrollo sustentable del humedal Santay y sus habitantes.

Las acciones de la Fundación Malecón 2000, que apuntan al control de los pobladores al interior de la isla, representan, en pequeña escala, una práctica institucional que se reproduce en la ciudad de Guayaquil para la administración de las obras de la “regeneración urbana”. Por ello, el caso de la Santay resulta revelador de la implementación de políticas de uso del espacio, reglamentaciones y control ciudadano que ha legitimado el nuevo modelo de gestión municipal.

### Conclusiones: análisis comparativo Guayaquil-Santay

El enfoque de varios lentes para interpretar el plano de la Santay ha permitido traer a la superficie la política administrativa ejecutada por la Fundación Malecón 2000, caracterizada por implementar reglamentaciones en los espacios sobre los cuales tiene legítima competencia. A pesar de que esta política ha sido aplicada en un sector informal –en el caso de la isla Santay– y en una centralidad –en el caso de Guayaquil–, en ambos contextos

la gestión privatizada está ligada a controlar los usos permitidos sobre los espacios intervenidos.

La privatización de la gestión se consolidó en la ciudad de Guayaquil con el proyecto de regeneración urbana, cuando la municipalidad decidió crear una red de fundaciones privadas para que administraran las obras a ejecutar. Así, para el desarrollo de la propuesta del Malecón 2000 –obra emblemática que canalizaría la regeneración hacia otros sectores de la ciudad–, se creó, en 1997, la Fundación Malecón 2000, facultada legalmente para planificar y gestionar la realización del proyecto, desde la etapa de concepción hasta su administración, una vez construido.

Esta entidad privada, instituida por la municipalidad para la administración del Malecón 2000, y posteriormente a través de fiducia, de la isla Santay, aplica una política de usos del espacio dentro de ambos territorios. Al interior de la isla, esta opera con la implementación de reglamentaciones que establecen la ubicación de las viviendas, las condiciones para que los moradores sean reconocidos como pobladores, los derechos y obligaciones de los habitantes, entre otros aspectos que ejercen un control directo sobre la comunidad. De igual manera, para garantizar fines administrativos y de mantenimiento de las zonas regeneradas de Guayaquil, se ha instituido una serie de dispositivos de vigilancia que ejercen total control sobre el comportamiento ciudadano y reglamentaciones respecto al tipo de ciudadanos que pueden o no ingresar a estos espacios.

Además de la política administrativa, existe otro factor común a ambos casos, ya que el plan de manejo de la isla Santay y el plan de regeneración urbana de la ciudad de Guayaquil poseen una vinculación en el origen de ambas propuestas. En el proceso de gestación del Malecón 2000 (obra catalizadora de la regeneración), a cargo de los miembros del directorio de la fundación, se exploró la posibilidad de vincular el proyecto de regeneración urbana con uno de conservación de la biodiversidad, que se desarrollaría en la isla Santay, lo cual serviría para estructurar un proyecto turístico que vincularía el malecón, la isla Santay y el Parque Histórico.

La conexión de la Santay con la regeneración urbana de Guayaquil tiene una relación directa con el proyecto del Malecón 2000, ya que surgió como iniciativa del Banco La Previsora, institución que contrató a Oxford

Brookes University para realizar los primeros estudios del sector a intervenir y el diseño de su imagen objetivo. Esta institución universitaria sería la encargada de la asesoría urbana arquitectónica para la ejecución de la obra, así como del diagnóstico de la Santay y sus potencialidades para vincularse al desarrollo turístico de Guayaquil.

La participación de una universidad extranjera en el diseño del Malecón 2000 adquiere un sentido particular en el caso de Guayaquil, ya que activa un proceso hermético en la toma de decisiones del proyecto, entre los asesores de Oxford, la alcaldía de la ciudad y el directorio de la fundación, limitando la posibilidad de consensos con otros sectores de la ciudadanía. En este sentido, la anulación de procesos participativos es un factor estructural de la posterior privatización del espacio público y control de los sectores regenerados, rasgos sintomáticos, también, en la ejecución del plan de manejo con la comunidad de la Santay.

El mecanismo legal empleado entre la municipalidad y la Fundación Malecón 2000 para la ejecución del Malecón 2000, se concreta a través de la firma de un contrato de comodato, en el que una parte entrega gratuitamente a la otra un bien, para que se haga uso de ella con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso. En este caso el bien entregado sería el antiguo Malecón Simón Bolívar, y se facultó a la fundación para administrar, planificar, financiar, construir, mantener y mejorar el área a intervenir. Este mecanismo, que habría garantizado seguridad jurídica, sería también contemplado para lograr la transferencia del dominio de la Santay a la Fundación Malecón 2000.

Si bien la tenencia de la isla le pertenece al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, ya que nunca se ejecutó la transferencia de dominio a la Fundación Malecón 2000, existe el precedente de las implicaciones que ha tenido la firma del contrato de comodato en el caso de la ciudad de Guayaquil. Entre otras cláusulas, dentro del mismo contrato se establece la anulación del pago de impuestos, eliminando así la posibilidad de recuperar la plusvalía del suelo generada con la regeneración del malecón, en beneficio del sector público y la ciudadanía en general. Es decir, que la rentabilidad generada por el proyecto se reinvierte dentro de los límites del terreno y se destina a los fines administrativos de la fundación.

La política administrativa de la Fundación Malecón 2000, aplicada desde la realidad informal de la Santay, en ausencia de una obra urbana emblemática que justifique la implementación de políticas de uso del espacio en pro del desarrollo de la ciudad, evidencia las contradicciones que acarrea la maquinaria de la regeneración, dadas por el debilitamiento de la acción pública frente a la creación de políticas privatizadoras, el fortalecimiento de proyectos localizados en detrimento de procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía, así como la regularización de intervenciones fragmentadas en ausencia de una gestión integral de ciudad.

### Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge: Harvard University Press.
- CEL (2002). *Plan de manejo isla Santay*. Ecuador: Ministerio de Ambiente / Servicio Alemán de cooperación técnica.
- El Universo (2007). En <http://www.eluniverso.com/2007/09/10/0001/18/EE06EAB3E3C94358BBF69D6D10176AF2.html>, acceso de 21 de septiembre del 2012
- El Universo (2010). En <http://www.eluniverso.com/2010/03/24/1/1445/santay-ofrecen-obras-2011.html>, acceso de 21 de septiembre del 2012
- Fundación Malecón 2000 (2001). "Reforma y nueva codificación de Estatuto Social Fundación Malecón 2000". Visita 23 de enero de 2011 en <http://www.malecon2000.org/fundacionmalecon2000/Estatutos-Malecon-2000v2.pdf>
- Fundación Malecón 2000 (s/f). "Reglamento para la permanencia de los pobladores en la isla Santay". Guayaquil: archivos de la Fundación Malecón 2000.
- Humedal (2000). "Ficha informativa de los humedales Ramsar". Visita 23 de enero de 2011 en <http://www.ambiente.gob.ec/userfiles/50/Isla%20Santay.pdf>
- Lefebvre, Henri (2007). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishers.

Piñón, Helio (2006). *Teoría del proyecto*. España: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona.

Rodríguez, F., M. Larrea, A. Ruiz, F. Nogales, P. Suárez, I. Jaramillo y P. Guerrero (1995). *Caracterización ecológica y socioeconómica de la isla Santay*. Quito: ECOCIENCIA.