



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

La política de vivienda en Ecuador.  
Cambios y continuidades en el Buen Vivir (2007-2017)

**TESIS**

Que para optar por el grado de:  
**DOCTORA EN URBANISMO**

PRESENTA:

**Myriam Johanna Hinojosa Barahona**

TUTORA:

Dra. María Teresa Esquivel Hernández  
FES Acatlán – UNAM

COTUTORES:

Dra. Ana Melisa Pardo Montaña  
Instituto de Geografía – UNAM

Dr. Víctor Manuel Delgadillo Polanco  
Facultad de Arquitectura – UNAM

SINODALES:

Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua  
Instituto de Geografía – UNAM

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani  
Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad De México, junio 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>Problemática de la investigación</b> .....	<b>3</b>
<b>Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación</b> .....	<b>5</b>
<b>Estrategia Metodológica</b> .....	<b>6</b>
<b>Estructura de la tesis</b> .....	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE. - MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1- La vivienda social: procesos, conceptos y efectos</b> .....	<b>11</b>
<b>1.1 Procesos globales del sistema capitalista</b> .....	<b>12</b>
1.1.1 El neoliberalismo: génesis del modelo hegemónico .....	12
1.1.2 Financiarización y vida cotidiana .....	13
1.1.3 El Buen Vivir: ¿antagonismo? .....	17
<b>1.2 La vivienda entre bien social y objeto mercantil</b> .....	<b>18</b>
1.2.1 Conceptualización de la vivienda en el sistema capitalista.....	18
1.2.2 La vivienda como un problema para los sectores populares.....	20
1.2.3 Habitabilidad como cualidad de la vivienda .....	22
<b>1.3 La producción de vivienda social en el neoliberalismo</b> .....	<b>23</b>
1.3.1. Políticas de financiamiento a la vivienda social en América Latina.....	24
1.3.2 Vivienda social en Chile. El modelo exportado de los “sin techo” a los “con techo” ..	27
1.3.3 Vivienda social en México: del intervencionismo estatal a la producción masiva en las periferias .....	29
<b>A manera de cierre</b> .....	<b>32</b>
<b>SEGUNDA PARTE. – CUESTIÓN, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL</b> .....	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO 2- La cuestión habitacional como problema público en Ecuador</b> .....	<b>34</b>
<b>2.1 Surgimiento de la cuestión habitacional</b> .....	<b>35</b>
2.1.1 El boom de la urbanización en Ecuador.....	36
2.1.2 Problema de la vivienda en Ecuador.....	40
<b>2.2 La vivienda en la definición como problema público atendible</b> .....	<b>43</b>
<b>A manera de cierre</b> .....	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 3. Arquitectura institucional de los modelos de política habitacional</b> .....	<b>52</b>
<b>3.1 Marco legal en la vivienda social</b> .....	<b>53</b>
3.1.1 Marco legal social: inclusión de derechos sociales en el siglo XX .....	54
3.1.2 Nuevo marco legal latinoamericano: de la Constitución al Buen vivir .....	57

<b>3.2 Política de vivienda: 3 momentos históricos.....</b>	<b>61</b>
3.2.1 Institucionalidad en construcción: Intervención estatal directa 1960 a 1992 .....	61
3.2.2 La reforma del Estado: modelo subsidiario de vivienda 1992-2007 .....	65
3.2.3 El régimen del Buen Vivir 2007-2017 .....	72
<b>A manera de cierre .....</b>	<b>84</b>
<b><i>CAPÍTULO 4. Puesta en práctica de la política habitacional: una dimensión operativa .....</i></b>	<b>86</b>
<b>4.1 El rol del Estado en la puesta en práctica de la política del SIV-ABC .....</b>	<b>86</b>
4.1.1 Datos macroeconómicos en Ecuador: antecedentes y efectos .....	87
4.1.2 El retorno al financiamiento público en el Buen Vivir .....	91
<b>4.2 El mercado financiero como actor principal en la política habitacional .....</b>	<b>102</b>
4.2.1 Una aproximación al boom del crédito hipotecario .....	103
4.2.2 El crédito hipotecario como detonante de la financiarización de la vida cotidiana .....	105
<b>4.3 La vivienda social como producto del mercado constructor inmobiliario .....</b>	<b>109</b>
4.3.1 El financiamiento público como promotor de la construcción residencial .....	110
4.3.2 Entre asistencia estatal y mercado, la verdad se asoma .....	114
<b>A manera de cierre .....</b>	<b>117</b>
<b><i>TERCERA PARTE. -HECHOS TERRITORIALES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL .119</i></b>	
<b><i>CAPÍTULO 5- La dimensión espacial de la política de vivienda en el Buen Vivir: efectos territoriales.....</i></b>	<b>119</b>
<b>5.1 Análisis contextual del proyecto Ciudad Bicentenario.....</b>	<b>120</b>
5.1.1 Antecedentes del proyecto .....	120
5.1.2 Marco Legal del proyecto .....	125
5.1.2 Marco Operativo del proyecto .....	127
<b>5.2 Análisis urbano del proyecto Ciudad Bicentenario.....</b>	<b>130</b>
5.2.1 Ciudad Bicentenario ¿Ciudad?.....	130
<b>5.3 Condiciones de habitabilidad externa, interna y subjetiva de Ciudad Bicentenario .140</b>	
5.3.1 El perfil de las personas encuestadas .....	140
5.3.2 Condiciones de Habitabilidad del conjunto Ciudad Bicentenario .....	143
5.3.3 Condiciones de Habitabilidad de la vivienda.....	147
5.3.4 Condiciones de habitabilidad de las personas encuestadas de Ciudad Bicentenario ...	149
<b>A manera de cierre .....</b>	<b>150</b>
<b><i>CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNAS REFLEXIONES.....</i></b>	<b>152</b>
<b><i>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</i></b>	<b>159</b>
<b><i>LISTAS .....</i></b>	<b>166</b>
<b>Lista de tablas .....</b>	<b>166</b>
<b>Lista de gráficos .....</b>	<b>167</b>
<b>Lista de ilustraciones .....</b>	<b>168</b>

<b>Lista de siglas .....</b>	<b>169</b>
<b><i>ANEXOS METODOLÓGICOS</i> .....</b>	<b>171</b>
<b>Formato de encuestas .....</b>	<b>171</b>
<b>Tabulados de respuestas .....</b>	<b>173</b>
<b>Documentos consultados .....</b>	<b>180</b>

Para Maya, mi hermana

Porque se que volveremos a vernos en alguna divina eternidad (O.Wilde), y te contaré como fue la vida sin ti, que ha sido buena, pero no tan buena como si tu hubieras estado.

## AGRADECIMIENTOS

*“¿Por qué la tierra es mi casa? ¿Por qué la noche es oscura? ¿Por qué la luna es blanca que engorda como adalgaza? ¿Por qué una estrella se enlaza con otra, como un dibujo? Y ¿por qué el escaramujo es de la rosa y el mar? Yo vivo de preguntar: saber no puede ser lujo”*

*Silvio Rodríguez*

Quiero partir agradeciendo a la máxima Casa de Estudios de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México y su posgrado en Urbanismo, que me acogió estos cuatro años para formarme desde la reflexión crítica. Precisamente, quiero agradecer porque la UNAM refleja ese derecho a la educación libre, gratuita y autónoma.

En este tenor, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno del Ecuador (SENESCYT). De igual manera, agradezco al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM: IN301621 "Financiarización desde abajo". Efectos del proceso de financiarización de la economía en la población migrante.

Mi eterno agradecimiento a México y a su gente, por convertirse en mi hogar, pues nos recibió a mi compañero, a mi hijo, a mi perrihijo y a mí con los brazos abiertos, nos acogió, y nos regaló mucho. A mi hijo le regaló grandes amigos de la secundaria y del fútbol, quienes a pesar de la distancia seguirán siendo parte de su vida y sus recuerdos de adolescencia.

Y a mí México me dio mucho. Me enseñó que es el feminismo y la lucha de las mujeres “chingonas” en la calle que entregan todo para reclamar por nuestras hermanas y nuestros derechos. Me regaló a grandes amigas que hoy agradezco con el alma su ayuda y compañía en este caminar, mis amigas del Sur global: Arianne Reséndiz (mi mexicana favorita y sus pequeñas: Keny y Vani), Laura Paniagua (la tica más tuanis), Natalia Ponce (mi ñaña chilena que me enseñó, aconsejó y acompañó a ser yo misma), Camilo Moreno (mi ñaño a quien admiro con el alma y quien con su paciencia y amor nos abrió su mundo), Samantha González (mi hermana de una dimensión especial), Marina Contreras (mi amiga que nos enseñó a mí y a mi hijo con su acento norteño fuerte y claro), Álvaro Mora y Viridiana Rosales (mis amigos mexicanos que hicieron mi estancia de lujo), Lisette Soto Delgado y Pierre Arnold (los shadow people con quienes nos volveremos a ver en cualquier parte del mundo), Iván Erazo (mi amigo de la frontera colombo-ecuatoriana quien hizo que este último año me sintiera en casa), y a todos mi compañerxs de seminario, generación, posgrado y universidad.

Un personal y eterno agradecimiento a mis tutores: María Teresa Esquivel, que me brindó su apoyo incondicional sin conocerme, pero quiere profundamente a Ecuador; Ana Melisa Pardo, quien me apoyó continuamente en estos años tanto académica como personalmente, por lo que agradezco su presencia en este camino por la UNAM; Víctor Delgadillo, quien contribuyó a mi formación desde la reflexión crítica y quien siempre impulsa a jóvenes investigadores; Luis Salinas, con sus comentarios acertados y su visión crítica desde el Sur global, y a la Dra. Alicia Ziccardi, a quien admiro desde siempre y me ha apoyado y formado, por lo que me siento una estudiante privilegiada al estar en sus seminarios y aprender de una maestra referente en nuestra Latinoamérica.

Todo este sueño mexicano no hubiera sido posible sin el apoyo de mi madre y mi padre, Myriam Barahona y Emilio Hinojosa, a quienes agradezco por escogerme como su hija y darme la vida, quiero dejar plasmado en estas líneas que lo hicieron muy bien y este es el reflejo de ese excelente trabajo que forjaron como mis progenitores. Mami, gracias por tanto, sin tu ejemplo de trabajo social y lucha como mujer (tan avanzado para la época) no hubiera podido pensar como pienso ni ser la “oveja negra de la familia”, lo que hoy soy es el reflejo del pensamiento de mi mamá.

También, agradezco desde lo más profundo de mi sentir, a mi compañero, Vladimir Morales, quien siempre me apoyó en este caminar y me aconsejó desde sus reflexiones (unas muy críticas y otras aún más), pero sobre todo quiero agradecerle por el hogar que formamos en esta megalópolis, con un chamin, un baluchin y hasta un redchido, empezamos en Axotla, continuamos en Xoco y terminamos en Copilco, gracias por estos 1825 días de un feliz y buen camino. Un agradecimiento especial a la familia Morales Pozo, quienes me han acompañado, apoyado y formado (especialmente después de cada comida en las tertulias de política), gracias por abrirme las puertas de su familia.

De igual manera, agradezco a mi perrito Balú, un ser de luz que es muy importante en mi vida.

Quiero terminar estas líneas (escritas entre sonrisas y lágrimas), con el más grande agradecimiento al ser humano que me escogió como mamá, a Matias Almeida Hinojosa, a quien dedico cada silaba de esta tesis. Gracias Mati por acompañarme en esta aventura mexicana, por seguirme y mover tu mundo (papá, ñaños, abuelos, amigos, familia, fútbol), todo con tal de cumplir mi sueño, el de seguir estudiando. Un sueño que quizá no era el tuyo, pero sé que fue un aprendizaje que caló tu pensamiento y hoy me doy por satisfecha haber formado (con mis clases en línea, las conversaciones con el Vla, y las reuniones con nuestros amigos) un adolescente que sabe que es el neoliberalismo, el buen vivir, la perspectiva de género, el urbanismo, el espacio, la pobreza, el privilegio, la protesta social, en fin, un adolescente formado desde la reflexión crítica en el Sur global. Gracias, hijo por tu compañía y apoyo para ayudarme a concluir este ciclo de vida, sin ti nada sería posible.

Solo me queda decir gracias, mi México lindo y querido, una es de donde nació pero también de donde pasó.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación pretende contribuir al análisis de la producción habitacional de carácter social en América Latina del siglo XXI, específicamente en un país con un contexto político de izquierda. Para comprender el fenómeno de la vivienda es necesario vincular su análisis con procesos sociales, políticos y económicos, como el neoliberalismo imperante en la región a finales de los ochenta, y el Buen Vivir como corriente de reflexión crítica al modelo de desarrollo tradicional.

La selección de caso de estudio es Ecuador entre 2007-2017, pues responde a la intención de analizar la producción masiva habitacional en un gobierno de régimen progresista. Lo interesante subyace en que se utilizaron y potenciaron políticas públicas que fueron diseñadas a finales de los noventa, justamente en el periodo neoliberal latinoamericano, las cuales demostraron sus principales fallas en otros países de la región desde principios del siglo XXI.

Los objetivos del estudio son: explicar cómo se consolida un sistema financiero de vivienda en un contexto progresista, identificar los cambios y/o continuidades de las políticas habitacionales a lo largo de la historia a fin de comparar con el periodo de estudio, explicar las formas institucionalizadas de proveer vivienda social y los roles que cada actor social posee en la fase 2007-2017, y por último, analizar la materialización de la política habitacional en el territorio; todo ello con el fin de develar los hechos reales que la acción gubernamental, a nombre del Buen Vivir, produce en constante contradicción.

Esta investigación doctoral surge a propósito de que no hay suficientes exploraciones en la región que den cuenta de la vivienda social en países donde el Buen Vivir fue abanderado como idea, discurso y práctica. Por tanto, el presente texto es un aporte que da cuenta de la contradicción que implica, por un lado un discurso dirigido a garantizar derechos habitacionales y urbanos, pero por otro, una práctica que consolida a la vivienda social como una mercancía que se alcanza únicamente mediante la propiedad privada y la deuda: ¿una paradoja?

### Problemática de la investigación

A principios del siglo XXI, algunos gobiernos intentaron salir de la lógica hegemónica neoliberal, como: Venezuela, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil y Ecuador. En estos países “se intensificó la crítica al capitalismo, y aparecieron propuestas para construir el ‘socialismo del siglo XXI’”, que es una corriente política enfocada en “regular o limitar el papel del capital, y otorgar papeles sustantivos al Estado” (Gudynas, 2011:34). Estos gobiernos autodenominados como regímenes de izquierda a mediados de la década del 2000 conformaban el 86% de Suramérica (Gudynas & Acosta, 2011b).

Un caso que conviene estudiar es Ecuador, puesto que, en 2007, asume el poder Rafael Correa y su movimiento, quienes propusieron el giro al progresismo impulsando una alternativa a la idea trillada del desarrollo con la propuesta del “Buen Vivir” o *sumak kawsay*<sup>1</sup>. Esto se plasmó en la

---

<sup>1</sup> Buen Vivir o Sumak Kawsay del kichwa ecuatoriano, propuesta que “se aparta de las visiones clásicas del desarrollo como crecimiento económico perpetuo”, (Gudynas, 2011:50)

reforma a la Constitución en 2008, que en materia habitacional afirma el derecho al hábitat y a la vivienda, e incorpora el derecho a la ciudad; con la finalidad de contrarrestar los efectos del neoliberalismo en el país.

Ahora bien, en el contexto habitacional latinoamericano neoliberal, se identifican elementos transversales y hegemónicos en las políticas de vivienda (Delgadillo, 2018:621–622): i) se adoptó un modelo de política basado en la promoción del mercado con subsidios estatales y créditos hipotecarios; ii) la propiedad privada como mecanismo para promocionar vivienda social, siendo un elemento poderoso para la mercantilización de un bien social; y iii) la adopción de este modelo elimina alternativas de producción habitacional.

A partir de esta afirmación, y articulando al Buen vivir como corriente alternativa, es preciso preguntar: ¿Logró Ecuador salir de esta lógica neoliberal en el contexto habitacional?

A breves rasgos la política habitacional implementada en el periodo del Buen Vivir, entre 2007-2017, continua con la lógica neoliberal. Esto se fundamenta en que hay una especie de trayectoria de dependencia en las decisiones tomadas frente a la política de vivienda. De hecho, se han distinguido tres momentos importantes:

- i. 1960-1992: *intervención estatal directa* (IED) las instituciones públicas planifican, construyen y financian vivienda.
- ii. 1992-2007: coincide con las políticas de ajuste estructural, que conllevan al cierre de instituciones públicas encargadas de la vivienda social y en 1998 se adopta el *modelo subsidiario de vivienda* (MSV) promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementando el Sistema de Incentivo a la Vivienda (SIV) y el modelo Ahorro, Bono y Crédito (ABC). Este modelo, utilizado en Chile, evidenció graves consecuencias, se pasó de un problema de gente sin casa a uno de gente con casa (Rodríguez & Sugranyes, 2005), debido a sus efectos en el territorio.
- iii. 2007-2017: transición a un gobierno progresista, con la *intervención del Buen Vivir* (IBV), que potencia el subsidio a la vivienda, se otorga crédito a la oferta y se extiende el crédito hipotecario a las clases sociales objetivo.

En estos tres momentos, cabe enfatizar que a partir de 1992 el giro neoliberal delineó el modelo de asistencia estatal habitacional propiciando: i) vivienda nueva y producción masiva, y ii) propiedad privada y endeudamiento de los sectores populares; ambos elementos como mecanismos principales para solventar el problema habitacional. Esta receta se ha utilizado de forma hegemónica como solución para reducir el déficit cuantitativo, presentando más contradicciones que resultados positivos, evidenciadas en investigaciones realizadas en Chile y México, por ejemplo

Este modelo se utilizó también en el gobierno del presidente Rafael Correa, por lo que se detecta como un problema a investigar. Por ello es preciso ahondar el análisis en ¿Cómo? se concibe la política habitacional, ¿Cuál? es la forma en que se instrumentaliza, y ¿Dónde? se territorializa la acción estatal. Todo ello para poder responder ¿Por qué continuar con un modelo fallido?

## **Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación**

Con este contexto, es preciso cuestionar ¿Por qué? la persistencia en un modelo de provisión de vivienda que demostró sus fallas y consecuencias sociales, económicas y territoriales en Latinoamérica desde principios de siglo XXI. Por tanto, el cuestionamiento principal subyace en:

- ¿Por qué en el Ecuador del Buen Vivir (2007-2017), que constitucionalizó los derechos a la ciudad y vivienda oponiéndose al neoliberalismo, se consolidó un modelo de vivienda subsidiario para la producción masiva habitacional, a pesar de que estas intervenciones provocaron diversas problemáticas en América Latina del siglo XXI?

El objetivo general es explicar porque se garantiza el derecho a la vivienda para los sectores populares con políticas públicas que en efecto producen precarias condiciones de habitabilidad, todo ello con el fin de develar las contradicciones entre el discurso y la práctica efectivamente realizada.

Así mismo, se plantea interrogantes secundarias que ayudan a responder la cuestión central:

- ¿Cuáles son las semejanzas y/o diferencias en las políticas públicas habitacionales entre la intervención estatal directa, el modelo subsidiario de vivienda y la intervención del Buen Vivir?
- ¿Cuáles son las formas institucionalizadas de proveer vivienda de interés social a la población?
- ¿Cómo se territorializa la acción estatal habitacional?

Entonces los objetivos específicos se enmarcan en:

- Identificar los cambios y/o continuidades en las políticas públicas de vivienda, mediante el análisis de su evolución histórica, con el propósito de develar que el accionar público del Buen Vivir consolidó un modelo enmarcado en el patrón neoliberal y sus procesos.
- Explicar las formas de provisión de la vivienda social y los roles de los actores sociales en la puesta en práctica de la política habitacional con la intención de evidenciar que se perfecciona un sistema financiero de vivienda.
- Analizar la materialización de la política habitacional en el territorio a través de las condiciones de habitabilidad, para mostrar los hechos reales que la acción pública produce en constante contradicción.

Por tanto, las respuestas hipotéticas sostienen que:

- La política habitacional (2007-2017) supone dos aspectos: i) continuidad, pues a pesar de los cambios sustanciales prevalecieron las decisiones constituidas en periodos anteriores; e ii) inconsistencia, entre el marco legal y normativo con la acción pública, porque a pesar de que el Buen Vivir se plasmó en idea y discurso, la práctica real mantuvo un modelo neoliberal como solución habitacional.

- Se fortaleció un sistema de vivienda que privilegia criterios financieros en detrimento de otras formas de acceso habitacional, mediante una institucionalidad que promovió y garantizó, por un lado, la demanda con la entrega de subsidios, y por otro lado, la oferta con la entrega de créditos al constructor, lo que se tradujo en incremento de: deuda hipotecaria y precio de la vivienda.
- La acción estatal del Buen Vivir se territorializa en conjuntos habitacionales masivos en las periferias urbanas con viviendas en condiciones de habitabilidad precaria, porque se privilegia la reducción cuantitativa del déficit sobre la calidad de vida de la población con respecto al acceso a la vivienda, hábitat y ciudad.

### **Estrategia Metodológica**

El eje central de la presente investigación es la vivienda social. Por ello, se la aborda a partir de dos ejes de análisis: las políticas públicas y la habitabilidad. El primer eje es debido a que es un bien social que se garantiza a los sectores que no pueden acceder por sus propios medios a través de un acciona gubernamental o en otras palabras mediante políticas públicas. Mientras que el segundo eje de análisis se considera porque es importante determinar cómo se materializa la política pública en territorio y que condiciones de habitabilidad genera.

La temporalidad de estudio es justamente la que comprende el periodo del Buen Vivir: 2007-2017. Sin embargo, se considera al análisis histórico como un eje articulador que propone un contraste entre el antes y después del periodo de investigación, principalmente en el estudio del eje de las políticas públicas. La razón principal subyace en que es necesario un rastreo comparativo de procesos para develar cambios y/o continuidades en el accionar. Por otro lado, el eje de la habitabilidad se centra en el periodo de estudio específico, pues es importante determinar la materialización de la política en el territorio y hacer un levantamiento de información de las condiciones de habitabilidad que enfrentan las personas que fueron beneficiadas de la asistencia estatal entre 2007-2017.

Entonces, el eje de análisis de las políticas públicas se divide en las siguientes dimensiones de análisis:

1) *Arquitectura institucional de las Políticas de vivienda*: se estudia el diseño de la acción gubernamental intencional, en tres momentos especificados: intervención estatal directa 1960-1992, modelo subsidiario de vivienda: 1992-2007, e intervención del Buen Vivir 2007-2017. Operativamente se genera subdimensiones: *legal*, abarca los derechos y códigos legales; *normativa*, son las normas y acuerdos; e *institucional*, que se refiere a entender la red de organismos institucionales encargados de vivienda social y sus convenios.

2) *Formas de provisión de vivienda de interés social*: se determina cómo se instrumentaliza la política y cuál es su alcance. De manera operativa, hay dos subdimensiones: *programática* que refleja los tipos de acción gubernamental y *operativa*, que se subdivide en: estado, mercado (constructor y financiero) y sociedad, donde se recoge información sobre cada actor social y su relación con la provisión de vivienda.

Para el eje de habitabilidad se utilizó la siguiente dimensión de análisis:

3) *Hechos Urbanos y arquitectónicos*: se caracteriza el producto de las políticas habitacionales y las condiciones de habitabilidad que se propician a partir de esta acción. Por tanto, se seleccionó un conjunto habitacional construido entre 2007-2017 que corresponde a la intervención del Buen Vivir, y se lo analiza a partir de estos tres subdimensiones: habitabilidad *externa* que contempla los atributos urbanos, habitabilidad *interna* que analiza la vivienda y sus características, y habitabilidad *subjetiva* que se refiere a la experiencia y percepción de los habitantes.

El conjunto habitacional seleccionado<sup>2</sup> responde a los siguientes criterios: i) masividad de vivienda y localización, ii) asistencia estatal, y ii) construcción y gestión entre 2007-2017.

- Ciudad Bicentenario: comienza su planificación en el 2005, pero por problemas de recursos, la ejecución de la obra y del modelo de gestión empieza en el 2009, coincidentemente cuando el alcalde elegido es del mismo partido del régimen progresista del gobierno central. El proyecto contempla alrededor de 2600 unidades de vivienda, con espacios polifuncionales. El conjunto habitacional se ubica en la periferia norte de la ciudad y se considera un proyecto emblemático del gobierno local y central.

Ilustración 1: Implantación de Ciudad Bicentenario



Fuente: ordenanza 012 EPMHV (2007)

<sup>2</sup> Por cuestiones de la crisis sanitaria mundial, esta investigación se centró en un conjunto habitacional específico que ha sido estudiado por la investigadora desde el 2012. Cabe recalcar que sin condiciones pandémicas podía haber sido otro el caso de análisis, pero debido a la prohibición de realizar trabajo de campo en la universidad, se tomó este conjunto para ser estudiado por los vínculos y redes que se han generado con sus habitantes, además de los criterios descritos. Es clave mencionar que por el temor de contagio se intentó hacer el levantamiento de información vía digital, pero las condiciones de acceso a tecnologías y conexión no fueron óptimas, por tal motivo se recurrió a la presencialidad. El levantamiento de información fue posible en febrero 2022 gracias a la ayuda de los estudiantes de octavo semestre de la Ingeniería en Geografía de la Escuela Superior Politécnica del Ejército y a su profesora la Dra. Estela Salazar.

Las técnicas de investigación utilizadas para los ejes de análisis (políticas y habitabilidad) son:

- *Evidencia documental*, a lo largo de la investigación se consultaron diversas fuentes bibliográficas, incluyendo marcos normativos, artículos de prensa, tesis académicas, rendición de cuentas, entre otros. Dicho material se obtuvo a partir de sitios web y solicitudes vía transparencia a las instituciones encargadas de la producción habitacional. Así mismo se revisó documentos con indicadores económicos y financieros. El siguiente cuadro sintetiza de manera general<sup>3</sup> los tipos de fuente y cantidad de documentos consultados (tabla 1):

Tabla 1. Resumen Documentación Consultada

<b>Tipo de Fuente</b>	<b>Documentos consultados</b>
Constituciones, Leyes y Códigos	9
Decretos ejecutivos	17
Documentos con indicadores económicos	99
Ordenanzas	5
Reglamentos y Normativas	18
Informes de Rendición de Cuentas	15
Resoluciones	3
Tesis Licenciatura, Maestría y Doctorado	10
Censos y encuestas intercensales	45
Otros	7
<b>Total documentos revisados</b>	<b>228</b>

Fuente: Elaboración Propia

- *Entrevistas a informantes clave*, para la obtención de información y verificación de datos secundarios se realizó entrevistas a informantes clave. Se aplicó entrevistas semiestructuradas, basadas en pautas de referencia según el actor a entrevistar y el rol que ejecutó en el periodo de estudio. A partir de las conversaciones mantenidas se logró corroborar la información recabada mediante análisis documental. Entre abril 2021 y enero 2022 se realizaron 11 entrevistas a 11 actores con perfiles políticos, académicos-expertos, sociales y del mercado. Con respecto a las identidades de las personas entrevistadas se mantiene en anonimato identificándolas por número, todo ello con la intención de no comprometer su identidad frente a sus comentarios. La siguiente tabla resume las entrevistas realizadas (Tabla 2):

<sup>3</sup> De manera específica se puede revisar el anexo metodológico

Tabla 2. Síntesis de entrevistas realizadas entre 2021-2022

<b>Tipo de Actor</b>	<b>Entrevistas y fechas</b>	<b>Cargo/Institución</b>
<i>Perfil político</i>	3	
Actor 1	29/04/2021	MIDUVI-BID
Actor 2	27/04/2021	MIDUVI
Actor 3	05/05/2021	MIDUVI
<i>Perfil Académico-Experto</i>	3	
Actor 4	13/05/2021	FLACSO-ONG
Actor 5	27/04/2021	ONG-FLACSO
Actor 6	02/06/2021	ONG
<i>Agentes sociales</i>	3	
Actor 7	02/09/2021	COLECTIVO SOCIAL
Actor 8	15/12/2021	COLECTIVO SOCIAL
Actor 9	19/01/2022	CIUDAD BICENTENARIO
<i>Agentes del mercado</i>	2	
Actor 10	24/08/2021	PROMOTOR INMOBILIARIO
Actor 11	18/11/2021	PROMOTOR INMOBILIARIO
<b>Total Entrevistas</b>	11	

Fuente: Elaboración Propia

- *Observación directa*, para la elaboración de fichas de datos que permitan la caracterización urbana y arquitectónica del conjunto urbano seleccionado. Se recurrió a: i) recorridos guiados y no guiados, ii) asistencia a Asamblea virtual, y ii) levantamiento de fotografías.
- *Encuesta a través de un cuestionario*, responde a una muestra<sup>4</sup> que a pesar de ser calculada con fórmula no pretende ser representativa. La población encuestada es de 18 años y más en el conjunto. Permite captar datos primarios sobre las condiciones de habitabilidad de la población que habita el proyecto. La muestra fue de 70 cuestionarios, en un universo de 2000 viviendas aproximadamente.

## Estructura de la tesis

Esta investigación se compone de tres partes con un total de cinco capítulos y las conclusiones. Previamente se introduce la problemática abordada, las preguntas, objetivos e hipótesis junto con la estrategia metodológica que se utilizó en el presente estudio. La primera parte hace referencia a un marco teórico, conceptual y metodológico, que se presenta a través del primer capítulo. El

<sup>4</sup> Fórmula para el cálculo del tamaño de la muestra:  $n = N Z^2 p q / d^2 (N-1) + Z^2 p q$

Donde: n= el tamaño de la muestra. N= tamaño de la población. Z= grado de confianza de la estimación (para el 95% es 1.96). p= variabilidad negativa 0.05 (5%). q= variabilidad positiva 0.95 (95%) d= precisión (error máximo admisible) (5% sería 0.05)

$n = 1964(1.96)^2(0.05)(0.95) / (0.05)^2(1964-1) + (1.96)^2(0.05)(0.95)$

n= 70

capítulo uno analiza los procesos sociales y económicos hegemónicos evidenciados en el mundo entero y la forma en la que han incidido en países de América Latina, para ponerlo en contraste con la corriente reflexiva del Buen Vivir que surgió como contraposición. Así mismo se hace una breve conceptualización de la vivienda y de cómo este bien social se ha convertido en un problema para la población de escasos recursos económicos. Para concluir el capítulo se hace un recuento de las políticas habitacionales de la región, pero se enfatiza en los casos de países como Chile y México, que denotaron las contradicciones del modelo de producción habitacional neoliberal a principios del siglo XXI.

La segunda parte de esta tesis doctoral hace referencia al eje de análisis sobre políticas públicas. De forma general se compone de la inclusión de un problema en la agenda, de la formulación de la política pública y de su puesta en práctica.

De manera específica, el segundo capítulo propone una revisión contextual de la cuestión habitacional como problema público en Ecuador, precisamente se analiza el momento en que surgió el problema de vivienda, y detalla cómo se definió como problema público atendible para posteriormente incluirse en la agenda gubernamental. El capítulo tres da cuenta de la dimensión política-institucional, recaba información de la formulación de políticas habitacionales en los tres momentos destacados; intervención estatal, modelo subsidiario e intervención del Buen Vivir. Y el cuarto capítulo analiza sobre la puesta en práctica de la política desde una dimensión programática operativa; es decir, analiza principalmente el rol del Estado, mercado financiero y constructor inmobiliario. Este capítulo es muy importante en la investigación, pues devela un modelo financiero de vivienda que se consolidó justamente cuando el régimen del momento pretendía combatir al neoliberalismo y buscaba propiciar la economía social y solidaria.

La tercera parte propone el análisis desde la habitabilidad. Esta parte se compone del capítulo cinco que presenta un análisis territorial a partir de las condiciones de habitabilidad externa, interna y subjetiva. El objetivo general es determinar cómo se materializó la política pública y que condiciones de habitabilidad enfrentan las personas beneficiarias de la asistencia estatal.

Por último se presentan las conclusiones de las tesis y algunas reflexiones finales, para luego mostrar los anexos metodológicos.

## **PRIMERA PARTE. - MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

### **CAPÍTULO 1- La vivienda social: procesos, conceptos y efectos**

El presente capítulo tiene como objetivo revisar teórica, conceptual y metodológicamente a la vivienda (social) y sus procesos, conceptos y efectos en el territorio, todos elementos transversales en la investigación. La intención de este apartado es articular estas aproximaciones con el análisis empírico que se desarrolla en los siguientes capítulos.

Desde una aproximación teórica se construye el posicionamiento para entender los procesos globales del sistema capitalista como el neoliberalismo, la financiarización como su efecto y las formas en las que han penetrado en especial en el territorio urbano. A su vez, se hace una revisión sobre una corriente de reflexión crítica (en el contexto latinoamericano) que cuestiona al modelo hegemónico mundial y a la visión clásica del desarrollo y es el Buen Vivir, por lo que se propone una discusión sobre su significado y su posicionamiento ideológico.

Desde una aproximación conceptual se discute la definición de la vivienda como un bien social que satisface necesidades vitales del sentido de habitar y un objeto mercantil que se compra y vende como producto, lo que produce una constante contradicción debido a la dialéctica entre el valor de uso y valor de cambio en el sistema capitalista imperante. Se propone una discusión sobre como la necesidad de vivienda para los sectores populares se convierte en un problema, y se presentan las diferentes alternativas que tiene la población para solucionar dicha necesidad.

Este fenómeno tan común en el contexto latinoamericano se expande o profundiza cuando el modelo hegemónico neoliberal penetra las políticas sociales y en especial las habitacionales. Por lo que es necesario entablar un puente entre la teoría y la práctica y se busca articular los conceptos utilizados en este capítulo y el apartado empírico. Por tanto, se hace una revisión de dos países que han utilizado políticas habitacionales de corte neoliberal para solucionar el problema de vivienda de la población de escasos recursos económicos, que son casos modelo de la construcción masiva de vivienda y las precarias condiciones de habitabilidad consecuencia de este tipo de producción. Todo ello con el fin de comprender cómo se solucionan las necesidades habitacionales (en el patrón neoliberal) desde dos ejes de análisis: las políticas públicas (diseño y curso que efectivamente toma la acción gubernamental) y las condiciones de habitabilidad (los hechos reales que produce la acción gubernamental en el acto de habitar).

Lo interesante de este apartado, es develar los amplios estudios realizados sobre vivienda social en contextos neoliberales, por lo que es necesario efectuar una investigación sobre lo que sucede en contextos donde el Buen Vivir se propone como antagonismo. Por tanto, es preciso señalar que la presente investigación sirve de aporte para contrastar estudios y evidenciar si efectivamente existe un modelo contrario al neoliberalismo, en materia habitacional.

## 1.1 Procesos globales del sistema capitalista

### 1.1.1 El neoliberalismo: génesis del modelo hegemónico

El neoliberalismo nace como una alternativa al desmoronamiento del modelo de bienestar avanzado en países desarrollados y también a partir de la crisis de acumulación del capital en la década de 1970. Ambas crisis surgen en un contexto donde las fuerzas populares se movilizaban exigiendo al Estado soluciones, lo cual representó una amenaza clara para las élites económicas y clases dominantes que buscaban seguir reproduciendo su capital. Por tanto, la respuesta de este sector privilegiado de la sociedad fue la neoliberalización, para la evidente restauración del poder de clase (Duménil y Lévy en Harvey, 2007). De igual manera, esta corriente económica surge porque los “valores centrales de la civilización están en peligro” (Harvey, 2007:26), ya que los valores centrales de la libertad, entendiéndola como el derecho a la propiedad privada y al mercado competitivo han desaparecido, a propósito del poder popular que tenía la izquierda en algunos países del mundo.

La restauración de poder de clase tuvo varias formas de prueba para ser implantada mediante el neoliberalismo. Por un lado, los golpes de Estado en algunos países de América Latina fueron una forma, con Estados Unidos como aliado para repeler gobiernos socialistas, comunistas y populistas; y por otro lado, el otorgamiento de créditos hacia los países en vías de desarrollo (fijados en dólares estadounidenses), lo cual genera un tipo de control económico-social mediante la deuda. Ambas formas fueron muy importantes para que los primeros esbozos del neoliberalismo permearan en países latinoamericanos en los setenta, dado que la intervención firme y fuerte de esta teoría se evidenció a raíz de lo que Naomi Klein (2007) denomina como “doctrina del *shock*”.

La doctrina del *shock* es una categoría que corresponde a lo que Paul Volcker maquinó en la política estadounidense. A breves rasgos es el abandono de políticas fiscales y monetarias keynesianas para dar paso a una “una larga y profunda recesión que vaciaría las fábricas y resquebrajaría los sindicatos en Estados Unidos y llevaría al borde de la insolvencia a los países deudores, iniciándose la larga era del ajuste estructural” (Harvey, 2007:30). Por tal motivo, los países endeudados enfrentaron el tránsito de la expansión a la recesión por el impago de la deuda que se convirtió en crisis generalizada a principios de los ochentas (Pradilla, 2009), lo cual “a cambio de la reprogramación de la deuda, se exigía implementar reformas institucionales, como recortar el gasto social, crear legislaciones más flexibles del mercado de trabajo y optar por la privatización” (Harvey, 2007:36).

A estas medidas se las denomina ajustes estructurales o planes de ajuste y estabilización que se formalizaron en casi todo el mundo en 1989 con el “Consenso de Washington”. Estas prácticas o doctrinas neoliberales se utilizaron para justificar diversos proyectos como “la desregulación del control del Estado sobre la industria ... la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos, el desmantelamiento de los programas de bienestar social, la ampliación de la movilidad del capital internacional” (Brenner et al., 2009: 2).

En América Latina, los países endeudados fueron clave para la imposición del Estado facilitador que desplazó al interventor mediante las políticas de ajuste que según sus parámetros los llevarían

al desarrollo. Sin embargo estas medidas se han implementado de forma desigual y no alcanzado los objetivos propuestos, de hecho han encrudecido los problemas sociales, económicos y políticos.

Lo que en realidad ha logrado el neoliberalismo en territorios latinoamericanos es la transformación del Estado interventor de políticas con fines redistributivos, planificadores y proteccionistas, a un Estado facilitador de la acción privada, la privatización de lo público y la desregulación. Sostener más mercado frente a menos Estado es un simplismo absoluto. Pues la basta presencia del Estado es importantísima para la reproducción del capital, el mercado siempre se apoya en el Estado, y por ello se promovió y creó un nuevo modo de gestión pública mediante la promoción políticas de corte empresarial.

Ahora bien, es preciso centrar el análisis en el contexto urbano y comprender ¿Cómo el neoliberalismo ha dominado los territorios? La respuesta subyace en que el mercado –de la mano del Estado– se convirtió en el nuevo ordenador del territorio, toda vez que esta lógica responde a cuestiones de competitividad, eficiencia y rapidez que el mercado provee, en detrimento de la accesibilidad, justicia y equidad que el mismo mercado olvida por sus propios intereses.

Existen siete particularidades de la estructura, funcionamiento y contradicciones del patrón neoliberal en América Latina que tienen que ver con lo urbano (Pradilla, 2014): i) las mutaciones del proceso de urbanización, que son efecto de las condiciones de acumulación de capital en las ciudades y promueve la migración campo-ciudad y en efecto la expansión urbana; ii) el incremento de las rentas del suelo y en efecto el costo elevado de vida en la ciudad, lo que afecta al acceso para los sectores más pobres; iii) la mercantilización de lo urbano que incluye lo producido y no producido por el ser humano al régimen mercantil como: suelo, plazas, parques, vialidades, entre otros; iv) la desindustrialización y la terciarización informal de las metrópolis; v) la hegemonía del capital financiero y su fusión con el capital inmobiliario; vi) la pauperización de la fuerza de trabajo y la segregación socioterritorial; v) la flexibilización de políticas sociales han promovido el empobrecimiento de la población; y vii) la movilidad urbana y el dominio del automóvil.

Por último, el neoliberalismo se puede concebir como ideología, forma de gobierno y paquete de medidas económicas (Hidalgo et al., 2017). La ideología se expresa en la desregulación y libre competencia, la forma de gobierno tiene relación al actuar gubernamental y sus alianzas con el sector privado, y las medidas económicas hacen referencia a la contracción de políticas sociales y a la expansión del accionar privado. De todas formas, los fundamentos neoliberales han demarcado el actuar estatal a favor del sector privado mercantil, lo que en efecto resulta en el abandono de sectores sociales necesitados, y en contextos latinoamericanos no fue la excepción.

### **1.1.2 Financiarización y vida cotidiana**

El término financiarización se ha utilizado ampliamente en la última década, a raíz de la crisis inmobiliaria financiera que castigó al mundo en el 2008, principalmente a Estados Unidos y parte de Europa. Sin embargo, más allá de este periodo histórico, la financiarización no era un proceso conocido, a pesar de que existen bastas investigaciones teóricas y empíricas sobre este concepto. No obstante, hasta la actualidad existen diferencias en la noción universal sobre el entendimiento

y comprensión del proceso que sin tenerlo en cuenta está presente en todo el mundo, y ha incidido hasta en los hogares de todas las clases económicas y sociales.

La financiarización es un proceso que tiene relación con el patrón neoliberal de acumulación de capital, pero principalmente con la globalización. Toda vez, que la globalización es un proceso que hace referencia a los efectos entrelazados entre las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones y la gobernanza basada en la liberalización económica (De Mattos, 2010). A partir de que el mundo tendió a eliminar las fronteras (económicas, no físicas), articular las comunicaciones de manera ágil y rápida con el internet, y conectar los mercados nacionales e internacionales, las relaciones económicas se transformaron y el efecto principal es la expansión de las finanzas de manera global; justamente lo que el fenómeno de financiarización procura forjar.

Además de esta relación, la financiarización también es un efecto del patrón neoliberal, pues tras la crisis de los años setenta del régimen de acumulación fordista y del régimen keynesiano de bienestar, las transformaciones estructurales promovidas por las élites coadyuvaron para consolidar este proceso y continuar con la lógica de acumulación de capital que se estancó a raíz. De hecho, se transitó de la acumulación de capital relacionada con la producción, industrialización y por efecto la generalización del consumo que se evidenció en el periodo fordista, hacia una lógica que se desvincula del proceso productivo pero que impone un enfoque financiero (De Mattos, 2016:29).

En otras palabras, se transformó del crecimiento económico enfocado en el sector industrial (fordismo) a un enfoque de acumulación de capital mediante el sector financiero (financiarización). Dentro de esta lógica, lo cierto es que las finanzas han ganado mucho terreno para la acumulación del capital, y que todo esto tiene relación con los cambios tecnológicos, políticos y sociales generados a partir de la segunda mitad del siglo XX.

De todas formas, más allá del cambio de los modelos de acumulación del capital ¿Qué es la Financiarización?

En este sentido, se resalta que es “una tendencia característica del capitalismo maduro, resultado de su tendencia estructural a la sobreproducción y generación de excedente de capital (...) y busca mayores tasas de rentabilidad en la esfera financiera” (Méndez, 2018:36). Otros sostienen que “la financiarización bajo su forma y dimensión actual apunta a un proceso por el que bienes y servicios, materiales o inmateriales, pasan a ser transformados y gestionados en forma de útiles financieros” (Gasca, 2019:53); así también manifiestan que la financiarización se refiere a “la creciente dominación de los actores financieros, los mercados, las prácticas, las mediciones y las narrativas a diversas escalas, lo que resulta en una transformación estructural de las economías, las empresas (incluidas las instituciones financieras), los Estados y las familias” (Aalbers, 2016:2). Del mismo modo, se asegura que la financiarización de la economía es “un nuevo régimen de acumulación basado en las finanzas, que tendría a la actividad financiera y a un grupo altamente concentrado de corporaciones financieras y no financieras como ejes centrales y articuladores en el proceso de circulación de la plusvalía” (Tabb y Chesnais en Socoloff, 2019:2–3).

Ahora bien, lo interesante de este proceso es que no es idéntico en todos los contextos en los que se implanta, por lo que Manuel Aalbers (2016) explica que la financiarización a veces es el *explanandum* (el fenómeno a explicar), a veces los *explanans* (lo que explica) y a veces es el

mecanismo de intervención entre causas y consecuencias, por tanto es el intento de comprender la complejidad no lineal, multidimensional y multiescalar de las sociedades y economías contemporáneas que corresponden a contextos particulares y diferentes.

Es clave entender que no existe un tipo de financiarización idéntico en todos los países, si no que tanto el capitalismo como sus efectos han permeado de diferente manera de acuerdo con los contextos territoriales y políticos. Lo que se pretende decir es que la financiarización si ha incidido en todo el mundo, pero con matices y grados distintos. Por tanto, Costas Lapavitsas (2016) considera que entender la financiarización es especialmente problemático, pues interpretar que la financiarización es una fuga de capital hacia los flujos financieros para buscar ganancias mayores es confuso. De hecho, propone que es necesario entender las acciones financiarizadas entre los diferentes actores de la sociedad, y da cuenta de tres cambios fundamentales en los actores que se han acomodado de acuerdo con esta lógica de acumulación,

primero, las grandes corporaciones no financieras han reducido su dependencia de los préstamos bancarios y han adquirido capacidades financieras; segundo, los bancos han ampliado sus actividades de mediación en mercados financieros, así como préstamos a hogares; tercero, los hogares cada vez más se han involucrado en el ámbito de las finanzas, tanto como deudores y como titulares de activos (Lapavitsas, 2011:612).

De forma ampliada, Lapavitsas (2016) analiza estas tres tendencias subyacentes de la financiarización. En primer lugar, las empresas que se caracterizaban por adquirir préstamos bancarios como financiamiento, cada vez han reducido este actuar, pero ahora lo hacen mediante la emisión de papel comercial en los mercados abiertos. En segundo lugar, han enfocado sus actividades al mercado abierto y en especial a los hogares, expandiendo las líneas de crédito. En tercer lugar, los hogares cada vez más son dependientes del crédito y la deuda; a esto el autor lo denomina como la “financiarización de la renta personal de los trabajadores y de los hogares de cualquier clase social” (Lapavitsas, 2016:63).

Esta tendencia y forma de financiarización es la que conviene recalcar, dado que existe una mayor dependencia de los hogares de cualquier clase social con el crédito, sea hipotecario, de consumo, educativo, microcrédito, entre otros. Esto es el resultado de la retirada de Estado como propiciador del bienestar social y proveedor público en cuando a vivienda, pensiones, educación, salud y transporte. A falta de bienestar social, las clases más desventajadas de la sociedad buscan financiamiento por medio de créditos bancarios, es decir intentan solventar sus valores de uso; a cambio son sometidos a la deuda; sin embargo el más aventajado en esta relación acreedor-deudor, banco-hogar-persona es la institución financiera, puesto que su principal objetivo es la “extracción sistémica de las ganancias a partir de los ingresos de los trabajadores y otros estratos sociales, [lo que] constituye un nuevo conjunto de relaciones denominadas por el concepto de expropiación financiera” (Lapavitsas, 2016:64).

En este punto, es preciso mencionar que la financiarización es un proceso global amplio que abraza varias cuestiones financieras y económicas, que ha producido varios cambios, pero lo interesante (y lo que se acerca a este estudio) es lo que se denomina como la financiarización de la vida

cotidiana. Todo ello con la justificación de que el capitalismo financiero ha penetrado no solo a los grandes mercados e industrias internacionales, sino también a los hogares.

La financiarización de la vida cotidiana se trata de un proceso donde las lógicas financieras se insertan en las trayectorias de vida de las personas y sus familias, transformando la conducta, la trayectoria y los proyectos de las familias (Galaz & Pérez, 2020; Lapavitsas, 2011; Marambio, 2018).

Es preciso tener presente que este proceso ha permeado hasta los hogares debido a que es un efecto del neoliberalismo, dado que con el retiro del Estado presente en cuanto a la provisión social, la propia población tiene que resolver por sí sola sus protecciones y garantías como salud, vivienda y educación; y como no pueden hacerlo muchas veces por sus propios medios tienen que acudir a servicios financieros, es decir al crédito y sus diferentes productos.

En este sentido, el crédito se ha convertido en una especie de aspiración u objetivo que logra una movilidad ascendente, o eso es lo que las personas intentan creer. Como Marambio comenta en sus investigaciones, las personas creen que el crédito genera cierto *status* social que permite integración y respeto pero también sostiene que el crédito es un reproductor de desigualdades (Marambio, 2018). En cualquier caso, eso es lo que en realidad el patrón neoliberal ha permitido crear, una aceptación transversal dentro del discurso cotidiano donde al final el crédito y la deuda son los únicos medios de desarrollo, y por tanto una aspiración.

Lo interesante es como las finanzas ha permeado hasta incluirse en las políticas sociales. Chahbenderian (2015) sostiene que hasta en los gobiernos progresistas de América del Sur a principio del siglo XXI, esta narrativa se incluyó en sus agendas políticas, donde efectivamente se expandieron las políticas sociales pero también se construyó un andamiaje para el sistema financiero y bancario. De hecho, con las políticas sociales y las transferencias monetarias condicionadas dirigidas a los sectores populares lo que se consiguió es generalizar el consumo popular y la inclusión de estos sectores a un sistema financiero formal, para lograr el objetivo tan aspirado de la democratización del crédito.

Muchos gobiernos buscan que más sectores puedan acceder al crédito y se incluyan cada vez más en el sistema financiero formal, lo paradójico es que gobiernos progresistas de los últimos tiempos en Sudamérica apelen a eso como su objetivo y lo muestren como un resultado exitoso de las políticas sociales.

De todos modos, lo que en realidad se obtiene con la intrusión del capital financiero en los hogares y cotidianidad de las personas es el moldeamiento de la conducta y la transformación de rutinas, valores y prácticas. Las personas están a merced de la deuda y las condiciones que una institución financiera impone. La financiarización de la vida cotidiana convierte a las personas en sujetos que deben pagar por mucho tiempo valores mensuales que representan entre el doble o triple del valor por el cual adquirieron un préstamo. Por lo que en realidad los únicos beneficiarios de esta relación son los sectores financieros que extraen renta de aspiraciones y trayectorias familiares.

### 1.1.3 El Buen Vivir: ¿antagonismo?

Después de todo este marco analítico de los procesos globales que imperan en el mundo, en América del Sur surgió una contraposición como corriente de reflexión que es el Buen Vivir.

El Buen Vivir surge a partir de la crítica frente al modelo de desarrollo impuesto en los sesenta en países en vías de desarrollo. Esta corriente reflexiva aparece como tal en Sudamérica a principios del siglo XXI, pero remite su pensamiento a los pueblos indígenas, oprimidos y excluidos desde la conquista hasta la actualidad. Es decir, el Buen Vivir surge de la cosmovisión ancestral de los pueblos originarios de América del Sur, pero también de la academia alternativa.

Por un lado, apela a rescatar lo olvidado y lo silenciado por centenas de años, y surge como concepto a partir de los preceptos y bases de los pueblos ancestrales aymaras en Bolivia, kichwas en Ecuador, mapuches en Chile, kollas en Argentina, guaraníes en Paraguay, entre otros. Pero esta corriente surge principalmente en Ecuador con el *sumak kawsay* y en Bolivia con el *suma qamaña*, y rescata ese paradigma comunitario en la forma de comprender y percibir el mundo y su expresión en las relaciones de vida (Huanacuni, 2010).

Por otro lado, apela también a una crítica al desarrollo convencional occidental propio de la Modernidad (Gudynas & Acosta, 2011b). El desarrollo al que amonesta esta corriente es al que está marcado por un carácter económico que evidencia su crecimiento cuando el PIB aumenta, es al que se utiliza como instrumento de dominación, al que está enfocado en la relación compra – consumo, al que se centra en el ser humano sin relación con la naturaleza, al que entiende el bienestar como ingresos económicos y al que se resume en lo individual y en la propiedad (Gudynas, 2011a; Ramírez, 2012; Tortosa, 2011).

La idea principal del Buen Vivir es que es una corriente de reflexión que cuestiona al mal desarrollo como modelo fallido y como receta expandida en todos los países latinoamericanos, lo que se constituye como una oposición o alternativa frente al neoliberalismo como patrón hegemónico. Es interesante como hace énfasis que el desarrollo por si no es algo negativo, pero el desarrollo basado en la maximización de los resultados, en la reducción de costes y en la acumulación permanente es un mal desarrollo que conlleva al mal vivir (Tortosa en Gudynas & Acosta, 2011a).

Lo que en realidad apela el Buen Vivir es a la exploración de alternativas al desarrollo que se enmarquen en proyectos políticos, en discursos y en su propia institucionalidad (Gudynas & Acosta, 2011c), todo desde una apuesta decolonial.

En este sentido, es preciso posicionar al Buen Vivir desde tres ejes (Gudynas, 2011a): i) como idea, es decir como cuestionamiento constante y radical del mal desarrollo; ii) como discurso, insertando la narrativa de que el crecimiento económico perpetuo no es el único indicador de bienestar, y iii) como práctica, con proyectos políticos, marcos legales y normativos.

En efecto, el abanderamiento del Buen vivir entró a la discusión con gobiernos progresistas que lo proponían desde sus discursos y prácticas. Es el caso de Ecuador y Bolivia en 2008 y 2009 respectivamente. En Ecuador se lo plasmó como un derecho, mientras que en Bolivia como un principio ético y moral (Tortosa, 2011), no obstante en ambos países se recupera la visión indígena y sus elementos para una vida buena que tiene connotaciones comunitarias.

Ahora bien, si bien el Buen Vivir se plasma como una reflexión y corriente crítica frente al mal desarrollo y en efecto a su patrón que es el neoliberalismo, no pretende incluirse en las agendas políticas a fuerza ni como una receta expandida en la región, ni tampoco entre la dialéctica del bien y el mal. De hecho, recurre a la especificidad de los territorios, al respeto hacia las experiencias de los pueblos y su construcción colectiva y particular. Es decir, esta corriente invoca a la constante construcción y al dinamismo propio del concepto, que desde hace varios años a recibido aportaciones de corrientes epistemológicas del Sur global como el feminismo por ejemplo (Gudynas & Acosta, 2011c).

De todos modos, lo interesante de esta corriente es que esta plasmada con saberes y experiencias ancestrales y con un pensamiento crítico que surge desde y para la periferia. Lo que queda reflexionar es que si esta corriente logro plasmarse como una contraposición real al neoliberalismo entre las ideas, el discurso y la práctica.

## **1.2 La vivienda entre bien social y objeto mercantil**

### **1.2.1 Conceptualización de la vivienda en el sistema capitalista**

Partiendo del significado lingüístico en Roma se describía a la vivienda o casa en cuatro palabras: “Domus: casa con todos sus enseres y moradores; Aedes: edificio designado únicamente la edificación; Villa: finca propiedad agrícola; y Casa: cabaña o choza” (Rugiero, 2000:70), y de estos términos, “casa” es el que particularmente se ha utilizado en América Latina según la autora. Pero más allá de la definición, es preciso posicionar a la vivienda como un elemento básico y que todo ser humano necesita para subsistir, pues es un bien material necesario para la “reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social” (Marx, 1867), por lo tanto todas las personas deberían tener acceso a una vivienda por ser un elemento básico que satisface una necesidad humana.

Para satisfacer esta necesidad es necesario producir una vivienda, y por su cualidad territorial y espacial es necesario de suelo para su edificación. Pero el suelo es un elemento un tanto especial (en la ciudades sobre todo), pues es un bien finito, un recurso no creado, no reproducible, no expansible y sobre todo escaso (Jaramillo, 2008), pero se constituye en el soporte del espacio construido para la vivienda.

Ahora bien, hay que recalcar que la vivienda tiene un doble carácter, según Pradilla “es un objeto útil que llena una necesidad individual, familiar o colectiva, tiene un *valor de uso* que justifica su producción, de otro lado, se compra y se vende en el mercado, tiene un *valor de cambio*, es una mercancía” (1983:11).

En este sentido, al ser la vivienda una necesidad vigente y obligatoria de ser satisfecha se aprovecha para concebirla como valor de cambio en el mercado, y se convierte en un objeto mercantil. De allí, surge una forma dialéctica en la conceptualización de la vivienda y su soporte, el suelo, pues no son una mercancía normal, y su concepción cambia y adquiere significado especial de acuerdo con los actores que intervengan en su producción y sus propósitos particulares.

Lo que se pretende decir, es que la vivienda tiene un enfoque dialéctico entre uso-cambio, pues depende de los intereses individuales, y se destacan los siguientes: i) vivienda como resultado de la oferta y demanda, se prioriza el valor de cambio puesto que son producidas por el mercado con un propósito netamente lucrativo; ii) vivienda como satisfactor social que implica la asistencia de un organismo público proveedor que la produce y adjudica a la población; iii) vivienda como bien de uso autoproducido que se produce sin fines de lucro y para uso propio y puede ser entendida como proceso de acuerdo a dinámicas propias, posibilidad, necesidad y aspiración; iv) vivienda como producto terminado: se focaliza en la producción y oferta a sectores con capacidad de pago, endeudamiento a largo plazo y altos subsidios; y, v) vivienda como objeto que en términos cuantitativos se la maneja como déficit y rezago habitacional, número de créditos otorgados, subsidios entregados, viviendas construidas, metros cuadrados, es decir como estadísticas “exitosas”.

Con esta conceptualización amplia, donde la dialéctica uso-cambio confluye o contrapone, surgen también varios actores que operan en la producción habitacional cada uno impone de modo diferente su valor de uso que para otros puede ser valor de cambio, según Harvey (2007) destacan los siguientes: i) inquilinos, determinan el valor de uso de acuerdo con la situación personal y particular de este grupo, el valor de uso es el que se prioriza, sin embargo, para acceder a este bien rentado es necesario un valor de cambio para satisfacer su necesidad; ii) Propietarios actúan por el valor de cambio sin un valor de uso para sí mismos, pero existe un grupo de inquilinos-propietarios que actúan por ambos objetivos, uso-cambio; iii) Constructores, crean nuevos valores de uso para otros solo para conseguir valores de cambio para sí mismos; iv) instituciones financieras, están interesadas en conseguir valores de cambio a través de la financiación de oportunidades para crear valores de uso, están presentes en todas sus etapas de la producción de vivienda; v) instituciones gubernamentales, producen valores de uso a través de la intervención pública directa o indirecta, siendo esta última la forma hegemónica de intervención, puesto que ayuda a las instituciones financieras, a los constructores y a la industria de la construcción para conseguir valores de cambio.

A esta suma de actores que operan en la producción habitacional y en la dialéctica uso-cambio, se suma otro actor: los inversores institucionales. Según Manuel Aalbers (2021), los inversores institucionales no son instituciones financieras, de hecho son fondos de capital privado que invierten a largo plazo en propiedades de construcción nueva y en viviendas usadas. Los fondos de capital privado pueden ser: de pensiones, soberanos, patrimoniales, entre otros. Este nuevo actor actúa por el valor de cambio a través de la financiación de proyectos y compra de cartera de vivienda para crear valores de uso que a futuro y dependiendo de la estabilidad del mercado financiero se rentan o se venden.

Pero más allá de esta conceptualización de la vivienda como mercancía y también como activo financiero, lo que se destaca es que la vivienda es manipulada de acuerdo con los intereses individuales de quien la produce y la usa en un tiempo determinado. El valor de cambio puede primar para aquellos que la producen con un fin mercantil, pero también la vivienda se autoproduce sin fines de lucro cuando es para uso propio en un momento específico, pero quizá se la contemple como un activo patrimonial heredable y se la venda en momentos de crisis (por elucubrar un ejemplo). De todos modos, lo que se sostiene es que la vivienda es un bien especial (reproducible, moldeable, expansible, especulativo, durable, vulnerable) que puede ser manipulado de acuerdo con interés cooperativos, gubernamentales, familiares, individuales o colectivos.

Lo interesante es que la vivienda y el suelo se convierten en mercancía cuando adquieren un carácter privado, y esta concepción es la necesaria para la apropiación de las ganancias que el proceso constructivo define. Por ello es que dentro del proceso de producción de la vivienda la casa se ha convertido en un objeto o producto regulado por la oferta y demanda en el mercado (Ortiz, 2006) que se compra y vende como una mercancía simple y no se contempla que la vivienda en sí es una necesidad urgente y vital (como el agua y el oxígeno).

Esta lógica que ha adquirido la vivienda de propiedad-mercancía se ha convertido en hegemónica, y es la única forma por la que se puede acceder a una vivienda en todos los estratos sociales, por lo que la pregunta que surge es ¿qué sucede con aquellos que no logran comprar-intercambiar una vivienda en el mercado?

### **1.2.2 La vivienda como un problema para los sectores populares**

Las personas que no logran comprar o rentar una vivienda en el mercado por falta de recursos enfrentan el problema de la vivienda. La penuria de la vivienda es un problema histórico, no es un proceso actual, y no se trata únicamente de las malas condiciones en la que viven los sectores populares, es un problema estructural, ya Friedrich Engels lo manifiesta en sus escritos sobre la Contribución al problema de la vivienda en 1873, “para acabar con esta penuria de la vivienda no hay más que un medio: abolir la explotación y la opresión de las clases laboriosas por la clase dominante” (Engels, 1873:s/p). En el siglo XIX lo que se entendía como penuria de la vivienda se refiere a la agravación de las malas condiciones habitacionales como efecto a la afluencia de población hacia las ciudades por la industrialización, el incremento de los alquileres, hacinamiento en casas y la falta de albergues en la ciudad, pero se destaca que este fenómeno no enfrenta únicamente la clase obrera, sino de igual manera la pequeña burguesía (Engels, 1873).

En la actualidad, dicha realidad de hace casi dos siglos no difiere de lo que continúan enfrentando las clases populares. El problema de la vivienda debe analizarse desde varios ángulos: políticos, sociales, económicos, demográficos, urbanos, entre otros; pero siempre contemplando la transversalidad de estas visiones, pues esta penuria afecta directamente a la población más empobrecida de las ciudades del mundo y tiende a empeorarse con el paso de los años.

Hay algunos autores que sostienen que se centra en cuatro causas principales en América Latina (Núñez et al., 1979; Ortiz, 1992; Carrión, 1996): i) comportamiento demográfico de la población y la acelerada urbanización, ii) desigual distribución de ingresos en la población e inestabilidad laboral, iii) los escasos recursos de los gobiernos para dotar de vivienda a su población, y iv) las condiciones en que el capital privado produce vivienda en forma de mercancía, pues es un producto regulado por la oferta y la demanda.

En síntesis el problema de la vivienda surge por dos cuestiones, por un lado la falta de inmuebles para vivienda en las ciudades, y por otro su mercantilización. Lo primero se podría solucionar mediante la construcción de más vivienda para las clases trabajadoras. Lo segundo mediante el alquiler social. Sin embargo, dentro del sistema de flexibilización de políticas sociales y económicas inherente en el mundo a finales de los ochenta, es casi imposible no poder concebir a

la vivienda desde su mercantilización. De hecho, para que la vivienda se convierta en mercancía es necesaria la tenencia en propiedad privada.

La propiedad como Kemeny (1981) sostiene es un mito socialmente construido, y está avalado políticamente a través de arreglos institucionales y legales que hacen de la vivienda ocupada por el propietario una opción atractiva y ventajosa. De hecho, el discurso político e ideológico construye la propiedad de la casa como el tipo “natural” de tenencia, que todo el mundo debe esforzarse para tenerla (Bengtsson et al., 2017), forjando así la política de bienestar basada en activos, o como algunas políticas lo demarcan: la democratización de del acceso a la vivienda a través de la propiedad privada.

En este sentido, para que una familia de escasos recursos económicos pueda acceder a una vivienda y solucionar dicha necesidad convertida en problema tiene dos opciones: la formalidad o la informalidad. De hecho, ambas opciones están interconectadas bajo tres mecanismos de acceso al suelo urbano y vivienda (Abramo, 2011): i) lógica del Estado, donde el poder público planifica el bienestar social, un claro ejemplo es la planificación y/o subvención de vivienda social que el gobierno nacional o local proyecta; ii) lógica del mercado es donde se encuentran aquellos que desean consumir el suelo urbano y vivienda y aquellos que la producen e invierten, surgen dos clasificaciones: el mercado formal que cumple con todas las normativas legales y urbanas vigentes impuestas por los municipios; y el mercado informal que no cumple con la normalidad jurídica y urbanística y desarrolla mecanismos de acceso al suelo urbano ilegalmente; y iii) lógica de la necesidad donde la propia condición de pobreza de los sectores populares propicia la organización y el desarrollo de un proceso de acción colectiva para realizar ocupaciones de suelo.

Estas tres lógicas se pueden fusionar. Por ejemplo, la lógica del Estado permite alianzas con la lógica del mercado formal y se planifica, construye y financia la oferta formal, legal y regular de vivienda, con el producto presentado como única alternativa aquella que ofrecen “la casi totalidad de los conjuntos de viviendas sociales, terminadas y en gran número; aquella que promete no solo bajar sino resolver, de una buena vez, el déficit habitacional; aquella “casa que toca” y que, se supone, soluciona el problema” (Erazo, 2013:19). No obstante, aquellos que quedan al margen de esta alianza, deben solucionar también su problema de vivienda, y lo hacen mediante la coalición de la lógica de la necesidad y del mercado informal, al borde de las regulaciones y la seguridad de la tenencia, dado que “de tanto intentar, no tiene para comprar, queda fuera del modelo y se propone inventar alternativas para morar” (Erazo, 2013:19).

Vale la pena recalcar, que la primera alianza Estado-mercado, es la representación de casi todas las políticas habitacionales en América Latina, y más que resolver el problema habitacional de los sectores populares “se ha limitado a incrementar la oferta de vivienda acelerando el desarrollo capitalista del sector de la construcción, favoreciendo a intereses inmobiliarios y transformando en demanda solvente las necesidades habitacionales de las capas medias” (Núñez et al., 1979:384). Y la segunda alianza Necesidad-mercado, que corresponde a la toma de tierras y la autoconstrucción evidente en las ciudades latinoamericanas, ambos “efecto de la aguda situación de explotación y pauperismo de las masas, desgastadora de la fuerza de trabajo, se convierte en un mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación del capital” (Núñez et al., 1979:389), puesto que las propias luchas por regular la propiedad y los servicios, recae sobre esta población el costo de esas acciones

valorizando y adecuado suelo inútil y periférico a la urbanización. Ambas lógicas, generalmente justifican la propiedad privada como único mecanismo para solventar el problema habitacional

Por tanto, el problema real de la vivienda surge a partir de los desequilibrios de las soluciones que se han propuesto, pero la génesis está en elevar la clase desposeída a poseyente. De hecho, para poseer una mercancía como la vivienda, en el sistema capitalista, es obligatorio el valor de cambio, y para ello se necesita vender la fuerza de trabajo; por lo que es preciso tener presente que este actuar cierra un ciclo de producción y consumo en el modo de producción capitalista, dado que es indispensable “la existencia de una verdadera y no pretendida clase desposeída, una clase que no tenga otra cosa que vender sino su fuerza de trabajo y que por consecuencia, esté obligada a vender esta fuerza de trabajo a los capitalistas industriales” (Engels, 1873:s/p), y la única forma es mediante la propiedad privada y todo lo que conlleva este intercambio en el mercado formal de producción de vivienda.

### **1.2.3 Habitabilidad como cualidad de la vivienda**

Entre el concepto de vivienda y el problema que enfrentan los sectores populares para acceder, esta investigación propone una dimensión de análisis de la vivienda desde el acto de habitar. Por lo que es importante comprender que más allá del valor de cambio que posee la vivienda en el sistema capitalista, hay un valor de uso presente y tiene relación con el hábitat.

El hábitat por concepto conlleva condiciones adecuadas para que una persona viva. En los estudios urbanos se ha destacado de los componentes del hábitat son el suelo, la vivienda y el espacio público (Sugranyes, 2018) por lo que la relación vivienda y ciudad es intrínseca. No tiene que ver únicamente de las condiciones internas que poseen una vivienda y que deben ser adecuadas tanto en lo material como en su diseño arquitectónico, se trata de las condiciones y/o características que están en su contexto inmediato y amplio que difunden satisfacción en sí.

En este sentido, en la palestra pública se ha discutido a la vivienda como un derecho humano mundial, que debe ser garantizado para toda la población, la vivienda y lo que conlleva al acto de habitar es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Es más, dentro de los estamentos internacionales se establece que es un derecho a la vivienda digna y adecuada que conlleva una serie de características como tenencia segura, acceso a servicios básicos e infraestructura, gastos soportables, asequibilidad, localización adecuada, adecuación cultural y habitabilidad<sup>5</sup>.

Lo interesante de esta postulación internacional es que incluyen el derecho a la vivienda adecuada desde un concepto que no solo refiere al campo arquitectónico, sino que refiere a elementos que sobrepasan lo material y que incluyen categorías como lo legal, económico, geográfico, cultural y la habitabilidad. La presente investigación pretende destacar justamente a la habitabilidad como

---

<sup>5</sup> Documento de la Observación general #4 de la ONU, 1994

eje de análisis fundamental para la satisfacción de las necesidades habitacionales en consecuencia la garantía de los derechos sociales.

La razón por la que se considera a la habitabilidad es porque es una cualidad compleja (Cervantes & Maya, 2015) que conjuga varios elementos de un sistema interconectados que logran el bienestar y satisfacción de los habitantes en una vivienda. Los elementos son físicos (espacio), sociales (apropiación), ambientales (impacto) y psicológicos (satisfacción). El cumplimiento de todos estos factores conllevan a la satisfacción de las necesidades tanto en el espacio construido como en su entorno.

Es importante recalcar que todo esto se ancla con la necesidad de vivienda y el problema que emerge para los sectores populares, pues de algún modo se debe resolver esta necesidad vital. En este sentido, lo importante es revisar dos ejes de análisis; i) ingresos y capacidades (propias, del Estado y del mercado), y ii) las condiciones de habitabilidad (Ziccardi, 2015); todo ello sirve para revisar si efectivamente se ha garantizado el derecho a la vivienda para la población.

Esto se remarca porque la vivienda en muchas ocasiones es vista como un dato estadístico que se resuelve con su producción masiva. A breves rasgos el indicador muestra que según la capacidad gubernamental y del mercado se ha construido vivienda para los sectores populares y se solucionó el problema. Pero en realidad las condiciones de habitabilidad que enfrentan las poblaciones beneficiarias de esta asistencia en realidad son muy precarias y en lugar de ser una solución agravan el problema profundamente. Por tanto es necesario contemplar a esta dimensión de análisis dentro de la presente investigación.

Ahora bien, para identificarlas condiciones de habitabilidad como un indicador, es necesario distinguir tres elementos que relacionan vivienda-hábitat-ciudad: i) habitabilidad interna, que se refiere a las características arquitectónicas hacia el interior de la vivienda; ii) habitabilidad externa que conlleva una dimensión urbana, es decir el entorno y el acceso a servicios urbanos e infraestructura; y iii) habitabilidad subjetiva, que conlleva el grado de satisfacción que produce el habitar esa vivienda (Ziccardi, 2015).

Lo que se sostiene es que una vivienda por sí sola no resuelve el problema, en realidad la necesidad de vivienda apela por el hábitat, es decir condiciones de habitabilidad dignas.

### **1.3 La producción de vivienda social en el neoliberalismo**

Después de este recorrido teórico y conceptual sobre los procesos globales que inciden en la sociedad y la conceptualización de la vivienda y los problemas que conlleva sostener a este bien social como una mercancía, es necesario analizar cuáles han sido los efectos concernientes a esta relación. Por tal motivo se revisa cómo se ha solucionado el problema de la vivienda y cuáles son las políticas habitacionales del actuar gubernamental en los contextos neoliberales y su antagonismo, que es el desarrollo empírico de la presente investigación.

En este sentido, se hace una revisión de las políticas habitacionales en dos contextos específicos. El primero es el caso chileno que es el laboratorio en sí mismo del neoliberalismo. Y el segundo

es el caso de México que paso de tener un Estado de bienestar a la contracción del actuar gubernamental y la imposición de lógicas mercantiles. Lo interesante de ambos casos es que constituyen una muestra de los efectos del patrón neoliberal en el territorio.

### **1.3.1. Políticas de financiamiento a la vivienda social en América Latina**

*“Nosotros no tenemos el derecho de defendernos, solo tenemos el derecho de aceptar lo que otros deciden por nosotros, y esos otros son los que ejercen el gobierno mundial”*

*Eduardo Galeano (2013)*

Como se explicó anteriormente, para acceder a una vivienda se requiere poseer recursos económicos al carácter mercantil dentro del sistema financiarizado, para los sectores populares que no tienen capacidad de solventar esta necesidad se constituye en un indiscutible problema. Cabe cuestionar ¿Cómo los gobiernos nacionales en Latinoamérica (encargados de políticas sociales) han resuelto este problema?

Para responder a esa pregunta es necesario revisar lo que ha sucedido a lo largo del tiempo con énfasis a mediados del siglo XX, cuando la gran escasez de vivienda se hizo evidente en el mundo y América Latina. Por el problema de la vivienda en el mundo entero, en 1943 de los convenios de la Conferencia de Bretton Woods nacen dos instituciones financieras: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM); ambas instituciones han cobrado suma importancia en la región, debido a las políticas y préstamos que han otorgado a países latinoamericanos.

Ahora bien, en países de la región el tema de la vivienda estaba amparado en las Constituciones nacionales en la primera mitad del siglo XX, mediante políticas que en su mayoría eran de corte higienista, asistencialista y sectorial. Los proyectos sociales que se impulsaron en la época estaban dirigidos a las clases trabajadoras y se enfocaban en la dotación de vivienda en régimen de arrendamiento. Muchos conjuntos urbanos se edificaron en esta línea, en México existe mucha evidencia de estas acciones gubernamentales.

Sin embargo, a raíz del triunfo de la Revolución cubana y sus ideales socialistas, la hegemonía estadounidense, con el presidente Kennedy en 1961, promueve ideas contrarias a la revolución, las cuales llevarán a América Latina al desarrollo en la línea del progreso. El documento promulgado por Estados Unidos se denomina Alianza para el progreso, el cual tiene como objetivo impulsar el desarrollo económico mediante la protección de la propiedad individual (García-Peralta, 2016).

De hecho, a partir de esta alianza, la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) de Estados Unidos empieza a influir e intervenir con programas habitacionales que dotan vivienda en algunos países latinoamericanos. A partir de los setenta, los organismos internacionales asumieron el rol principal para otorgar financiamiento a países que en vías de desarrollo; principalmente otorgaban créditos para combatir la pobreza y lograr el progreso, lo que logró un esquema de control político para los países en mención (García-Peralta, 2016). Por tanto, a partir de 1970, los objetivos de los gobiernos nacionales y de cada política pública entre ellas la que compete a vivienda,

obligatoriamente debían estar alineados con los objetivos y las condiciones del BM y otros organismos.

Durante la década de 1980, se presenciaron grandes cambios en la intervención estatal en el campo habitacional y social. Los gobiernos latinoamericanos, por sus dictaduras (Chile como experimento neoliberal) y por el control social ejercido tras la refinanciación de las deudas externas, implementaron una nueva lógica de acumulación que trae consigo un decálogo de medidas necesarias para la mayor orientación hacia el mercado; todo ello delineado por las recomendaciones de organismos multilaterales y el advenimiento de la neoliberalización en el mundo entero. Por consiguiente, el rol del Estado según los lineamientos del BM debía dar énfasis a la racionalización de los subsidios de vivienda con su reducción y su mejor orientación.

Ya para comienzos de los años noventa, las políticas neoliberales a partir del Consenso de Washington en 1989, el BM en 1993 con técnicos del Departamento de Infraestructura Urbana del Banco y en el documento *Housing: Enabling Markets to Work*<sup>6</sup>, manifiestan lo siguiente, “aconsejamos a los gobiernos abandonar su antiguo papel de productores de vivienda y adoptar un papel facilitador de la gestión del sector habitacional como un todo”, y así, “los gobiernos deberían renunciar a su papel de proveedores de vivienda de costo accesible y convertirse en facilitadores” para que “los gastos públicos se dieran a través de subsidios más transparentes y focalizados y pudieran movilizarse los capitales privados” (Rolnik, 2017:67-68).

A partir de estos cambios trascendentales en los lineamientos de los organismos multilaterales, las políticas de vivienda se transformaron en función del mercado y se adoptó el modelo chileno de dictadura de principios de los años 80, (en casi la mayor parte de países latinoamericanos: México, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Perú, Venezuela y Guatemala) que destacó en la región por sus altos índices de dotación masiva de vivienda. El modelo destaca principalmente por dos puntos: i) el traspaso de responsabilidad de la dotación de vivienda del gobierno al mercado o sector privado, y ii) la fórmula de ahorro + subsidio + crédito. Este modelo se lo consideró como *best practice* por ser más eficiente y eficaz que el gobierno en la atención de la diversidad de la demanda por viviendas (Rolnik, 2017).

Vale la pena subrayar que las políticas de vivienda se destacan por otorgar subsidios habitacionales y dirigen su asistencia a la compra de vivienda en el mercado en régimen de propiedad privada, y en efecto incentivan y propician el endeudamiento de la población de limitados recursos, que por sus propios medios no logran acceder a una vivienda. El razonamiento de estas políticas subyace en que incluso las familias de escasos recursos movilicen sus ahorros al sistema financiero, para que con la ayuda de un recurso público puedan endeudarse con la banca y obtener su casa propia.

Ahora bien, en el modelo ABC la población interesada en la ayuda estatal debe contar con un ahorro como encaje para la compra de su casa propia. Con este primer requisito, el interesado se convierte en beneficiario y será acreedor a un subsidio o bono estatal, el cual será entregado directamente a promotor/constructor como parte de pago para su vivienda. Después de ello, el

---

<sup>6</sup> Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional, documento emitido por el Banco Mundial en 1993, traducido al español en 1994.

beneficiario debe adquirir un crédito hipotecario en una entidad financiera para completar el costo total de la vivienda, la cual será entregada en propiedad privada.

El ahorro como componente de la fórmula se constituye como un recurso fresco dirigido al mercado habitacional (Hidalgo et al., 2017). De hecho, esta política hegemónica “propone extraer los ahorros y renta de la población de menos ingresos, endeudándolos a través de los mercados hipotecarios” (Delgadillo, 2018:623). El subsidio habitacional, es la puesta en circulación de recursos públicos, como aporte financiero estatal que no simboliza gasto para quien compra o vende la vivienda social. Y por último el crédito es lo que permite por un lado, adquirir el bien y por otro lado, la expansión de las fianzas hacia los hogares y familias de los sectores populares sometiéndolos ante el poder de la deuda.

Lo interesante es que todo este mecanismo se efectiviza debido al carácter de privado que adquiere la vivienda social. La propiedad privada funge como el mecanismo de acceso universal y hegemónico, de hecho “el llamado sueño de la casa propia ha jugado un rol central en las aspiraciones en el acceso a la vivienda en el contexto neoliberal, se trata de desmontar y desincentivar otras formas de propiedad, ya sean de tipo cooperativa pública o colectiva” (Imilan et al., 2016, p. 185).

Es importante recalcar, que si bien la propiedad privada coadyuva al proceso de mercantilización de este bien social, en América Latina, se ha impulsado la economía del consumo para compensar la falta de un sistema de bienestar que propicie la seguridad social, la jubilación digna, la educación, la vivienda entre otros servicios sociales. Por lo que el “sueño de la casa propia” no es más que una forma de compensación que si bien se basa en el consumo, también funciona como patrimonio estable para las futuras generaciones, visto desde una forma romántica. Pero esta incitación al garantizar derechos sociales mediante la deuda a coadyuvado al aumento de la deuda hipotecaria en el sistema financiero, lo cual es una expresión clave de la financiarización de la vivienda, pero también de la financiarización de la vida cotidiana de las familias de los sectores populares

Por tanto, este modelo de negocio en el que el Estado y las empresas buscan resultados rápidos en el sistema produce en consecuencia la transformación del derecho universal de acceso a la vivienda en una mercancía. Por lo que, si bien es una reducción rápida del déficit cuantitativo de vivienda, es también una forma que conduce a la acumulación de capital a través de este “bien social” (Neto & Salinas, 2019). Es más, esta especie de extracción financiera es organizada sobre los sectores menos favorecidos de la sociedad, los cuales no tienen una capacidad de solvencia dada por el mercado laboral, pero que al ser reconocidos como población subsidiada, inmediatamente pueden acreditar una inscripción bancaria gestionada por el Estado, por lo que el sector financiero extrae valor de este conjunto de actividades con garantía del propio Estado, lo cual es sumamente importante pues se expande las fronteras del capital hacia espacios y sujetos concebidos como marginales y periféricos para convertirlos en suelo de sus operaciones (Gago & Mezzadra, 2015).

Para concluir, lo más contradictorio de esta ecuación: propiedad-deuda, es que los gobiernos nacionales propician este mecanismo. Pero muy por lo contrario de lo que se espera (mayor acceso a la vivienda) o lo que se omite (acceso a la vivienda para clases pudientes) con estas políticas habitacionales, el efecto es mayor cantidad de personas propietarias de vivienda, aumento de la deuda hipotecaria e incremento de los precios de vivienda (B. Aalbers et al., 2021), pues hay mayor

demanda que propicia más oferta y el efecto directo es aumento en el precio, muy por lo contrario de las leyes del mercado. Este mecanismo lo que en realidad propicia es la generación de propietarios. Por tanto, este mecanismo cuando se impulsa con políticas habitacionales genera un ciclo perverso: programas que pretenden garantizar el derecho a la vivienda pero que generan problema de vivienda. Los ejemplos a continuación.

### **1.3.2 Vivienda social en Chile. El modelo exportado de los “*sin techo*” a los “*con techo*”**

Como en casi todo el mundo, el acceso a la vivienda para los sectores populares es por medio de la lógica asistencial estatal. En Chile, la perspectiva provisionista surge durante el siglo XIX, con políticas de corte higienista, asistencialista, estructuralista y sectorial, las cuales no tuvieron éxito ni gran alcance en la solución del problema a la vivienda (Hidalgo et al., 2016). Para 1953 se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI), que se enfoca en reducir el déficit habitacional acumulado mediante el desarrollo de proyectos que impulsan la densificación en áreas centrales y pericentrales (Imilan et al., 2016). Sin embargo, al no ser suficientemente efectiva esta solución debido a que no llegaba al gran contingente que necesitaba vivienda, la población emplea alternativas. Por ello en 1956 se evidencia la primera invasión de tierra en Santiago de Chile. De hecho, entre 1698 a 1972 los denominados campamentos albergaban a más 500.000 chilenos (Rolnik, 2017).

Para 1970, con el ascenso del gobierno de la Unidad Popular y Salvador Allende se aplicaron políticas donde se reconoce a la vivienda como un derecho social, es decir existió un mayor compromiso del Estado y la clase política para proveer vivienda a las clases vulnerables (Hidalgo et al., 2016). De hecho, surgieron propuestas que entendían a la vivienda como un proceso y debían estar apoyadas con la asistencia técnica y organizativa de la política habitacional (Sepúlveda, 2008).

En 1973, Chile enfrenta el golpe militar, se instaura la dictadura y se desestructuran los planteamientos de sus predecesores, lo cual ocurre en los primeros cinco años de ocupación y control militar de todo el país. Como en 1975 el país se movía en la incertidumbre, se realizan una serie de conferencias sobre la economía social de mercado, por lo que, en marzo de aquel año, Milton Friedman académico de la Universidad de Chicago, propone un solo camino: la reducción del gasto estatal; todo ello mediante el “tratamiento de shock”.

La imposición de un Estado subsidiario abarca también los cambios en la política de vivienda social chilena, focalizándola para segmentos sociales que no logran acceder por sí mismos al mercado privado de vivienda y estableciendo un rol donde entra a participar en las áreas que el mercado no opera (Imilan, 2016). La política de vivienda impulsada en 1978, se enfocaba en tres componentes: ahorro, subsidio y crédito, como Ana Sugranyes sostiene “un enfoque de aportes complementarios entre en Estado, el usuario y, con el correr de los años, el mercado financiero” (2005:28). Es preciso mencionar que el arranque de la producción masiva de vivienda fue gracias al Ministro de Vivienda y Urbanismo Modesto Collados, quien era empresario de la Cámara Chilena de la Construcción, y definía a la necesidad de vivienda como “un elemento de orden social que se traduce y expresa en metros cuadrados”, a la demanda de vivienda como “un factor de orden económico que se

materializa en montos monetarios” y a la oferta como “un hecho de orden físico traducible también en metros cuadrados” (en Sugranyes, 2005:28).

Para la década de los ochenta, el principal objetivo de la dictadura chilena era la reducción del déficit cuantitativo de vivienda. Para lograrlo se crea un “sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito, para asegurar la participación de las empresas constructoras” (Rodríguez & Sugranyes, 2004:60); además se establece que “los recursos necesarios para el logro de este objetivo estaban identificados desde el Estado en su rol subsidiario y complementados desde la institucionalidad financiera y con los aportes de los usuarios” (Sugranyes, 2005:29). Dicho de otro modo, “la vivienda social paso a ser una parte estructurante del mercado inmobiliario y no un derecho social, cuyo acceso estaba garantizado por un sistema de financiamiento compartido” (Hidalgo et al., 2016:65).

Del mismo modo, el lema utilizado para justificar el desarrollo y esta solución al problema habitacional estaba enfocado en “Chile país de propietarios”, lo cual profundiza el carácter mercantil que adquiere la vivienda (Imilan, 2016). De hecho, los principios que marcan esta etapa son: “la propiedad privada, mercado de suelo como organizador de la localización, focalización del financiamiento estatal a través del subsidio a las personas excluidas del mercado privado de vivienda y una creciente privatización del proceso habitacional” (Imilan et al., 2016). Lo que en efecto produjo un éxodo desde campamentos a viviendas sociales, donde los beneficiarios de las políticas de vivienda pasan de ser invasores a ser deudores del sistema habitacional (Skewes, 2008).

En efecto, se implanta un modelo de producción de vivienda social en Chile que asegura la demanda cautiva y una serie de estímulos al mercado constructor e inmobiliario. Por un lado el Ministerio de vivienda (MINVU) otorga los subsidios y asigna las viviendas a sus postulantes (crea una demanda cautiva), los cuales deben cumplir con ciertos criterios como: ser jefe de familia, no ser propietario de una vivienda, y no haber obtenido ayuda del gobierno para el acceso a una vivienda (Rolnik, 2017). Por otro lado, el Estado tiene preferencias con las empresas constructoras y el mercado financiero; a los constructores al final del año se les devuelve el 65% del Impuesto al valor agregado de los costos de la construcción y a los bancos el MINVU les financia los gastos de operación de los préstamos, los seguros de los préstamos y asume la responsabilidad del inmueble por si existiera incumplimiento en el pago del crédito hipotecario (Rodríguez & Sugranyes, 2012).

Es decir, es un modelo que crea una demanda cautiva para que el mercado inmobiliario pueda ejercer sus operaciones sin problema, el cual además tiene prestaciones especiales, lo que permite cerrar un ciclo de negocio donde la vivienda social se considera como un nicho de renta asegurada por el propio Estado; lo mismo sucede con el mercado financiero, pues se le asegura una cantidad de créditos hipotecarios anuales, así como también garantías fijas para que este sector de la población (generalmente de escasos recursos) pueda ser sometido a la deuda sin ningún problema para los bancos, no siendo así para los “beneficiarios”.

Ahora bien, estas políticas habitacionales tienen consecuencias territoriales. Entre 1980 a 2000 la producción masiva de vivienda fue de casi 200.000 unidades (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Las características del producto material de vivienda entregada es: i) vivienda construida en lotes individuales de hasta 3 pisos, que en los ochenta eran de 100 y 120 m<sup>2</sup> y en los noventa de 60 m<sup>2</sup>; y ii) departamentos en edificios o bloques de mediana altura, en propiedad horizontal y espacios

comunes localizados en los espacios residuales de los terrenos. En lo referente a localización de los conjuntos se implantan en la periferia lejana de Santiago de Chile; permitiendo el excesivo crecimiento de la ciudad, que entre 1979 y 1984 creció 1.200 hectáreas por año (Hidalgo, 1999).

Además, es necesario subrayar las características del producto social de estas políticas. El tamaño del núcleo familiar que vive en estas casas es de 1.9 familias, que se relaciona con las familias que crecen o que reciben a más familiares producto de la problemática de vivienda en Chile; así mismo, la distribución de la población asistida corresponde a 15% indigentes, 30% pobres y 55% no pobres, lo que indica una deficiente focalización (Rodríguez & Sugranyes, 2012), por el hecho que para acceder al crédito hipotecario se deben garantizar ingresos mensuales, mínimos y estables. Sin embargo para el año 2000, el 90.6% de la población pobre en Santiago viven en estos conjuntos de vivienda construidos entre 1980 y 1990 (Márquez, 2004).

Ahora bien, ¿Cuáles son los efectos socioespaciales de las políticas de vivienda chilenas? algunos investigadores consideran la necesidad de focalizar la importancia que tiene la localización y el grado de concentración de población con sus características, más allá de la calidad de la vivienda y sus dimensiones, pues la focalización social de subsidios habitacionales a los hogares pobres contribuye a la construcción de espacios socialmente uniformes y en consecuencia a la segregación residencial (Sabatini & Wormald, 2013).

En este sentido, Sabatini y Wormald (2013) en un estudio sobre la segregación de vivienda social concluyen que la segregación se presenta de manera objetiva y subjetiva. De manera objetiva tiene relación con varios factores como: el desempleo, la inactividad y mayor tiempo de viaje al trabajo; lo que en consecuencia determina que la segregación dificulta la superación de la pobreza. Y de forma subjetiva se relaciona con las ganas de abandonar el conjunto habitacional, la presencia de estigmas territoriales, la segregación al interior del barrio, y la destrucción del proyecto colectivo; lo que se traduce en la dificultad de completar con éxito trayectorias personales de vida, pues afecta a la búsqueda de trabajo, a los jóvenes y los grupos más vulnerables.

Por los motivos antes descritos, lo que suponía una solución en cuanto a la dotación de vivienda, se convirtió en un nuevo problema; “si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las *familias sin techo*, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias *con techo*” (Rodríguez & Sugranyes, 2012:50).

### **1.3.3 Vivienda social en México: del intervencionismo estatal a la producción masiva en las periferias**

A raíz de la Revolución Mexicana, se establece el punto de partida de la participación estatal en la dotación de vivienda a la población, en la Constitución de 1917, donde el artículo 123 establece la obligación de los patrones de proporcionar “habitaciones cómodas e higiénicas” a los trabajadores (García-Peralta, 2016). La intervención estatal no se hizo notar hasta que surgió el proceso acelerado de urbanización en la década de los cuarenta, donde tres instituciones comienzan a intervenir en materia habitacional: i) la Dirección de Pensiones Civiles, ii) el Instituto Mexicano de Seguridad Social, y iii) Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; las dos

primeras instituciones pertenecientes al sector de la seguridad social y los trabajadores impulsaron la construcción de grandes bloques de vivienda en régimen de arrendamiento, mientras que la última institución promovía el régimen de propiedad en proyectos habitacionales dirigidos a la población de sectores medios (Puebla, 2002).

En esta época, surge el nacimiento del sector constructor nacional, con la creación de Ingenieros Civiles Asociados (ICA) una de las constructoras más importante de la época (García-Peralta, 2010); pues el rasgo característico del intervencionismo estatal en materia de vivienda es que en México el proceso de construcción siempre fue mediante la contratación del sector privado (Puebla, 2002).

En los sesenta, se cancelan los incipientes programas de vivienda en alquiler y se impulsan programas de vivienda social en propiedad privada a raíz de la promulgación de la Alianza para el Progreso del gobierno estadounidense (García-Peralta, 2016). Por ello, en 1963, con la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se posibilita la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV), el cual canalizaba los recursos de la banca privada para la producción de vivienda social mediante el encaje legal (García-Peralta & Puebla, 1998). Parte del encaje legal fue dirigido a préstamos para adquirir o construir vivienda a tasas preferenciales; durante esta década esto se logró debido al alto crecimiento del sector industrial y al comportamiento favorable de la inflación (García-Peralta, 2016).

En la década de los setenta, tras la presión de los sindicatos se crea en 1972 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (Fovimi-Issfam). El objetivo principal de estos fondos fue establecerse como “fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos” (García, 2010:41). Los fondos de vivienda produjeron principalmente viviendas terminadas en conjuntos habitacionales y en menor medida se destinaron recursos para mejoramiento de vivienda o construcción individual.

La institución más importante en la producción de vivienda fue Infonavit por tener la mayor cantidad de afiliados, y por tanto tener mayores recursos para dirigirlos a la planificación y financiamiento de conjuntos habitacionales (García-Peralta, 2016); es más, las condiciones que propiciaba el Infonavit eran benéficas pues la baja tasa de interés en los créditos (4% anual) y a los plazos de amortización (15 a 20 años) permitían la compra de vivienda en propiedad a grupos de trabajadores asalariados que de otra forma no podían acceder a condiciones del mercado (Puebla, 2002).

Sin embargo, hay dos periodos distintos en la historia de Infonavit. El primero entre 1972 hasta 1991, en este periodo el instituto mantuvo el control de la construcción de viviendas, mantuvo fondos para la construcción, contrató desarrolladores de viviendas, determinó su propia estrategia y ubicación y asignó préstamos para personas de bajos ingresos; el segundo periodo es partir de 1992, cuando el Infonavit adopta un papel de facilitador en la provisión de viviendas, toda vez que las empresas inmobiliarias se hacen responsables de la adquisición de las tierras para la construcción, gracias a la reforma del artículo 27 de la constitución, la cual consiente el desarrollo

inmobiliario en tierra ejidales, lo que en efecto resulta en que las empresas desarrolladoras eligen la ubicación de los conjuntos, el precio y el diseño de la vivienda (Neto & Salinas, 2019).

Estos cambios contribuyeron a afianzar el papel facilitador de los fondos de vivienda y en consecuencia el actuar estatal y permitieron la consolidación de un mercado inmobiliario constructor para la promoción de vivienda. En efecto, el protagonismo del sector privado en la promoción de vivienda contribuye al incremento de la oferta de vivienda social en las periferias, a causa del precio de suelo en los límites urbanos, así también el papel del Estado construye una demanda solvente para estas promociones, pues principalmente otorga créditos a personas solventes, es decir a los asalariados, lo que contribuye a la exclusión de aquellos que no forman parte de un sistema de seguridad social y no son sujetos de crédito (Salinas & Pardo, 2018). De hecho, debido a los cambios, la diferencia es abismal en el porcentaje de préstamos otorgados a personas con salarios bajos, en la década de 1980 el 83% de préstamos se otorgaron a personas con menos de dos salarios mínimos, mientras que durante la década de 1990 únicamente se destinó el 23% de créditos a este sector (Schteingart y García en Neto & Salinas, 2019).

De esta manera, el Estado se convirtió en el principal cliente de la industria de la construcción y en su principal impulsor, pues se estableció el sistema de contrato dirigido al sector constructor empresarial, el cual se otorga de forma directa o a través de concursos; el hecho de que la vivienda se conciba en propiedad privada ha permitido el involucramiento de más actores empresariales, entre ellos los propietarios del suelo, los constructores, los proveedores de materiales y las inmobiliarias (García-Peralta, 2016). Es decir se pasó “de una política de vivienda con un enfoque social selectivo a otra con un enfoque mercantil abiertamente excluyente” (Olivera, 2015:155).

El incremento de vivienda que se evidencia por Infonavit es superior al de otros fondos, de 1970 a 2000, este instituto financió 2.122.950 unidades contribuyendo con el 15.5% de incremento en este periodo (García-Peralta, 2010). Sin embargo, para comienzos del siglo XXI, se acentúa la desregulación institucional, y se crean instituciones como el Consejo nacional de Fomento a la Vivienda en 2001, y en 2006 la convierten en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Ambas instituciones distinguen entre necesidades y demanda de vivienda, lo primero como “la cantidad de vivienda requerida para que todos los hogares cuenten con ese factor esencial” y lo segundo como “la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar en un periodo determinado” (Olivera, 2015), en consecuencia se privilegia el impulso a la oferta de mercado para la demanda efectiva proyectado en el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 y 2007-2012.

Para los sexenios 2000 a 2006 y 2006-2012 se incrementó el apoyo al sector privado y se consolidó un sistema crediticio confirmando más créditos para la compra de vivienda nueva en el mercado inmobiliario, en ambos periodos se construyeron 1.884.510 y 2.955.015 viviendas nuevas respectivamente (Salinas & Soto, 2019).

Ahora bien, ¿Cuáles son las consecuencias de este tipo de intervenciones en las ciudades? Por un lado se sostiene que las políticas de vivienda han incidido en el crecimiento desordenado de las periferias de las ciudades mexicanas, donde se construyen desarrollos masivos de vivienda social, debido al bajo costo del suelo en estos espacios en relación a suelo en áreas centrales y mejores conectadas con la ciudad (Salinas, 2016). Por otro lado, el efecto más alarmante es el fenómeno de

casas deshabitadas, según el Censo 2010 se calculan 5 millones de viviendas en estas condiciones, es decir el 14% del inventario total de vivienda existente (Olivera, 2015).

En México se transitó de una política pública habitacional influenciada por los ideales revolucionarios donde se promovía vivienda social en renta, de mejor calidad, a través de instituciones de seguridad social, y del Infonavit como un organismo muy especial en su accionar con la dirección tripartita implementada en los setenta, se pasó a la modificación de estas instituciones, influenciadas con los ajustes estructurales y el modelo neoliberal de los noventa, las cuales en la actualidad promueven y avalan la construcción de viviendas en las periferias cada vez más lejanas de las megalópolis mexicanas, donde los únicos que sufren y enfrentan las consecuencias de estas acciones es la población asalariada que busca el sueño de la casa propia.

### **A manera de cierre**

El presente capítulo recopila un marco teórico, conceptual y metodológico donde la vivienda es el eje transversal. Lo importante de este apartado es la relación entre la teoría y lo empírico, en el sentido de que la vivienda es el centro de la investigación y según el posicionamiento se entiende en dos líneas: i) como un producto que en el capitalismo lo ha mercantilizado y financiarizado; y ii) como un elemento esencial que satisface necesidades vitales desde el acto de habitar.

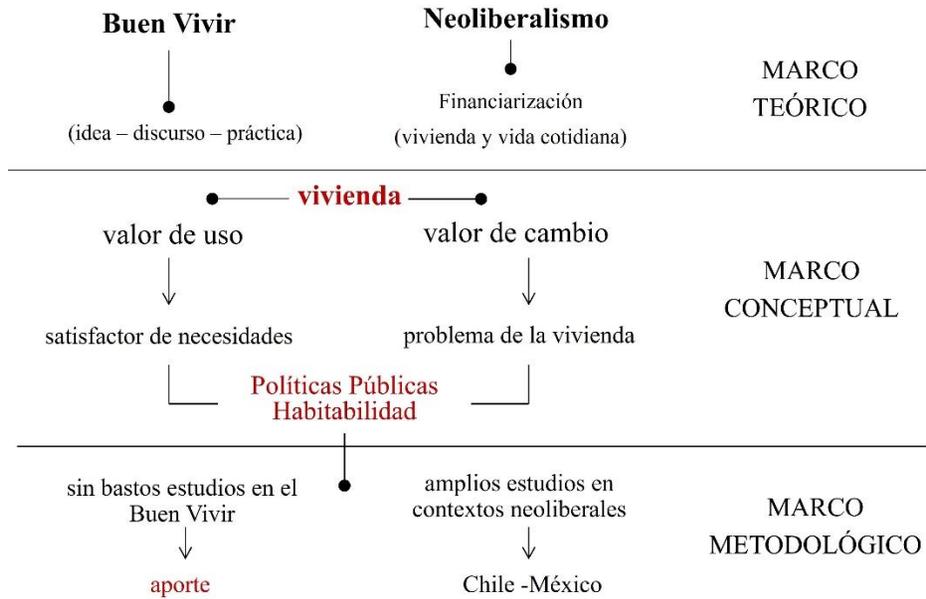
Partiendo del primer punto, se conceptualiza a la vivienda como valor de cambio que es utilizado por el mercado para extraer renta. Es importante recalcar que concebirla como una mercancía ha permitido que la población de escasos recursos económicos enfrente un problema habitacional. Ello conlleva a que el Estado actúe mediante políticas públicas. Sin embargo, al estar insertos en un sistema donde el neoliberalismo con sus ajustes ha penetrado las políticas sociales de los países en vías de desarrollo, las respuestas gubernamentales frente a la necesidad de vivienda responde a estas lógicas del patrón neoliberal, es el ejemplo de Chile y México. Es más, el capitalismo financiero ha infiltrado hasta los hogares y su vida cotidiana.

Por otro lado, se conceptualiza a la vivienda también como valor de uso, lo que conlleva a determinarla como un bien con carácter especial por su dialéctica entre uso-cambio, pero sobre todo por la necesidad de suelo (no reproducible y escaso) para su edificación y su forma de producción que permite apropiaciones especulativas. Pero más allá de esta dialéctica, es interesante que se posiciona a la vivienda como bien social que satisface necesidades individuales y trayectorias colectivas, todo ello desde el acto de habitar. Por tal motivo se presenta a la habitabilidad como una característica clave para medir efectivamente si este derecho humano es garantizado. Todo ello a partir de entender que para satisfacer la necesidad de vivienda no solo basta con el objeto en sí, de hecho son necesarias otras condiciones espaciales, sociales, ambientales y psicológicas.

Lo interesante es que en el contexto neoliberal se han realizado bastas investigaciones sobre las políticas habitacionales y sus efectos, pero existe una corriente reflexiva en el Sur que intenta salirse de esa lógica y busca alternativas para combatirla y no está ampliamente estudiada en

materia habitacional. Por lo que la presente investigación pretende incidir en su estudio y considerar a esta tesis como un aporte.

Ilustración 2. Esquema resumen teórico - conceptual – metodológico



Fuente: Elaboración propia

## **SEGUNDA PARTE. – CUESTIÓN, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL**

Como se estableció en el marco teórico-conceptual y metodológico, se aborda la investigación desde dos perspectivas: i) las políticas públicas y ii) la habitabilidad. Por tal motivo, la segunda parte de este documento responde a comprender el fenómeno desde la primera perspectiva, es decir desde el análisis de las políticas públicas habitacionales en Ecuador.

En ese sentido, esta parte comprende tres capítulos que analizan el ciclo vital de las políticas, entre la cuestión, formulación e implementación de la política habitacional del objeto de estudio.

El capítulo 2 hace un recorrido sobre la cuestión habitacional como problema público, da cuenta de las causas que forjaron el problema social que después se convirtió en un problema público atendible y se incluyó en la agenda política.

El capítulo 3 analiza la configuración de una arquitectura institucional que genera un marco legal y una institucionalidad que formula y diseña la política pública de vivienda. Se hace una revisión histórica de las políticas para luego centrar su análisis en el periodo de estudio 2007-2017.

Por último, el capítulo 4 refiere a la forma en la que se implementó la política pública y se analiza desde una dimensión operativa. Se destaca el rol del Estado y el mercado en esta puesta en práctica gubernamental.

### **CAPÍTULO 2- La cuestión habitacional como problema público en Ecuador**

La vivienda es necesaria para la subsistencia y bienestar de la población, tanto en áreas rurales y urbanas. Es significativo entender que el carácter mercantil que atribuye a la vivienda como un producto, es consecuencia también del régimen de propiedad privada que articula perfectamente esta dinámica y que coadyuva a generar el problema de la vivienda para los sectores de escasos recursos económicos.

Cabe recalcar, que un problema emerge de situaciones que no satisfacen ciertas necesidades o demandas, pero estas se convierten en cuestiones cuando son socialmente problematizadas (Oszlak & O'Donnell, 1995) y adquieren relevancia pública (Subirats, 1992); y al ser identificados como cuestiones, estos pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos y formar parte de su agenda; sin embargo, también pueden llegar a omitirlos e invisibilizarlos arbitrariamente.

Ahora bien, para contextualizar y posteriormente analizar las políticas habitacionales en Ecuador, es necesario estudiar su “ciclo vital”, que se compone de: i) surgimiento y percepción de los problemas, ii) incorporación en la agenda pública, iii) formulación de la política, iv) implementación, y v) evaluación y seguimiento de los efectos (Pedrotti, 2016). El presente capítulo se centra en el surgimiento y percepción de los problemas habitacionales; por lo que aquí se determina: ¿Cuándo y cómo surge el problema de la vivienda? ¿Cuándo se lo percibe como una cuestión? ¿Cómo la vivienda se convierte en un problema público?

## 2.1 Surgimiento de la cuestión habitacional

Para comenzar, es preciso enfatizar que la vivienda satisface necesidades individuales y colectivas, pero, también tiene un carácter mercantil al estar inmerso entre la lógica del valor de cambio dentro del sistema capitalista. Por consecuencia al tener un carácter mercantil, no toda la sociedad posee los recursos para solventar estas demandas a todos sus integrantes, y es allí donde comienza el problema.

Entonces en el contexto ecuatoriano, entendiendo que toda cuestión inicia con un problema y termina con una resolución (Oszlak y O`Donell, 1995), es preciso preguntar ¿Cuándo la vivienda se convierte en un problema para la población? Y ¿Cómo este problema se convierte en la cuestión habitacional?

Partiendo de estas preguntas generales, es necesario hacer una revisión del surgimiento de la cuestión habitacional o dicho de otro modo de la problematización social de la vivienda, dado que a breves rasgos se convierte en un problema cuando la población de escasos recursos económicos no logra solventar la compra con valor de cambio en el mercado y en efecto al no obtener este bien de manera legal, formal y regular, deben inventar alternativas para solventar dicha necesidad. Precisamente en América Latina, estas alternativas fueron las denominadas según cada país como: favelas, villas miseria, campamentos, callampas, ranchos jóvenes, conventillos, asentamientos informales, entre otras, pero que en definitiva responden a “formas habitacionales precarias” (Ziccardi, 1989).

Sin embargo, esto no es actual, ni data de hace menos de un siglo; de hecho, es un problema de carácter histórico, pero que en cierto punto adquirió relevancia, pues como afirma Subirats “los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que exista y se resuelvan (...) no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen” (1992). Es más la evidencia de Federico Engels que relató en 1872 las condiciones deplorables en que habitaban las clases trabajadoras en Inglaterra, permite cuestionar que este problema no es ni nuevo ni particular, y responde al sistema capitalista vigente en el mundo.

Por tanto, al ser la vivienda un problema no exclusivo es preciso evidenciar de acuerdo con cada contexto en particular, entonces: ¿Cuándo la cuestión habitacional surge? Quizá, entre la dicotomía de lo rural y urbano, en el campo esta necesidad se logra solventar de manera más rápida o quizá no responde a una trayectoria de vida específica del campo, pero cuando se traslada a la ciudad, la situación es más compleja, y allí es donde el problema recobra relevancia y se convierte en la cuestión habitacional. Como afirma Ziccardi (2008), la vivienda posee un carácter patrimonial, pues se relaciona con la imposibilidad de acceder a suelo, vivienda y servicios básicos, entonces en definitiva la vivienda se convierte en un problema urbano.

Entonces, el problema de la vivienda no es una necesidad aislada o puntual, pero si tiene un carácter urbano, y deviene de procesos políticos, sociales y económicos tanto mundiales como locales. Por ello, las líneas que siguen revisan históricamente ¿Cuáles son los procesos que conllevan a la percepción y valorización de este problema social convertido en cuestión?

### 2.1.1 El boom de la urbanización en Ecuador

Como se anotó, la vivienda en el contexto urbano se convierte en problema, pero ¿Cuándo este problema es socialmente visible? Para ello, es necesario articular a la vivienda con la urbanización acelerada y recapitular su proceso.

Vale la pena destacar que la urbanización es un proceso ajeno a la sociedad pero que ocurre en ella, y si bien ésta tiene relación con el sistema capitalista, son las propias modalidades del desarrollo capitalista en cada país las que generan procesos de urbanización periféricos y paupérrimos, es decir que las economías latinoamericanas son las que han generado grandes contingentes de mano de obra mal pagada que en efecto deben soportar condiciones precarias de vida en la ciudad (Ziccardi, 1989).

En el caso de Ecuador, los procesos de urbanización devienen de finales del siglo XIX, pero su acelerada reproducción y sus consecuencias se presentaron a mediados del siglo XX. Todo esto tiene relación con la incorporación de ciertos mercados nacionales al mundo capitalista y en lo que algunos denominan la crisis urbana.

La crisis urbana se desarrolla a partir de la consolidación del Estado nacional y del modelo de agroexportación que permitió al Ecuador anclarse al modelo capitalista mundial. El primer producto que logra entrar a este modelo es el cacao<sup>7</sup>, pero en su segundo auge, de 1860 a 1920, se observan flujos migratorios regionales que posteriormente configuran procesos de urbanización y acumulación a escala nacional.

Debido a la importancia que tiene el cacao y la localización de sus plantaciones, los flujos migratorios se formaron de la región sierra hacia la costa, pasando de la forma de producción de la hacienda hacia la plantación de cacao que se desarrollaba en las áreas rurales cercanas a la ciudad de Guayaquil. Este desplazamiento se vincula a la necesidad de mano de obra en las plantaciones y la búsqueda de mejores condiciones por parte de los agricultores de la hacienda serrana. De hecho, a partir de 1857-1858 Guayaquil supera por primera vez en población a Quito (Aguirre, 1984).

Para 1920, Ecuador enfrenta una fuerte crisis del modelo agroexportador cacaotero, que indudablemente la absorbió la mano de obra campesina debido a los despidos masivos en las plantaciones costeñas. Por tal razón, los campesinos despedidos migran a la ciudad más cercana en busca de trabajo, dándose los primeros flujos migratorios del campo a la ciudad y conformando a la ciudad de Guayaquil como el polo principal urbano del país. Los primeros migrantes se asientan en los centros de la urbe, gestando los primeros tugurios en esta ciudad y el apareamiento de un estrato popular de carácter urbano (Jácome, 1987).

Años más tarde, entre 1948 a 1954, el banano se junta al modelo agroexportador, convirtiéndose en una de las principales fuentes de ingresos para la economía ecuatoriana y del mismo modo continua el patrón de flujos migratorios hacia las provincias de la costa. Sin embargo, en la década de los cincuenta se enfrenta una nueva crisis que produce desplazamientos del campo a la ciudad, pero con mayor frecuencia, constituyendo a Quito y Guayaquil como los destinos con mayores

---

<sup>7</sup> Cacao para exportación: primer auge entre 1763 a 1842 y segundo auge entre 1860 a 1920

beneficios. Por un lado, Quito, debido a que el Estado nacional consolidó sus poderes y funciones en esta ciudad político-administrativa; y por otro lado, Guayaquil, por la cercanía a las plantaciones de cacao y banano (Achig, 1983).

Quito y Guayaquil, desde la consolidación del Estado Nacional y el modelo de agroexportación se convirtieron en centros regionales y en eje de procesos de urbanización y acumulación a escala nacional (Carrión & Erazo, 2012), siendo hasta la actualidad las dos ciudades más importantes del país. A razón de esto, se evidenció un alto volumen de flujos migratorios rural-urbano en estas ciudades para la búsqueda de mejores condiciones laborales y de vida. Sin embargo, ambas ciudades no tenían la capacidad de absorción de la mano de obra campesina, ni la infraestructura necesaria para recibir a la población. Por ello, se forman los primeros tugurios en Quito, y se incorporan más a Guayaquil, fortaleciendo el estrato popular urbano en dichos territorios, que de cierto modo es la formación de un sujeto social capaz de pagar mediante el alquiler las rentas del suelo urbano generalmente ubicadas en los centros históricos que llevaron el nombre de tugurios o conventillos (Carrión & Erazo, 2012).

En la década de los sesenta, se gestó el proceso de modernización capitalista que incluyó cambios sustanciales: incipiente industrialización, dominio del capital comercial, formación del capital bancario y la urbanización de ciertos sectores rurales (Carrión & Erazo, 2012). De igual manera, la Reforma Agraria gestada en 1964 provocó a los terratenientes que despojen de tierras fértiles a los huasipungueros<sup>8</sup> y partidarios, ante el temor de perder sus tierras en manos de indígenas, por ello esta población se vio obligada a migrar una vez más del campo a la ciudad en busca de trabajo (Achig, 1983).

A este fenómeno de migración y urbanización acelerada se le suma el Auge de la exportación del petróleo en 1972, que configura la puesta en práctica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) debido a los derivados y rentas de la producción y comercialización petrolera. En la década de los setenta se incrementó aún más el crecimiento poblacional en las ciudades.

En efecto, el acelerado proceso de urbanización debido al alto volumen de flujos migratorios, según datos, es evidente desde 1950. La población era principalmente rural pues conformaba el 71.5% del total nacional, mientras que la población urbana era el 28.5%. Debido a los procesos anteriormente señalados es para 1990, que por primera vez la población urbana superó en 51.1% a la rural que configuraba en 48.9%; y en efecto hasta la actualidad continua esta tendencia. En este sentido, es preciso enfatizar tres cuestiones (tabla 3):

- i) En 1962 se evidencia uno de los mayores incrementos de población urbana, con una tasa de crecimiento<sup>9</sup> de 4.73%. El incremento es constante relativamente entre 1950 y 1982, pero la evidencia de crecimiento mayor en la historia se observa en este último año con 4.88%, que en cifras absolutas refleja el incremento de 1,288,109 personas. De hecho, el promedio de crecimiento de ese periodo es de 4.64% anual.

---

<sup>8</sup> Persona que trabaja y cuida, sin remuneración, un pedazo de tierra que entregaba el Latifundista en una hacienda sin título de propiedad

<sup>9</sup> Tasa que en promedio crece i decrece el fenómeno de estudio por año en el periodo intercensal

- ii) En 1990 la tasa de crecimiento no es alta como en la anterior década y esto se refleja en una tendencia de incremento no tan acelerada, pero que tiene un pico importante en 2001, con una tasa de crecimiento en área urbana de 3.68%.
- iii) En cuanto a la población rural es diferente, el crecimiento sostenido se presenta entre 1950 a 1974, con un promedio de 2.13%, pero en 1982 hay un crecimiento menor sostenido hasta 2001, de hecho, presenta signos negativos con -0.03%.

Ahora bien, según esta descripción, se determina la evidencia de dos *boom* de la urbanización: el primero entre 1950 a 1982, con un pico mayor en el último año y por tanto acelerado de acuerdo a la tasa de crecimiento anual; y el segundo, en la última década del siglo XX, con evidencia en el censo de 2001, con una tasa de crecimiento de 3.86%, es preciso recalcar que la población urbana se incrementa en cifras absolutas en 2,472,020 personas, pero decrece la población rural, y esto se debe a la fuerte crisis económica de los noventa que afectó al país y fue la causa de los flujos migratorios locales, pero también internacionales.

Como dato, en los últimos 60 años, en promedio la tasa de crecimiento poblacional urbana es 3.76%, mientras que la rural es 1.4%, lo que en efecto constituye una población predominantemente urbana en Ecuador desde 1990.

Tabla 3: Población y tasa de crecimiento 1950-2010

Años	Población total			Porcentaje total		Tasa de crecimiento	
	Nacional	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
<b>1950</b>	3,202,757	912,786	2,289,971	28.5	71.5		
<b>1962</b>	4,564,080	1,611,120	2,952,960	35.3	64.7	4.73	2.12
<b>1974</b>	6,521,710	2,699,988	3,821,722	41.4	58.6	4.30	2.15
<b>1982</b>	8,138,974	3,988,097	4,150,877	49.0	51.0	4.88	1.03
<b>1990</b>	9,697,979	4,955,667	4,742,312	51.1	48.9	2.72	1.67
<b>2001</b>	12,156,608	7,427,687	4,728,921	61.1	38.9	3.68	-0.03
<b>2010</b>	14,483,499	9,095,637	5,387,862	62.8	37.2	2.25	1.45

Fuente: Elaboración propia con información de Censos de población 1950-1962-1974-1982-1990-2001-2010, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

Ahora bien, en este primer *boom* de la urbanización, Quito y Guayaquil fueron los polos de atracción para los flujos migratorios ¿Cuál fue su evolución?

Guayaquil, como se anotó, a mediados del siglo XIX, ya superaba en población a Quito, e históricamente se ha constituido con una población predominantemente urbana. Cabe enfatizar tres puntos:

- i) Desde el primer censo en 1950, el 80.3% es población urbana y el 19.7% rural. Para el 2010, la tendencia aumenta a un 96.9% en lo urbano y 3.1% en lo rural. El polo más importante de la costa, en los últimos 60 años, es en promedio predominantemente urbano en 91.8% y rural en 8.2%.

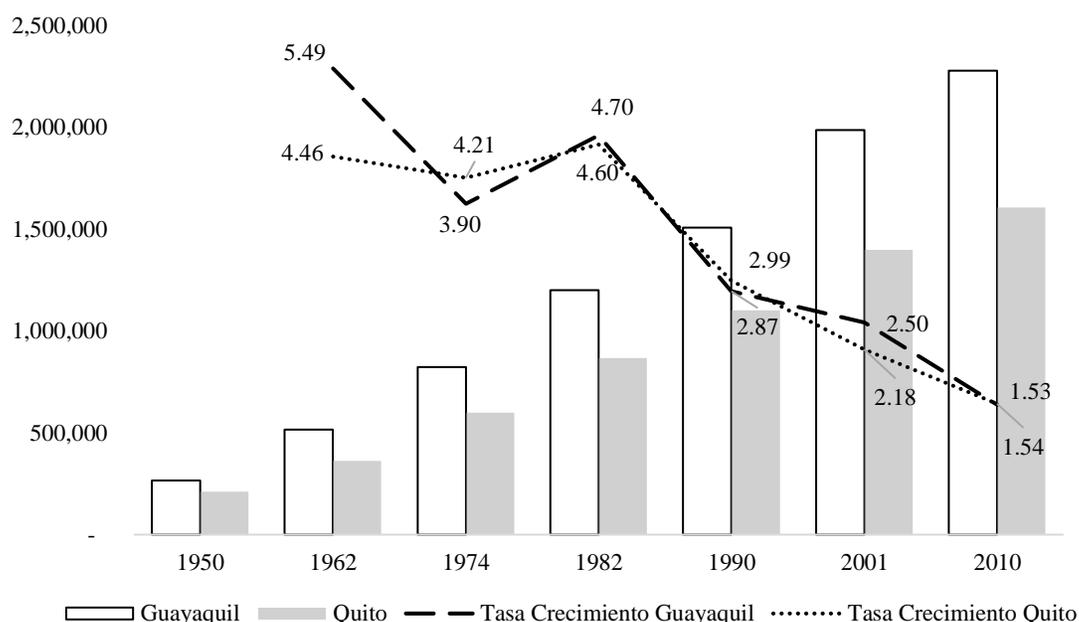
- ii) La mayor tasa de crecimiento se refleja en 1962 con 5.49% desde que se realizan censos oficiales. Los datos evidencian que hay un crecimiento sostenido entre 1950 y 1982, con un promedio de 4.70%, muy parecido al nacional, y entre 1990 y 2010, el crecimiento es lento con 2.30%.
- iii) La población rural es un tanto peculiar. Para 1962 decrece en -1.83%, pero entre 1974 y 1982 hay un incremento, uno de los más altos de la historia con 5.36% medido en ese periodo. Sin embargo, entre 1990 y 2001 nuevamente decrece en -5.16% medido como promedio anual intercensal. Esto responde a las lógicas de migración campo ciudad, pero también a la migración internacional por la crisis de finales de los noventa. Sin embargo, para 2010 incrementa en 3.15%, lo que son nuevos asentamientos informales en la periferia, en la ciudad que mayor informalidad sostiene de manera histórica. De hecho, hasta el 2010, los asentamientos informales cuentan con 1,616,374 personas, de un total de 2,278,691 (Sánchez, 2014).

Quito presenta una situación parecida a Guayaquil en cuanto al proceso de urbanización. Como se puede observar en el gráfico 1, las tasas de crecimiento tienen las mismas tendencias, las cuales reflejan el comportamiento nacional. Pero para puntualizar, hay tres aspectos:

- i) Quito es predominantemente urbano pero no en la misma proporción que Guayaquil. Para 1950, el 66.5% de la población es urbana, mientras que el 33.5% rural. En el último censo del 2010, el 71.8% está en suelo urbano y el 28.2% en rural. En promedio corresponde al 73.9% y al 26.1% respectivamente.
- ii) A diferencia de Guayaquil, la mayor tasa de crecimiento se evidencia en 1982, con 4.60% y su mayor aceleración de crecimiento es entre 1950 y 1982, al igual que el comportamiento nacional, con un promedio de 4.42%, mientras que entre 1990 y 2010, es lento el crecimiento con 2.24% en promedio reduciéndose a la mitad.
- iii) En cuanto a lo rural hay un crecimiento constante, pero de forma acelerada a partir de 1982 hasta el 2010, en promedio 3.45%, pero con el mayor pico entre 2001 a 2010 con el 4% anual. Esto tiene relación con el crecimiento y ocupación hacia las zonas suburbanas de la ciudad como: el Valle de los Chillos para población de clase media, el valle de Cumbayá para los sectores medios y altos, y las parroquias rurales del norte de la ciudad como Calderón, San Antonio, Pomasqui, para conjuntos de vivienda de interés social.

En síntesis, el primer periodo del *boom* de la urbanización se localizó y tuvo génesis en Quito y Guayaquil, de forma acelerada de 1950 a 1982, y de forma constante hasta 2010. Entonces, a partir de la recepción de población rural en busca de mejores condiciones de vida, ¿Qué espacios de la ciudad ocupaban? ¿Cómo solventaban su necesidad de vivienda?

Gráfico 1: Población urbana Quito y Guayaquil y tasa de crecimiento de población urbana de 1950 a 2010



Fuente: Elaboración propia con información de Censos de población 1950-1962-1974-1982-1990-2001-2010, INEC.

### 2.1.2 Problema de la vivienda en Ecuador

La vivienda se convierte en un problema cuando mucha población migrante, específica pero no únicamente, no logra conseguir un techo para descansar por sus “propios méritos”. Esto refiere a q no posee “recursos monetarios necesarios para producir o adquirir una vivienda en el mercado, lo que implica recurrir al arrendamiento, al acceso a un crédito, o bien a los procesos autogestionarios” (Delgadillo, 2011, p. 151).

La primera opción que la población trabajadora migrante tenía era el arrendamiento, la interrogante es ¿Dónde? En un principio se localizaba en los centros históricos. Principalmente a partir de la década de los cincuenta, la formación de tugurios se manifestó primero en Guayaquil y después en Quito, ambas ciudades donde se localiza el mayor número de población urbana. La población proveniente de la plantación y de la hacienda que migró a las ciudades, en su gran mayoría, no accedió a un salario digno y no encontró vivienda adecuada para subsistir, por lo que la opción era rentar espacios precarios en las grandes casonas de los centros históricos. Esta lógica de arrendamiento, según Delgadillo (2011), es considerada como una vertiente histórica, pues se trata de un parque habitacional deteriorado, con espacios deficitarios y en condiciones insalubres por la falta de servicios necesarios para la subsistencia y en hacinamiento. Según Mario Vascones (en Delgadillo, 2011) los tugurios quiteños existieron entre 1940 y 1970 y según Patricia Sánchez (2014) los tugurios guayaquileños se forjaron entre 1920 y 1970.

En el caso del centro histórico de Guayaquil se denominaban tugurios, y la literatura lo conceptualiza como “vivienda precaria con alto índice de ocupación, localizada en la primera corona de la ciudad” (Sánchez, 2014, p. 30); y en el caso del centro histórico de Quito estos espacios se denominaban conventillos y la literatura especializada los describe como,

Solución criolla a la demanda de vivienda. Se trata de casonas unifamiliares antiguas del centro histórico y otros edificios de la ciudad, transformadas en viviendas multifamiliares, a través de la subdivisión de inmuebles, donde numerosas familias se hacían en pequeñas habitaciones. Además del hacinamiento, las viviendas se caracterizan por el deterioro físico, la carencia de los servicios sanitarios, la ausencia de cocinas, tener un solo cuarto, estar habitadas por población de escasos ingresos y por encontrarse en régimen de alquiler (Delgadillo, 2011, p. 361).

En este contexto, se asegura que la vivienda en conventillo o tugurios de los centros históricos era el primer paso, para algunos el único. De hecho, cuando la situación económica no mejoraba continuaban habitando los tugurios centrales o conventillos, pero las políticas de renovación de áreas centrales (de moda en aquella época) demolicionaban dichas casonas y expulsaban a sus habitantes a las periferias, por lo que debían buscar alternativas, y las tomas de tierra podían ser una opción. Por poner un ejemplo: el caso de la población en el Guasmo de Guayaquil que fueron expulsados tras la demolición de 130 conventillos en 1973 (Sánchez, 2014).

Sin embargo, cuando la situación económica mejoraba, algunas familias lograban trasladarse a las periferias, donde accedían a un lote en propiedad (formal o informal) y con el tiempo podían autoconstruir sus viviendas.

De hecho, se afirma que las dos terceras partes de las ciudades latinoamericanas se han consolidado de acuerdo con esta lógica de autoconstrucción en límites urbanos. Es preciso recalcar que aquellos grupos de trabajadores urbanos provenientes del medio rural en su gran mayoría no lograban integrarse en la sociedad moderna y se los categorizaba dentro del concepto de la marginalidad. Es más, por sus propias necesidades de vivienda conformaban “asentamientos humanos marginados”, tanto dentro de la ciudad y fuera de ella, y se los consideraba, por un lado, como intrusos por su condición de ilegalidad, y por otro lado, como un enclave urbano de la pobreza por las condiciones de vida deficitarias y precarias (Ziccardi, 2020).

De todos modos, este problema responde a la necesidad de vivienda, pero en primera instancia a la búsqueda de suelo en donde instalarse. En efecto, esto responde al fenómeno de barrios autoconstruidos o a la lógica de la necesidad, donde la población busca alternativas no oficiales para solventar su necesidad de vivienda, en Guayaquil a partir de finales de los cincuenta (Aguirre, 1984) y en Quito a principios de los setenta (Larco, 2018; Mena, 2010).

En ambas ciudades la configuración de este tipo de asentamientos tiene ciertas semejanzas porque ante la precariedad y la expulsión por parte de políticas higienistas que se implementaron en la época, el estrato popular que habitaba en tugurios se desplazó a zonas más alejadas del centro. En Guayaquil ocuparon los suburbios de la ciudad y en Quito se localizaron en las faldas de las montañas, con la lógica de ocupar terrenos públicos baldíos mayoritariamente.

Entre Quito y Guayaquil, la ocupación de estos asentamientos humanos marginales en el territorio se traslada a hectáreas, la diferencia entre la ocupación de este tipo de asentamientos en Guayaquil es abismal en comparación con Quito. La situación precaria de vivienda en esta ciudad era preocupante y responde a la cantidad de población migrante que albergaba y a las malas condiciones laborales de la mano de obra recién llegada. A partir de la conformación de estos territorios con viviendas autogestionadas, precarias y sin acceso a servicios básicos por su condición de ilegalidad, la vivienda para los sectores populares se conforma en un problema grave y particular de su condición socioeconómica (tabla 4).

Tabla 4: Evolución de los asentamientos informales en Guayaquil y Quito (hectáreas)

	<b>Guayaquil</b>	<b>Quito</b>
<b>antes de los 70's</b>	818.96	-
<b>70's</b>	2,740.83	-
<b>80's</b>	4,751.6	4,575
<b>90's</b>	7,620.49	3,979
<b>2000</b>	15,701.94	4,016

Fuente: Elaboración propia con información de Mena, 2010 y Sánchez, 2015.

Para la época, la “ilegalidad” no era un problema urbano público que se incluía en la agenda gubernamental (Larco, 2018). Pero, a partir de los ochentas es que por primera vez se instauran los requisitos y procedimientos para legalizar fraccionamientos informales (Mena, 2010).

En este punto es preciso enfatizar la relación existente entre la tasa de crecimiento rural en Quito y Guayaquil con la evolución de asentamientos informales medidos en hectáreas.

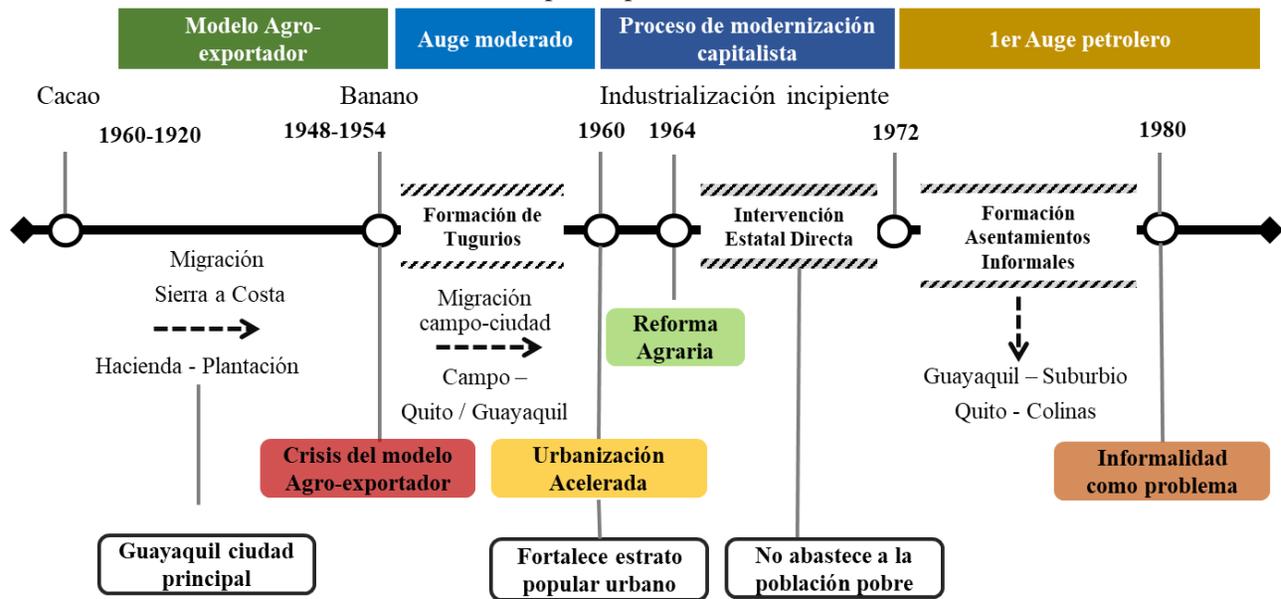
En Guayaquil, en el área rural el punto más elevado de la tasa de crecimiento es en el periodo intercensal de 1974 a 1982 con 5.36% o en cifras absolutas son 44,867 personas; esto tiene referencia con la evolución de asentamientos informales de los años setenta, que creció en 1,921.87 hectáreas, es decir un 234% más que la década pasada. En otras palabras, el incremento de asentamientos informales en esta ciudad tiene su punto más álgido en la década de los setenta de manera histórica.

Así mismo, en Quito, en el área rural el pico más elevado data del mismo periodo 1974 a 1982 con 3.89% de crecimiento o 66,720 personas asentadas en el área rural; siendo una cifra mayor que Guayaquil en términos absolutos, pero en promedio anual es menor. Al no existir datos levantados de décadas pasadas, en los años ochenta se registran 4,575 hectáreas de asentamientos informales.

Por tanto, ambas ciudades se asemejan en el incremento de asentamientos humanos marginados a causa por un lado de la urbanización acelerada, y por otro lado de la expulsión de los sectores populares de los centros históricos tugurizados; por lo que el problema de la vivienda adquiere su máxima expresión en este periodo: 1974 a 1982.

Para sintetizar, se ha construido una línea de tiempo que permite ilustrar los periodos en los que se establecieron territorios que coadyuvaran a la aparición de este problema (Ilustración 3)

Ilustración 3: Línea de tiempo del problema de la vivienda en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con información de Achig, 1983; Aguirre, 1984; Carrión, 1996; Carrión & Erazo, 2012; Jácome, 1987; M. Larco, 2018; Mena, 2010; L. Ruiz, 2011

## 2.2 La vivienda en la definición como problema público atendible

La literatura especializada resalta que un problema socialmente aceptado se convierte en cuestión al tener relevancia pública, pero ¿Qué problemas son realmente relevantes? ¿Qué los hace relevantes públicamente? ¿Por qué unas cuestiones se convierten en problemas públicos y otras no? ¿Qué cuestiones logran formar parte de la agenda de poderes públicos? Estas preguntas son el énfasis del presente apartado, y se intentarán responder a continuación.

Para establecer a los problemas como relevancia pública deben transitar por una serie de condicionantes que no necesariamente son objetivos y recurren a la subjetividad de quien los plantea y como se los perciba. De hecho, es complejo que todos los actores coincidan en una sola percepción del problema social, incluido el Estado, y cada quien tomara posición respecto a su definición (Oszlak & O'Donnell, 1995). Es más, “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental” (Maldonado & Casar, 2008, p. 211), es decir, no todo problema realmente relevante adquiere la atención del interés público, pero si se llega a considerar como relevancia pública, no necesariamente será atendible por el Estado, por lo que es preciso afirmar que es un asunto de carácter político más allá que del carácter social que apela por el bienestar de las personas.

No obstante, hay académicos que sostienen que existen ciertas líneas generales que permiten afirmar a una cuestión como problema público y conformarlo parte de la agenda de actuación de los poderes públicos. Subirats (1992) considera seis elementos generales:

- i) Si la cuestión llega a tomar proporciones de crisis y no puede ser ignorada, tanto en el presente como en el posible agravamiento futuro
- ii) Cuanto es una problemática particular o peculiar que se diferencia de una cuestión general
- iii) Al ser una cuestión mediática
- iv) Cuando al inicio tiene características particulares y limitadas, pero después adquiere una importancia global
- v) Cuestiones que por su carácter especial podrían alterar la legitimidad y poder público
- vi) Temas que se conviertan en tendencia o valores más de moda

Con estas consideraciones generales, se puede posicionar a un problema como público o no y si merece o no atención gubernamental, pero más allá de una simple decisión, lo que conviene destacar es la esencia política que conlleva considerar a un problema como público atendible, pues se pone en juego la legitimidad y en consecuencia la gobernabilidad de los agentes políticos en el poder. Lo que se pretende sostener, es que además del carácter objetivo que tiene el problema de la vivienda, por ser un bien esencial para la vida de las personas, tiene un carácter subjetivo-político que toma posición frente al problema y a la manera de resolverlo.

Ahora bien, considerando la parte objetiva de este problema ¿Cuándo el problema es evidente para sus gobernantes? Según los siguientes datos, se considera que en Ecuador, la vivienda adquiere la relevancia pública y el carácter de atendible por las siguientes razones: i) al contemplarse como crisis urbana que no podía seguir siendo ignorada, ii) al tener características peculiares que afectaban directamente a la población migrante de los sectores populares, y iii) al ser un tema de carácter regional que se discutía en convenciones internacionales.

La crisis urbana que se hace referencia es aquella evidente por la acelerada urbanización, los altos flujos migratorios a las principales ciudades ecuatorianas y la creciente pauperización de estos sectores populares por no lograr insertarse en el mercado laboral y las malas condiciones laborales que estos ofrecían. A causa de ello, como se señaló en el apartado anterior, el incremento de población urbana y en consecuencia la falta de vivienda era evidentes y no podían continuar siendo ignoradas, pues podría generar un agravamiento futuro, que, si se reflexiona objetivamente, la informalidad y los asentamientos humanos marginados son una consecuencia grave que explotó entre 1960 a 1980.

A partir del primer censo de vivienda en 1962, se establece la categoría tipos de edificación, donde por primera vez se especifica como permanente y semipermanente a la vivienda. En la categoría de permanente se establece a la edificación considerada como casa, villa y departamento, los cuales son construidos con materiales resistentes como hormigón, piedra, ladrillo, adobe o madera. En la categoría de semipermanente se localizan aquellas viviendas en condiciones y con materiales

deficitarios, aquí se encuentran dos clases. Las primeras de mejores características como: cuarto de inquilinato y mediagua; sus características materiales son de adobe, sin tumbado y piso de tierra, y uso común de los servicios básicos. Las segundas son más deficitarias como: covacha, choza, rancho, otros; con características constructivas de autogestión y a materiales como la paja, caña, tierra, tanto en paredes, techos y piso. Al no existir un levantamiento exacto de los asentamientos informales, se considera a la categoría de semipermanentes con materiales deficitarios como parte de la informalidad.

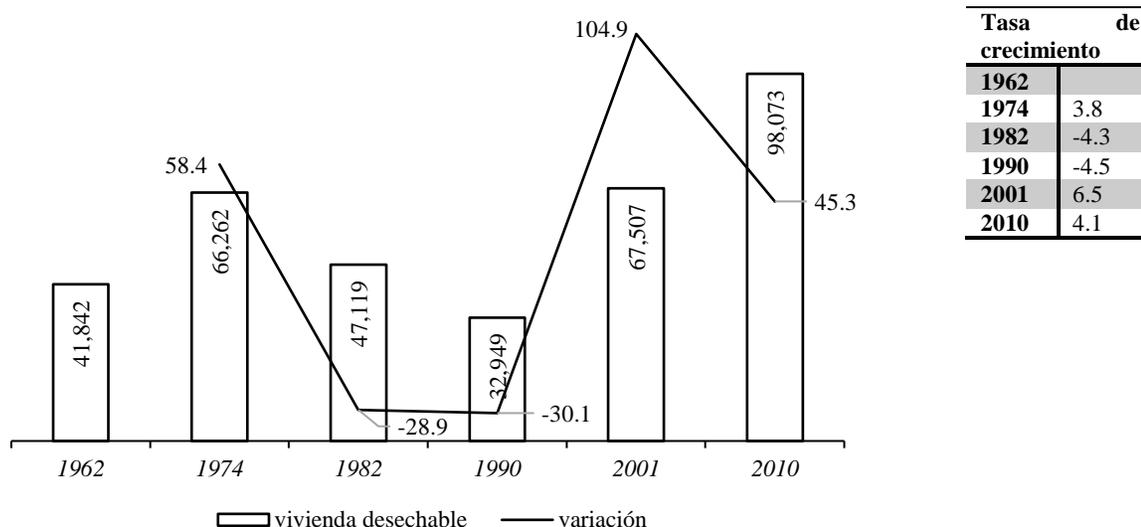
Por tanto, merece la pena subrayar lo siguiente (Gráfico 2):

- i) En 1962 se contabilizan 41,842 viviendas en esta condición en el área urbana, pero el *boom* se refleja en 1974, cuando la variación entre censos es de 58.4% de las viviendas, uno de los aumentos más altos de la historia, pues en términos absolutos son 24,420 viviendas de incremento. Esto tiene referencia con el crecimiento acelerado de población urbana, en Quito y Guayaquil, y en el primer *boom* de la urbanización. De hecho, se afirma que en este periodo Quito creció en un 500% (Carrión & Erazo, 2012).
- ii) Entre 1990 a 2010 el incremento de viviendas en esta condición es elevado. Para la medición del 2001, la variación es de 104.9%, es decir 34.558 más viviendas. Lo propio sucede en el 2010, la variación es de 45.3%, que reflejan 30.566 más viviendas. Vale la pena destacar la tasa de crecimiento entre 1990 a 2001 y entre 2001 a 2010. En el primer periodo es de 6.5% anual, por lo que se considera el más elevado de la historia; y en el segundo periodo es de 4.1% anual, de igual manera uno de los más altos. Pero al revisar el tipo de tenencia de la vivienda, existe un incremento sustancial entre 2001 y 2010 de la tenencia de tipo gratuita y del tipo otro: regalada, donada, heredada o por posesión, donde de forma general caben los asentamientos informales; la variación entre el 2001 y 2010 de la categoría gratuita es de 206.8% y de la categoría otro es de 1515%, en términos de tasa de crecimiento anual en el periodo intercensal es de 12.5% y de 30.9% respectivamente en el área urbana.

Entonces, al revisar estas cifras, en efecto, el problema de la vivienda se suscitó al evidenciar aquellas que respondían a condiciones precarias y que tuvieron un gran aumento entre 1962 y 1982, lo que se constituye en una indudable cuestión que alcanza proporciones de crisis y que no puede ser ignorada por la política en un primer momento. Pero también hay un segundo momento importante, entre 1990 a 2010, que responde al segundo *boom* de la urbanización, pues el incremento de viviendas en esta categoría de desechable también es importante y de carácter urgente.

La segunda razón por la que la vivienda adquiere relevancia es que posee características peculiares que afectaban directamente a la población migrante de los sectores populares, pues a partir del primer censo de vivienda se puede verificar las graves condiciones que presentan las viviendas en general. Por tanto, es preciso revisar la evidencia del tipo de vivienda en la que habita la población y lo que en efecto se constituye como déficit en el proceso.

Gráfico 2: Tipo de edificación deficitario de 1962 a 2010 (área urbana)



Tasa de crecimiento	
1962	
1974	3.8
1982	-4.3
1990	-4.5
2001	6.5
2010	4.1

Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001-2010, INEC.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), la vivienda se divide en tres tipos: i) vivienda aceptable<sup>10</sup>, es decir con buenas condiciones con materiales permanentes; ii) vivienda mejorable<sup>11</sup>, necesita reparaciones con materiales semipermanentes; y iii) vivienda desechable<sup>12</sup>, irrecuperable con materiales semipermanentes. Es necesario recalcar dos cuestiones (Gráfico 3 y Tabla 5):

- i) En el área urbana, para 1962, las viviendas aceptables constituían el 77% del total nacional, sin embargo, se evidencia la disminución de este tipo de viviendas para el censo de 1974, pues bajan a un 52.4%, y su ritmo de crecimiento es de apenas 1.7% anual. Pero lo inquietante es el crecimiento del tipo de vivienda mejorable y desechable, pues en suma son 47.6% del total, y entre 1962 a 1974 la tasa de crecimiento de las viviendas recuperables es 16.5% anual, lo que se constituye en un récord histórico y en efecto insta a la cuestión habitacional como relevante con cifras evidentes en este periodo 1962-1974.
- ii) Si bien es indudable el incremento de las viviendas de tipo aceptable entre 1974 a 2010, el mayor incremento se observa entre 1974-1982 y 1982-1990, pues la tasa de crecimiento es de 9.4% y 6% respectivamente, esto tiene relación con la relevancia que tomó la cuestión habitacional en 1974 y la incorporación a la agenda pública de manera explícita. No obstante, las viviendas de tipo desechable (como se explicó anteriormente) se incrementan de 1990 a 2010 en 5.3% de manera anual, pues en cifras absolutas

<sup>10</sup> Vivienda aceptable: casas, villas y departamentos

<sup>11</sup> Vivienda mejorable: cuartos de casa de inquilinato y mediagua

<sup>12</sup> Vivienda desechable: ranchos, covachas, chozas y otros

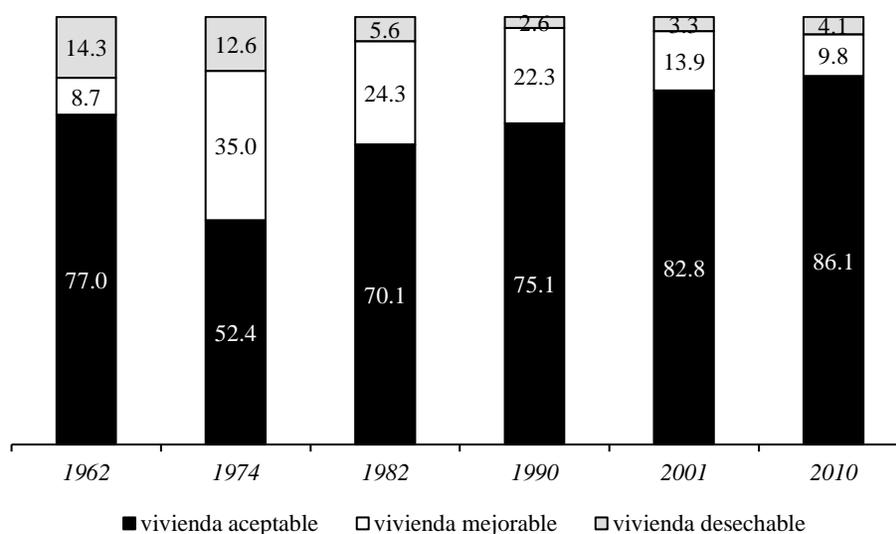
aumentan 65,124 viviendas como: ranchos, covachas, chozas y otros en el área urbana, por lo que se puede considerar como un segundo momento importante en la relevancia de la cuestión habitacional a nivel urbano.

Tabla 5: Cantidad de viviendas y tasa de crecimiento 1962 a 2010 (área urbana)

Años	Cantidad de viviendas			Tasa de crecimiento		
	aceptable	mejorable	desechable	aceptable	mejorable	desechable
<b>1962</b>	225,610	25,422	41,842			
<b>1974</b>	275,322	183,933	66,262	1.7	16.5	3.8
<b>1982</b>	585,436	202,503	47,119	9.4	1.2	-4.3
<b>1990</b>	948,392	281,083	32,949	6.0	4.1	-4.5
<b>2001</b>	1,681,271	281,621	67,507	5.2	0.0	6.5
<b>2010</b>	2,058,563	234,863	98,073	2.2	-2.0	4.1

Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001-2010, (INEC)

Gráfico 3: Tipo de vivienda 1962 a 2010 (área urbana)



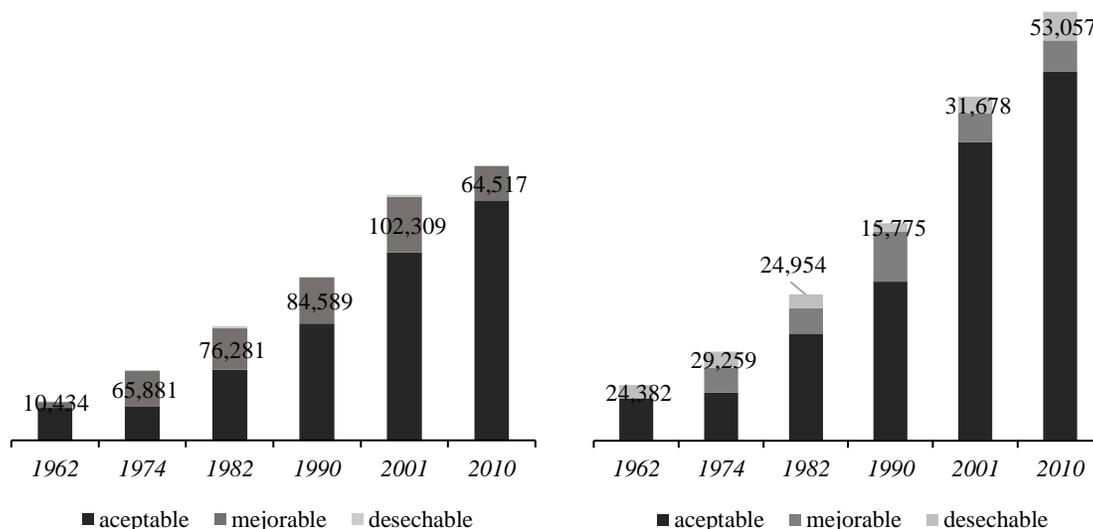
Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001-2010, (INEC).

Ahora bien, lo que hace relevante y peculiar a la cuestión habitacional es su territorialización. En Quito y Guayaquil, ubicadas en Pichincha y Guayas respectivamente; las cuales recibieron el mayor flujo migratorio del país y los datos revelan lo siguiente:

- i) Ambas provincias tienen una importante cantidad de vivienda mejorable, pero en la provincia de Pichincha es mínima, mientras que en Guayas si es considerable.

- ii) Para 1974, en Pichincha, la vivienda mejorable y desechable supera por primera y única vez a la aceptable en 52%. Las tasas de crecimiento anual son 15.4% y 14.3% respectivamente. En Guayas, la vivienda mejorable y desechable constituyen el 46.1% del total, pero hay un incremento importante en la vivienda mejorable de manera anual entre 1962 a 1974, con un 42.3% cada año.
- iii) El mayor incremento de vivienda aceptable se evidencia en ambas provincias de 1974 a 1982 en lo referente a su tasa de crecimiento anual. En Pichincha 9.3% y Guayas en 10%, lo que quiere decir que la cuestión habitacional ya se incluyó en la agenda pública y además constituye una suerte de *boom* de la construcción. Esto se debe a varios factores, entre ellos los réditos del petróleo.
- iv) Si bien es ínfima la cantidad de vivienda desechable en Pichincha en comparación con Guayas, hubo una evolución importante hasta 1982 con un 12.1% crecimiento anual en promedio, sin embargo, la mayor reducción se da entre 2001 a 2010 en -16.8% anual, muy por el contrario del ritmo nacional de la época. Las viviendas desechables en promedio constituyen 1,799 entre 1962 a 2010. En cambio, en Guayas al tener una constante de 29,851 casas en promedio en el mismo periodo, si bien de 1962 a 1990 decrece, entre 1990 a 2010 aumenta a un ritmo de 6% anual y responde al ritmo nacional demostrado anteriormente y al segundo momento importante de la relevancia de la cuestión habitacional a nivel urbano nacional.

Gráfico 4: Tipo de vivienda 1962 a 2010 Pichincha y Guayas (área urbana)



Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001-2010, (INEC)

Otra peculiaridad de la cuestión habitacional, es la relación con el tipo de vivienda al que logra acceder la población y con la cualidad habitable que posee una vivienda (Ziccardi, 2015). En este sentido, grosso modo, el acceso a los servicios básicos es una cuestión ineludible del análisis.

En Ecuador, según datos, se puede observar que las condiciones de acceso a servicios básicos como el agua potable y el alcantarillado público, en el área urbana, es relativamente alto. Entre 1962 a 2001, en promedio en las ciudades tienen acceso al agua potable mediante red pública un 82.2% de la población, mientras que al alcantarillado un 63.3%. Lo interesante es como se ha mantenido el porcentaje a pesar de la incorporación de más viviendas en el territorio y como el gobierno nacional en un principio y luego el local ha continuado con esta lógica de servicios públicos, sin necesidad de privatizarlos (tabla 6).

Tabla 6: Porcentaje de acceso a agua potable y alcantarillado 1962 a 2001 (área urbana)

	1962	1974	1982	1990	2001
<b>ABASTECIMIENTO AGUA POTABLE</b>					
Red pública	87.2	83.4	80.0	76.5	83.7
Pozo/ Río/ Vertiente/ Pipa/ Otro	12.8	16.6	20.0	23.5	16.3
<b>ELIMINACIÓN AGUAS SERVIDAS</b>					
Alcantarillado	60.5	64.4	62.4	62.4	66.6
Pozo ciego/ Pozo séptico	18.9	15.8	18.7	25.2	28.7
Otro	0.0	0.0	0.0	6.3	4.7
No tiene	20.6	19.8	18.9	6.1	0.0

Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001, (INEC)

A fin de cuentas, el problema de vivienda deviene de varios procesos, pero sobre todo se enmarca en el proceso acelerado de urbanización y en efecto en la falta de infraestructura habitacional y en la pauperización creciente de los estratos populares por la mínima incorporación al mercado laboral existente. Por lo que la población que necesitaba vivienda tuvo que buscar alternativas para morar, y la autoconstrucción fue una de esas salidas.

En este sentido, cabe destacar cómo ha evolucionado en la historia el déficit habitacional, medido desde 1962; y es considerado a partir de la variable tipo de vivienda que contempla como déficit a la suma entre viviendas recuperables y desechables. Entre los sesenta y setenta el déficit nacional de viviendas se constituye en un problema de carácter alarmante, pues más de la mitad de las viviendas se establecen en esta condición. Este incremento es visible en el periodo 1962 a 1974, dado que el crecimiento de viviendas en promedio anual es del 4.7%, considerado el más alto históricamente, por lo que es preciso recalcar las dimensiones que contrajo la cuestión habitacional. Sin embargo, para 1982 hasta 2010, este fenómeno adquiere otra dirección, tiene un decrecimiento anual de -1.1%, por lo que se le atribuye a la incorporación del problema habitacional en la agenda pública (gráfico 5).

Ahora bien, ¿dónde se ubica el déficit? Cuando la población se asentaba en territorios rurales, el déficit tenía relación a ello, pero después del *boom* de la urbanización, el déficit paulatinamente se fue concentrando en lo urbano. Los datos revelan que el mayor crecimiento anual del déficit

habitacional urbano fue entre 1962 a 1972, con una tasa de 10.9%, y se mantuvo hasta 2001 a un ritmo anual de 3.7% (gráfico 6).

Gráfico 5: Déficit habitacional nacional entre 1962 a 2010

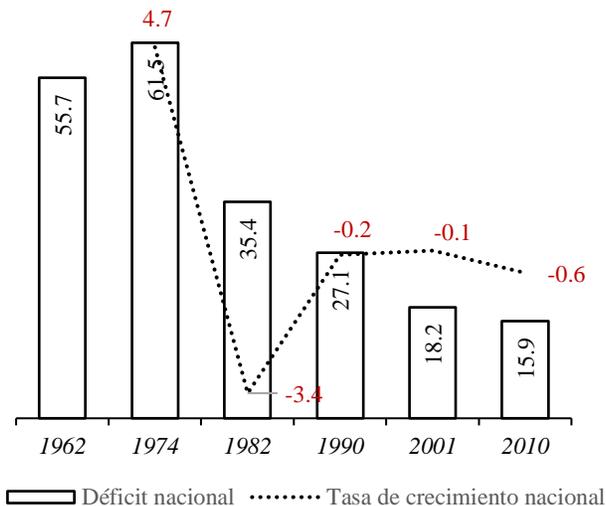
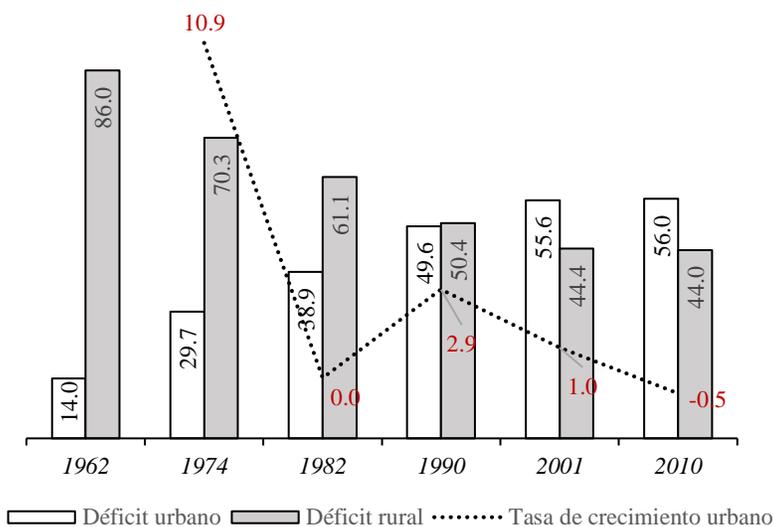


Gráfico 6: Déficit habitacional urbano y rural entre 1962 a 2010



Fuente: Elaboración propia con información de Censos de vivienda 1962-1974-1982-1990-2001-2010, (INEC)

Lo interesante es observar como el déficit se fue ubicando en las ciudades a un ritmo constante, con una evidente explosión de la cuestión habitacional urbana en la década de los sesenta pero que se ha mantenido constante hasta la actualidad siendo un fenómeno que adquiere dimensiones relevantes, por un lado, se diferencia de una problemática general, y por otro lado, forma parte de políticas públicas.

Por último, la tercera razón por la que la vivienda adquiere relevancia en el escenario público es al ser un tema de carácter regional que se discutía en convenciones internacionales.

A mediados del siglo XX, se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, promovidos por la Organización de las Naciones Unidas, a la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Para 1976, la misma organización convoca a la primera conferencia internacional Hábitat I, que tuvo lugar en Vancouver, Canadá, con el objetivo de reconocer el desafío de la urbanización y de los asentamientos humanos. Posteriormente, se realizaron dos conferencias, cada 20 años, la siguiente fue en Estambul, Turquía en 1996, y la última en Quito, Ecuador en 2016, (coincidencia a propósito de este trabajo).

Otra situación de carácter relevante en el ámbito habitacional fue el Acta de Bogotá de 1960, donde se firmaba por las “medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico dentro del marco de la Operación Panamericana” aprobada el 12 de noviembre de 1960 por los países que conformaban la Organización de Estados Americanos (OEA), menos Cuba, país que estuvo en contra. Esta organización dio lugar a la creación del BID dentro de estos mismos postulados; entre los principales puntos está el mejoramiento de la vivienda y sus servicios mediante el crédito y ayuda a la empresa privada y a los gobiernos locales.

Esta acta estaba orquestada por el gobierno de Estados Unidos y su presidente John F. Kennedy en la conferencia de Punta del Este, Uruguay en 1961, donde se propuso un programa de ayuda económica y social para América Latina denominado Alianza para el Progreso, el cual fue aceptado, nuevamente por todos los países de la OEA menos por Cuba.

### **A manera de cierre**

El problema de la vivienda se convirtió en relevante y se transformó en cuestión habitacional cuando se evidenció la relación existente entre el incremento de población urbana y su necesidad de vivienda. Los datos demuestran que las dos explosiones demográficas en Quito y Guayaquil llevan a la conformación de asentamientos humanos marginales en viviendas mejorables y desechables, por tanto, es preciso no perder de vista la relación de estos fenómenos.

La vivienda está en constante contradicción en el medio urbano, y observando los datos, el problema de la vivienda es permanente. Mientras existan grandes contingentes de mano de obra barata, creada por el mismo sistema, el problema habitacional será constante. Por tanto, los asentamientos humanos marginados son causa de un desarrollo capitalista que los crea en la constante desigualdad y marginalidad, a pesar de que el problema haya escalado a cuestión. Por tal razón, es preciso preguntar ¿Cuándo y cómo se incorpora el problema a la agenda pública? Y ¿Cuál es la posición por parte del Estado frente a la cuestión habitacional? Pues como sostienen Oszlak y O'Donnell, la política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, intereses o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1995, p. 112); puede ser que la omisión intencional sea mayor que la atención a la cuestión.

### **CAPÍTULO 3. Arquitectura institucional de los modelos de política habitacional**

En el apartado anterior se reflexionó sobre la vivienda y el momento en que se convirtió en un problema socialmente relevante. El presente capítulo, busca continuar con ese debate, pero en una etapa posterior que es la incorporación de la vivienda en la agenda política y la formulación de la política pública habitacional.

Para empezar, es necesario definir que toda puesta en la agenda es compleja y debe ser entendida como un proceso. Como se afirmó, el problema debe convertirse en cuestión, es decir debe ser un tema importante para la opinión pública. Según Harguindéguy (2015), cuando una cuestión se inscribe en la agenda pasa por diferentes etapas: i) fase problemática, cuando hay pocos interesados en el tema, aun no es relevante; ii) fase alarmante y eufórica, los acontecimientos que eran aislados ahora se relacionan y causan conmoción social, por ende la atención está en su punto máximo; iii) fase de progreso significativo, se contempla que sí existe solución, pero la atención baja relativamente; iv) fase de declive, la atención es menor, ya que existen soluciones frente a este problema. Por tanto, cuando un problema se inscribe en la agenda la atención del público es prioritaria y los actores políticos la adoptan para su resolución.

Según la *agenda setting* existen diferentes tipos: i) agenda pública, diferentes grupos de la sociedad agrupan temas relevantes que buscan posicionarlos para que sean sujetos de atención gubernamental; ii) agenda política, temas que alcanzan la atención para el debate de actores políticos que pueden impulsarlos; iii) agenda gubernamental, conjunto de cuestiones que el gobierno plantea para solucionarlas a lo largo de su mandato (Maldonado & Casar, 2008).

Una vez la agenda pública posicione la cuestión, la agenda política prestará atención e impulsará soluciones alternativas, para que la agenda gubernamental formule políticas públicas y las implemente a lo largo de su periodo en el poder. Pero, en el caso de la vivienda, la solución y sus efectos no son inmediatos, pues es un bien especial que tiene un proceso productivo a largo plazo y las soluciones deben implementarse de forma periódica y permanente, y no es medible a corto plazo. De hecho, en innumerables ocasiones los gobiernos de turno para implementar políticas públicas que sean medibles y apreciables recurren a lo que los científicos sociales denominan políticas para “salir del paso”. Es decir, “en la mayoría de los casos no se trata de buscar la mejor opción de política pública entre todas las opciones posibles, sino simplemente conformarse con tomar una decisión que resuelva problemas locales a corto plazo” (Harguindéguy, 2015, p. 74), pero que sobre todo procuren resultados rápidos para lograr indicadores “favorables”.

En este sentido, el presente texto, busca recabar información sobre ¿Cuándo se incorpora a la vivienda en la agenda política? ¿Cómo se formula la política habitacional? ¿Quiénes son los actores principales que se involucran en la política pública? En resumen, estas preguntas responden a ¿Cómo se resolvió el problema de vivienda?, siempre considerando a la historia como un factor importante, pues es necesario entender dos elementos generales: i) las decisiones que se toman en un determinado tiempo pueden establecer un camino futuro generando una trayectoria de dependencia; o ii) las decisiones públicas pueden ser rupturistas y generar otro tipo de soluciones. No obstante, el propósito del correspondiente capítulo es develar qué acontecimientos conllevan a generar una solución específica en la planificación e implementación de la política habitacional en Ecuador, a pesar de los cambios en los regímenes políticos que asumen el poder.

### 3.1 Marco legal en la vivienda social

Para analizar el marco legal, es necesario partir por el análisis de las constituciones políticas que poseen todos los países y su conformación a lo largo de la historia. Las constituciones son las resoluciones más importantes y la fuente material y formal de todo ordenamiento jurídico de un Estado de derecho, de hecho, estas respaldan jurídicamente los derechos que posee la población. Si bien las constituciones existen desde el siglo XVIII, en América Latina se han gestado a raíz de las batallas independentistas en el siglo XIX y tienen varias líneas en las que se ha trabajado.

Según Gargarella (2016), quien retoma a Juan Bautista Alberdi, hay cuatro etapas en constitucionalismo latinoamericano: i) el constitucionalismo experimental, con referencia en el siglo XIX, y sus líneas recogen la consolidación de la independencia; ii) el constitucionalismo fundacional, entre 1850 y finales de siglo, y se enfoca en la consolidación del crecimiento económico para el engrandecimiento de los pueblos, pues ya alcanzaron la anhelada independencia; iii) el constitucionalismo social, a partir de principios del siglo XX y adquiere importancia y fuerza con la Revolución Mexicana y su Constitución de 1917, lo que inaugura un periodo de inclusión de derechos sociales y libertades políticas, destacan las constituciones de México, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Costa Rica; y iv) el constitucionalismo de los derechos humanos o el nuevo constitucionalismo latinoamericano, que data a finales del siglo XX y destacan las constituciones de Venezuela, Ecuador, Bolivia y la Ciudad de México.

En esta última etapa del nuevo constitucionalismo latinoamericano que adquirió fuerza con los gobiernos de izquierda de países sudamericanos que confirmaban el Socialismo del Siglo XXI, existen ciertos rasgos que se han ido manteniendo a lo largo de la historia en las constituciones. Por un lado, autores como Gargarella (2016) sostienen que no hay nada de nuevo en las cartas magnas modificadas, pero académicos como Salazar (2013) confirman que existe cierta semejanza en estos marcos constitucionales, pero si hay cambios importantes sobre todo en los procesos constituyentes democráticos, políticos e ideológicos que precedieron las nuevas constituciones políticas de países como Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Ahora bien, en términos legales hay tres prácticas jurídicas que devienen de la constitucionalización de los derechos: i) el proceso de constitucionalización que convierte un concepto, idea, regla o principio en un derecho; ii) la constitucionalización del Derecho Internacional que refiere a afirmar la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos propuestos, y convierte a los tratados internacionales en instrumentos, que protegen a las personas frente a sus Estados para reclamar sus derechos; y iii) la internacionalización del Derecho Constitucional concedió igual jerarquía (en algunos países y sus constituciones) a los derechos humanos en relación con la Constitución Nacional (Corti, 2018).

En esa perspectiva, las reformas a las constituciones latinoamericanas en los últimos tiempos responden a la incorporación de derechos de manifiestos internacionales, pero también a la deuda social que los gobiernos han tenido históricamente con poblaciones en particular. Sin embargo, retomando la idea de que esta nueva oleada de reformas en Latinoamérica no es algo nuevo, hay que reconocer que la adhesión de derechos sociales se hace para los contingentes desfavorecidos de la sociedad más allá de una mera condición salarial; es el siglo XIX, cuando se integran estos derechos sociales enfocados únicamente en la clase trabajadora proletaria, convirtiéndolos en

propietarios de derechos, antes no contemplados e invisibilizados en una sociedad de semejantes por relaciones de interdependencia (Castel, 2015).

Por consiguiente, en materia habitacional, vale la pena señalar la importancia de dos tratados legales que coadyuvaron a la incorporación de derechos sociales en las constituciones latinoamericanas: i) la Constitución política de México de 1917, pues fue la primera en establecer la obligatoriedad de dotar vivienda a la clase trabajadora, y ii) la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, que propuso el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1948).

Al tener este marco de referencia legal claro, el presente apartado pretende mostrar cuándo la vivienda se convirtió en derecho en Ecuador y formó parte de la agenda gubernamental, a través de su Constitución y mediante leyes y mandatos que pretenden garantizar dichos derechos.

### **3.1.1 Marco legal social: inclusión de derechos sociales en el siglo XX**

Como se ha sostenido a lo largo de esta investigación la vivienda es de carácter especial y es concebida como parte de las políticas sociales y urbanas, pero ¿cuándo se incluyó en la agenda? Esta pregunta, aunque parezca simple arrastra una serie de elementos que sirven para la reflexión. Por ejemplo, es necesario conocer sobre los regímenes políticos que permitieron la constitucionalización de este derecho, sobre todo entendiendo que a mediados del siglo XX las dictaduras militares en la región eran una hegemonía. También es preciso evidenciar la repercusión del discurso del desarrollo y la eliminación de la pobreza en países subdesarrollados de Latinoamérica, en fin, una serie de cuestiones que son transversales en el análisis.

Considerando lo escrito anteriormente, con la influencia de la Revolución Mexicana y su Constitución de 1917, se generó la oleada del constitucionalismo social, que es la inclusión de derechos sociales y libertades políticas en la carta suprema. Esta ola de derechos sociales impulsó a países como Ecuador a incorporar una serie de derechos en la Constitución de 1929, promulgada por la Asamblea Nacional cuando ostentaba la presidencia Isidro Ayora.

El gobierno que presidía Isidro Ayora estaba instaurado en fundamentos de la Revolución Juliana de 1925 y las juntas militares que permitieron el ascenso al poder de este personaje. Dicha revolución, fue concebida desde las bases jóvenes militares herencia de la revolución liberal de finales del siglo XIX, pero sobre todo buscaban instaurar un Estado democrático con respeto a los derechos y libertades en el país. En la época, los excesos de los grupos de poder económico de la banca y la oligarquía generaban grandes desigualdades en la población, específicamente en la clase popular y obrera, por lo que la revolución tuvo un fuerte apoyo de estos sectores.

La Junta de Gobierno Provisional, el 17 de julio de 1925, comunicó a la nación lo siguiente:

No descuidaremos la cuestión social, porque ningún Gobierno, ningún partido puede ahora desentenderse del movimiento que agita al mundo y que aspira a levantar el nivel

económico de todos los hombres para constituir la verdadera base de la verdadera libertad (Paz y Miño Cepeda, 2002, p. 33).

Con la influencia de la región y sus revoluciones en cada país, ya se discutía sobre la cuestión social, por ello la Constitución del 26 de marzo de 1929<sup>13</sup> instaure derechos fundamentales que han pasado a la historia a nivel latinoamericano. Por primera vez se considera a la mujer como ciudadana y en efecto puede ejercer su derecho al voto, siendo un hito para la lucha feminista, pues por primera vez en América Latina una mujer sufragaba. Y en el ámbito habitacional, se establece como garantías fundamentales la asistencia, higiene y salubridad pública para obreros y campesinos, por lo que el Estado debe velar la construcción de casas baratas. Es decir, por primera vez se incluye a la vivienda como parte de un derecho, aunque este sea contemplado especialmente para el sector obrero y campesino.

Dentro de esta misma ola constitucional, para 1945, se reforma la Carta Magna, cuando el presidente José María Velasco Ibarra ostentaba el cargo. Cabe recalcar que se auto consideraba dictador y estuvo en el poder por 5 ocasiones. Lo interesante es que apenas sucedió en el cargo convocó a votaciones para determinar una Asamblea Constituyente y se reforme la carta política. Sin embargo, un año más tarde, tras no estar de acuerdo con la nueva Constitución convoca a otra reforma debido a la limitada actuación que tenía el ejecutivo.

En la Constitución de 1945<sup>14</sup>, en lo que concierne a vivienda, se estipula que la previsión y asistencias sociales son servicios ineludibles del Estado y que entre sus obligaciones se considera la edificación de viviendas higiénicas y baratas para trabajadores, pero lo interesante es que se establece la autonomía de las funciones municipales y atribuye competencias colaborativas entre el Estado, las municipalidades y las instituciones de seguridad social para proporcionar vivienda higiénica y con las indispensables comodidades a los trabajadores. Se podría decir que es una constitución que evoca a la seguridad social y al municipalismo.

La Constitución de 1946<sup>15</sup>, también tiene un avance importante en materia de género, pues se establece que la mujer a más de elegir también puede ser elegida para la función pública. En materia habitacional, explicita la obligación del poder público de promover viviendas higiénicas para las poblaciones indígenas y montubias, sin embargo, deja sin efecto la edificación de viviendas higiénicas para trabajadores como se consideraba anteriormente.

En la misma línea está la Constitución de 1967<sup>16</sup>, la cual establece que el Estado debe procurar a las familias condiciones que les permitan disfrutar de una vivienda digna, siendo la primera vez en la historia que se cataloga de esta manera; esto se realizará mediante una ley del trabajo que permita el salario vital y familiar que solvente las necesidades fundamentales, donde la vivienda es su eje importante. Así mismo, se explicita que el Estado estimulará los programas de vivienda para los sectores populares. Un precepto importante señalado es el fomento del ahorro y crédito para la adquisición de vivienda, lo que a manera de política se explicará como Mutualismo, más adelante,

---

<sup>13</sup> [Const 1929]. Art. 13, 17 y 151.

<sup>14</sup> [Const 1945]. Art. 149.

<sup>15</sup> [Const 1946]. Art. 17 y 185.

<sup>16</sup> [Const 1967]. Art. 31, 64, 67 y 88.

y que en esta carta política se instaura y ampara desde el Estado. Grosso modo, se podría considerar que es una Constitución hereditaria del reformismo aliancista a propósito de la Alianza para el Progreso esparcida por la región a partir de 1961 y que en efecto protege e incentiva a la propiedad privada como régimen prioritario.

Ahora bien, históricamente el régimen democrático en Ecuador no era estable, se pasaba de elecciones democráticas a Juntas Militares y/o dictaduras de manera constante. Es el caso del Gobierno de las Fuerzas Armadas de la década de los setenta, donde se instauraban comisiones de restructuración del Estado. Pero merece la pena subrayar que las dictaduras militares en el país no se asemejan a las implantadas en países latinoamericanos como Chile o Argentina, son dictaduras que no tienen el mismo alcance en términos de represión social. De todos modos, a finales de los setenta, se instaura una nueva Constitución escrita y publicada en dictadura militar. A partir de ese año se retorna a la democracia hasta la actualidad.

La Constitución de 1979<sup>17</sup> establece como garantía el derecho a un nivel de vida que asegure la vivienda y es por primera vez que se explicita este derecho para toda persona, ya no exclusivamente para el sector de trabajador. Así mismo, se reafirma al Estado como ente que estimula los programas de vivienda higiénica y barata; y se instaura que, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, las municipalidades tienen la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro en los centros urbanos. Esta última competencia de los municipios logra la construcción de los conjuntos habitacionales de carácter progresivo en las principales ciudades del país.

Por último, en la ola del constitucionalismo social, está la Constitución de 1998 que es el resultado de una Asamblea Constituyente y que se publica y entra en vigor en el periodo de mayor crisis social, política y económica en el país. En esta carta política, se aseguran los derechos humanos y libertades fundamentales para hombres y mujeres. En lo que compete a vivienda, se establece como derecho civil y se reafirma como competencia de las municipalidades la expropiación, reserva y control de áreas para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.

En síntesis, la vivienda como derecho ha permanecido en la Constitución, no siempre fue expresa para toda la población, pero desde 1979 se establece como tal. Como se observó, la inclusión de los derechos sociales en el siglo XX fue fundamental, desde facultar a la mujer para votar, dotar de competencias y autonomía a los municipios, hasta estimular programas de vivienda de interés social, sin embargo, hay quienes aseguran que las constituciones del siglo XXI responden a una nueva ola del constitucionalismo latinoamericano. A continuación, se reflexiona (siempre desde el enfoque habitacional) si esto responde a algo nuevo o es una trayectoria marcada que suma derechos.

---

<sup>17</sup> [Const 1979]. Art. 19, 30 y 50.

### 3.1.2 Nuevo marco legal latinoamericano: de la Constitución al Buen vivir

A partir de este antecedente general en el constitucionalismo y los rasgos de los regímenes políticos en los que se reformaron las Cartas Magnas, es importante contextualizar el periodo en que se reformó la Constitución en 2008, y que responde a un giro en el régimen político de izquierda evidente en la primera etapa del siglo XXI. En América del Sur, los países que se inscribieron en esta ideológica política fueron: Venezuela, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, entre otros. En estos países “se intensificó la crítica al capitalismo en sentido amplio, y aparecieron propuestas para construir un ‘socialismo del siglo XXI’, que es una corriente política enfocada en “regular o limitar el papel del capital, y otorgan papeles sustantivos al Estado” (Gudynas, 2011, p. 34). De hecho, estos gobiernos se autodenominaron como regímenes de izquierda o progresistas y a mediados de la década del 2000, conformaban el 86% de la superficie de América del Sur (Gudynas & Acosta, 2011b).

En Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, no existió un gobierno progresista electo democráticamente, de hecho, entre 1996 y 2007, se enfrentó una crisis política, económica y social con un total de 7 presidentes. Pero, para el 2007, tras la poca legitimidad en la clase política ecuatoriana, se elige democráticamente al Economista Rafael Correa y su movimiento denominado Revolución Ciudadana. Su gabinete político propuso el giro a una política de corte progresista impulsando una alternativa a la idea trillada del desarrollo de mediados del siglo XX con la propuesta del “Buen Vivir” o *sumak kawsay*<sup>18</sup>. El nuevo modelo “se aparta de las visiones clásicas del desarrollo como crecimiento económico perpetuo, el progreso lineal, y el antropocentrismo; para enfocarse en el bienestar de las personas” (Gudynas, 2011, p. 50).

Prueba de ello, fue la reforma a la Constitución Nacional en el 2008<sup>19</sup> “la más ecuatoriana de todas”, que hace explícita la declaración “de un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Acosta, 2008, p. 43). De hecho, esta carta magna tiene un eje transversal que cruza sus renglones, y es la construcción de una democracia deliberativa, participativa y comunitaria, que compone su esencia en la propuesta de recuperar la mirada y el sentido del “otro” que históricamente ha sido invisibilizado y silenciado, rescata el papel de la mujer en sociedad, presenta la necesidad de construir una democracia deliberativa, participativa y comunitaria, reconoce como centro la construcción de una economía social y solidaria y rompe con el antropocentrismo para colocar a la naturaleza como el eje central de la vida humana (Ramírez, 2019).

Ahora bien, lo interesante de esta nueva Constitución es la lucha social que propició estas modificaciones. En el ámbito habitacional, el colectivo “Contrato Social por la vivienda” logró la inclusión de algunos derechos, entre ellos consiguió la ratificación del derecho al hábitat y vivienda, pero contemplados como seguro y saludable, y adecuada y digna respectivamente;

---

<sup>18</sup> Buen Vivir o Sumak Kawsay del kichwa ecuatoriano, propuesta que pretende centrar la sociedad en el sujeto, una creación de comunidad inspirada desde el ayllu y la propuesta del movimiento indígena ecuatoriano, un modelo que pretende alejarse de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, impulsando una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad (Acosta, 2008).

<sup>19</sup> Artículos: 30, 31, 66, 261, 375 y 376 (Constitución 2008).

además se constitucionalizó el derecho a la ciudad y a sus espacios públicos bajo principios de función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad.<sup>20</sup>

Así mismo, la Constitución reconoce que las competencias en materia de vivienda serán exclusivas del Estado central, pero en todos los niveles de gobierno se garantizará el derecho al hábitat y vivienda digna mediante: estrategias y planes que comprendan relaciones entre vivienda, servicios y ciudad, políticas y programas de acceso a vivienda a partir de principios de universalidad, mejora de vivienda precaria, y el desarrollo de planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares (cooperativas) con énfasis para personas de escasos recursos económicos y mujeres jefas de hogar.

Si bien es cierto esta Constitución se enmarca en la oleada del nuevo constitucionalismo latinoamericano, por su propio contexto político, pues expande la lista de derechos ya existentes e incorpora otros cuantos, en lo referente a la naturaleza, pero en materia urbana el derecho a la ciudad es uno de los más importantes. Sin embargo, el régimen del periodo 2007-2017 va más allá de la incorporación de derecho y genera ciertos planes y leyes donde la vivienda social también tiene una importancia específica.

La Constitución del 2008 decanta en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 que tiene como finalidad contrarrestar los efectos del neoliberalismo en el país y oponerse abiertamente al modo de producción capitalista. Este plan es un modelo de desarrollo, que intenta articular las políticas públicas con la gestión e inversión pública (SENPLADES, 2009). El documento cuenta con 12 estrategias y 12 objetivos, en los cuales se contempla a la vivienda y al hábitat como bienes superiores que deben ser accesibles como meta básica, para garantizar el bienestar y la calidad de vida de la población, y esta necesidad fundamental se debe completar con la provisión de bienes relacionales, como amistad, amor, solidaridad, cohesión social; todo ello para la realización humana (SENPLADES, 2013).

En cuanto al derecho a la ciudad, se estableció como un derecho para mejorar la calidad de vida de la población, pues es contemplado desde una lógica de acceso a la construcción de la vida colectiva y de procesos participativos y comunitarios, pero todo ello en armonía y equilibrio con lo rural, para el ejercicio pleno de la ciudadanía (SENPLADES, 2013).

Así también, otro elemento dentro del campo del derecho que se formuló es el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) creado en 2010. Este código determina competencias, obligaciones, fines y funciones para los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) en todos sus niveles: regional, provincial, municipal y metropolitano, y en materia habitacional cabe recalcar lo siguiente:

- i) Los GADs, en todas sus escalas, deberán garantizar el derecho al hábitat y vivienda mediante el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social, sea en área rural o urbana, dependiendo la jurisdicción competente.

---

<sup>20</sup> Artículo 30 y 31 de la Constitución de la República de Ecuador 2008.

- ii) El ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda y la formulación de la política habitacional está a cargo del gobierno central, según el artículo 147 del COOTAD y el artículo 261 de la Constitución, por tanto, tiene competencias exclusivas.

Si bien el COOTAD otorga competencias a los GADs para garantizar autonomía política, administrativa y financiera con el fin de compensar los desequilibrios en desarrollo territorial (presentes de manera histórica), hay una contradicción evidente. Por un lado, se otorga a los GADs la obligatoriedad de planes y programas de vivienda de interés social, pero a manera únicamente de implementación de una política ya diseñada. Por otro lado, la formulación y diseño de esa política está a cargo exclusivamente del gobierno central. Por tanto, la contradicción radica en que se busca descentralización para disminuir las brechas de desigualdad territorial, pero se centraliza a la política de vivienda, y esto supone una desconexión completa con el territorio y la realidad de la población, pues los GADs por simple concepto son los gobiernos próximos al ciudadano.

Dentro del marco legal de la vivienda social se planteó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en 2016. El objetivo principal es fijar principios y reglas en el ordenamiento territorial en suelo urbano y rural para promover un desarrollo equitativo y equilibrado del territorio. Lo importante es la incorporación de obligaciones para todos los niveles de gobierno y la definición de conceptos sobre asentamientos y vivienda (Tabla 7).

Tabla 7: Glosario de palabras clave en la LOOTUGS

<i>Palabra clave</i>	<i>Definición</i>	<i>No. Artículo</i>
Vivienda adecuada y digna	Aquella que cuenta simultáneamente con los servicios de agua y saneamiento adecuado; electricidad de la red pública, gestión integral de desechos; condiciones materiales adecuadas; con espacio suficiente; ubicadas en zonas seguras; con accesibilidad; seguridad en la tenencia; asequible; y adecuada a la realidad cultural	Art 4
Asentamiento de hecho	Asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica en la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios	Art 74
Vivienda de interés social	Aquella vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubios. Los programas de vivienda de interés social se implementarán en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación, se promoverán la integración socio espacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades	Art 85
Producción social del hábitat	Proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, liderado por organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado	Art 88

Fuente: Elaboración propia con información de LOOTUGS

Ahora bien, cabe puntualizar lo siguiente:

- i) Es importante la definición de ciertos conceptos plasmados en una ley, pues permite tener mayor referencia para evaluar las políticas públicas y sus efectos.
- ii) La incorporación de un concepto específico para denominar a los asentamientos humanos que se han desarrollado de forma irregular, espontánea, informal, ilegal, entre otros conceptos sostenidos a lo largo del tiempo, en asentamientos de hecho, es una forma de legitimar simbólicamente su existencia y de restar estigma sobre su población, que por la necesidad de vivienda buscan alternativas para solucionarla.
- iii) Es interesante la definición sobre los programas de vivienda de interés social, pues estos deben estar ubicados en suelo urbano, con infraestructura y servicios necesarios para su integración con la ciudad y específicamente deben localizarse en áreas urbanas consolidadas. Esto conlleva a elevar el análisis de los efectos de las políticas habitacionales en el territorio pues es necesario cumplir con esta ley ¿será que los conjuntos habitacionales de vivienda social cumplen este requisito?
- iv) Por último, la definición de producción social del hábitat en una ley nacional es interesante, pues rescata a la organización social y a sus propios procesos de producción de vivienda, los cuales han estado al margen de todas las leyes de manera histórica.

A modo de síntesis, el denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano plasmado en la Constitución del 2008 sí ha incorporado nuevos derechos y ha ampliado los existentes. Es importante recalcar ello, puesto que el avance en materia de derechos sociales y en este caso urbanos se ha plasmado en un marco legal más amplio y fortalecido, aunque con sus fallas ha permitido otorgar competencias a los GADs, pero también a la población vulnerada por la falta de acceso a la vivienda, y todo ello tiene concordancia con la puesta en marcha del Plan del Buen Vivir. Sin embargo, ¿qué políticas se han implementado en este periodo? ¿han sido efectivas y garantía de derechos? ¿cuál es su relación con políticas implementadas en el pasado?

Se podría decir que el avance es paulatino, no es acelerado, pero responde a la inclusión de la vivienda en la agenda política y gubernamental, pues es un compromiso de cada gobierno el garantizar los derechos a la población. Sin embargo, no hay que olvidar que entre la inclusión de una cuestión, la formulación e implementación de una política existe una serie de actores y organizaciones que apelan por su propio *statu quo* (Harguindéguy, 2015) y generan tensiones entre los acuerdos políticos y las organizaciones del poder, y en efecto pueden obstaculizar la realización plena de las aspiraciones planteadas en la sección de derechos (Gargarella, 2016); por tanto, en muchas ocasiones las políticas públicas no garantizan lo que corresponde en la Constitución. En este sentido, es preciso develar cómo se formuló e implementó la política pública en el país, y quiénes son sus actores principales.

### **3.2 Política de vivienda: 3 momentos históricos**

Una vez que la cuestión problematizada socialmente se incluya en la agenda política y gubernamental, pasa a la etapa de la formulación de la política pública. En este caso, la cuestión habitacional se incluyó tempranamente en las diferentes Constituciones antes señaladas, pero su formulación como política habitacional se fija a mediados del siglo XX con el boom de la urbanización que desemboca en el problema de vivienda y la influencia de organismos internacionales que inciden en la creación de una institucionalidad necesaria para solucionar dicho problema.

En este apartado se han distinguido tres momentos históricos importantes en la formulación de la política y en su arquitectura institucional. Los momentos se han denominado de acuerdo con: i) temporalidad y ii) relación e incidencia de los procesos económicos y políticos mundiales en la formulación de las políticas públicas; lo que a fin de cuentas determina la forma en que la acción pública actúa. Por tanto, se establecen los siguientes 3 momentos históricos:

1. Intervención estatal directa (IED): 1960 a 1992
2. Modelo subsidiario de vivienda (MSV): 1992 a 2007
3. Intervención del Buen Vivir (IBV): 2007 a 2017

#### **3.2.1 Institucionalidad en construcción: Intervención estatal directa 1960 a 1992**

La forma en la que se intenta solucionar la penuria de vivienda en el país se divide en varias etapas. Por un lado, está la generación de políticas de corte higienista que circulaba por toda América Latina, con el objetivo de embellecer la ciudad y limpiarla de los bolsones empobrecidos que se ubicaban en los centros históricos. Esta lógica estuvo presente en la década de los veinte, cuando el aparataje municipal y el de la seguridad social implementaron la construcción de programas y proyectos residenciales (Carrión, 2003) a modo de asistencialismo e higienismo a la vez (L. Ruiz, 2011). Sin embargo, esta acción política no fue suficiente, por un lado, porque en las Constituciones de la época se enfocaban en el derecho a la vivienda para la clase trabajadora, y por otro lado, esta acción fue incipiente y como se analizó anteriormente, el problema habitacional creció por sus propias dinámicas demográficas y económicas.

El Estado Nacional precisamente interviene a partir de la década de los sesenta, pero esto tiene mucha relación con la incorporación en América Latina de la Alianza para el Progreso promulgada por John F. Kennedy en 1961 como contraparte de la Revolución Cubana; y con el objetivo de proteger la propiedad privada (García-Peralta, 2016) se promueve en el país, con fondos norteamericanos, la creación de instituciones financieras privadas y públicas para la planificación, construcción y financiamiento de vivienda social.

El gobierno intenta hacerse cargo del problema habitacional de la clase popular y trabajadora a través de programas habitacionales e instituciones creadas para ese fin. Todo el aparato estatal creado para promover soluciones habitacionales es el resultado de la incorporación de préstamos provenientes de capital norteamericano que financió: el mutualismo, la banca privada y la banca y

organismos públicos; todos con el objetivo de planificar, financiar y construir vivienda social, es decir lo que en este estudio se denomina como: intervención estatal directa.

El aparato institucional creado para tal fin, tiene cuenta en un principio la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), en 1961, mediante un proyecto de ley (emergente), pues como antecedente contemplaban la grave escasez de vivienda en Quito y Guayaquil y por ello surge la necesidad de crear una entidad bancaria que permita promover y facilitar la construcción de viviendas baratas para los habitantes que viven en condiciones harto precarias, esto lo manifestó en el proyecto de creación el Ministro de Previsión social del gobierno de José María Velasco Ibarra.

La capitalización del BEV es mediante un crédito del *Development Loan Fund* de la AID de Estados Unidos, de 5 millones de dólares y una contra parte de la Caja de Seguro y Pensiones del Ecuador, con un total de 3 millones de sucres.

La institución se crea con dos finalidades: i) desarrollar una política crediticia para vivienda urbana y rural mediante la acumulación de fondos para construcción, adquisición y mejora de vivienda de mediano y bajo costo, y ii) promover y estimular la fundación de asociaciones Mutualista de ahorro y crédito para vivienda. Y sus operaciones principales son cinco: i) conceder préstamos a Mutualistas, ii) obtener fondos, iii) recibir depósitos de mutualistas, iv) actuar como administrador, y v) contratar o efectuar directamente la construcción de viviendas.

En una de las finalidades del BEV se establece la promoción y estímulo para la fundación de mutualistas. El mutualismo es una propuesta que se refiere a la captación del ahorro interno y del sector público para financiar vivienda a la población a largo plazo tanto en fondos como créditos (Acosta, 2009). Las primeras mutualistas se crearon entre 1961 y 1962 en Quito y Guayaquil como: Mutualista de Ahorro y Crédito Pichincha, Mutualista Previsión y seguridad, Mutualista Guayaquil y Mutualista Benalcázar.

Las mutualistas son instituciones de derecho privado con finalidad social, y tiene tres finalidades principales: i) reunir ahorros de la comunidad y usarlos para financiar préstamos hipotecarios amortizables a largo plazo para la construcción y compra de viviendas, ii) democratizar el crédito a las clases populares, y iii) impulsar el ahorro privado, la negociación de hipotecas y la reinversión de capitales, con miras a la solución del creciente déficit habitacional del país. En otras palabras, se funda el sistema tradicional denominado mercado primario de hipotecas.

El mercado primario de hipotecas consiste en otorgar créditos hipotecarios a largo plazo con la captación de ahorros de individuos en estas entidades bancarias. Cabe recalcar que con este sistema surge una desventaja ineludible: el descalce de plazos y en consecuencia de tasas, que es entregar créditos hipotecarios a largos plazos, pero su fuente son ahorros depositados a plazos cortos generalmente (Cabezas & Acosta, 2012). El descalce de plazos y tasas es un riesgo que la entidad bancaria asume y puede llegar al punto de que no tenga capacidad para otorgar mayor volumen de crédito, por tanto, la institución sufriría pérdidas importantes y al sistema se lo considera como limitado.

Ahora bien, a pesar de que las operaciones principales del BEV era contratar o efectuar directamente la construcción de viviendas, en la primera década de su creación no se logra obtener números positivos en esta acción. En efecto, la institución es considerada como ambigua y no apta para las funciones viviendistas establecidas en el Plan de desarrollo del país. Además, con la Constitución de 1967 que explicitó por primera vez el término vivienda digna, la estimulación de programas de vivienda para los sectores populares y el fomento del ahorro en todas sus formas y el crédito para la adquisición de vivienda, en el triunvirato o dictadura militar de los setenta se presentó el proyecto de creación de la Junta Nacional de Vivienda (JNV) para que sea el organismo rector en el campo habitacional.

La JNV se creó en 1973, con las siguientes atribuciones principales: i) programar, coordinar y dirigir la política nacional de la vivienda, ii) colaborar en la planificación de nuevas poblaciones, iii) propugnar, impulsar y estimular la formación de empresas de economía mixta y cooperativa para la industrialización de materiales de construcción, iv) supervisar y controlar las actividades y la gestión del BEV en el sector desarrollo-vivienda, v) requerir financiamiento al BEV para planes de vivienda de interés social y vi) declarar de utilidad pública los terrenos necesarios para promover planes de vivienda de interés social.

Con la creación del BEV y la JNV se instauró la intervención estatal directa para la construcción de vivienda social que duraría desde 1961 hasta 1992, fecha en que se modifica el actuar gubernamental. De hecho, se alcanzó a construir alrededor de 223,313 viviendas en todo el país (Acosta, 2009; Ruiz, 2011).

En el periodo de intervención estatal directa, cuando las instituciones públicas se encargaban de planificar, financiar y construir vivienda de interés social, existen dos tipos según Acosta (2009):

- i) Políticas de primera generación o “mano en llave” (1960 a 1980) las cuales consistían en la construcción masiva de vivienda social en las ciudades más importantes del país y en la entrega de viviendas terminadas, básicas y con dimensiones estandarizadas.
- ii) Políticas de segunda generación, o “alternativas” (1980 a 1992), consistían en la progresividad del hábitat enmarcadas principalmente en vivienda modular y progresiva; con la influencia y apoyo del Banco Mundial y su programa “lotes con servicios y mejoramiento de barrios”.

Por su parte, las instituciones públicas encargadas de lo habitacional financiaban sus programas con préstamos internacionales del BM y del BID. Los préstamos en un principio estaban dirigidos al BEV, pero luego se dirigían para BEV y JNV como instituciones rectoras de vivienda a nivel nacional (tabla 8).

Tabla 8: Préstamos para proyectos de vivienda entre 1960 y 1992

<i>Prestamista</i>	<i>Periodo</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Monto (usd)</i>	<i>Institución pública receptora</i>
<b>BID</b>	1961	Cooperación técnica proyecto vivienda de bajo costo	2,045	BEV
	1962	Préstamo para proyecto habitacional familias de bajos ingresos	10'600,000	BEV
	1962	Cooperación técnica BEV	33,000	BEV
	1963	Cooperación técnica reorganización BEV	8,000	BEV
	1973	Cooperación Técnica Inversiones Infraestructura Urbana-Quito	217,000	JNV-BEV
	1973	Préstamo para proyecto de inversiones infraestructura urbana-Quito	14'300,000	JNV-BEV
	1975	Cooperación Técnica Inversiones Infraestructura Urbana- Guayaquil	460,000	JNV-BEV
	1985	Cooperación Técnica para Programa de desarrollo urbano	25,000	JNV-BEV
	1987	Préstamo para el Programa Global de Desarrollo Urbano (fase 1)	57'200,000	JNV-BEV
	1990	Préstamo para el Programa Global de Desarrollo Urbano (fase 2)	104'000,000	JNV-BEV
<b>BM</b>	1982-1988	Proyecto Nacional de Vivienda para Personas con Bajos Ingresos (fase 1)	35'700,000	BEV-JNV
	1988-1994	Proyecto Nacional de Vivienda para Personas con Bajos Ingresos (fase 2)	60'000,000	BEV-JNV

Fuente: BID (2021) BM (2021) Elaboración propia

Lo interesante de este dato, es cómo estos organismos multilaterales han incidido en la creación, organización y reorganización de las instituciones públicas habitacionales, y a su vez en la formulación de políticas públicas y sus respectivos proyectos y programas implementados.

Otro dato importante es el rubro de proyectos que promovió el BM en la década de los ochenta con 95 millones de dólares en préstamo al BEV y JNV. El proyecto de vivienda dirigido a familias de bajos ingresos se divide en dos fases. La primera fase tiene como objetivo apoyar la política habitacional de brindar vivienda a familias de escasos recursos económicos y fortalecer al BEV y JNV, mediante: viviendas nuevas, mejoras urbanas e instalaciones comunitarias. La segunda fase tiene como objetivo financiar parte del programa de inversión a través del BEV y la JNV, pero aquí incorpora un tercer actor, los desarrolladores privados, para la adopción de nuevas políticas e instrumentos financieros para mejorar la movilización y asignación de recursos y promover reformas institucionales para su mayor eficiencia, y los componentes principales de este proyecto son la dotación de lotes con servicios y créditos para mejoras.

Si bien es cierto con el mutualismo se promovieron instrumentos financieros para vivienda, con este proyecto ampliamente se especifica: i) la incorporación de un tercer actor -anteriormente no contemplado-, y ii) la adopción de nuevas políticas e instrumentos financieros para moldear un sistema financiero que permita la captación de mayores recursos dirigidos a vivienda. En otras palabras, a finales de los ochenta, específicamente 1988, es el comienzo de una nueva etapa en la forma en la que se soluciona el problema habitacional en el país.

Importante señalar la fundación de diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que surgen a raíz de las problemáticas sociales que se evidenciaron en la segunda mitad del siglo XX como: en la reforma agraria y sus efectos en la población, la urbanización acelerada, el empobrecimiento, la falta de vivienda, entre otras. Las ONG que tenían relación con el problema de vivienda y de carácter urbano son las siguientes:

- CIUDAD Centro de Investigaciones: se constituyó en 1977 específicamente para promover y desarrollar investigaciones críticas sobre arquitectura, urbanismo y diseño. Posteriormente tiene programas de apoyo a la vivienda social.
- Centro Andino de Acción Popular (CAAP): nace en 1975 dirigida a fomentar la capacitación y fortalecimiento del sector indígena campesino.
- Fundación Mariana de Jesús: si bien nace en 1939 su principal acción fue donar terrenos en la ciudad de Quito para promover el desarrollo de servicios básicos para la ciudad, centros educativos, hospitales, entre otros. Para mediados de los noventa promueve la construcción de vivienda popular.
- Hogar de Cristo: fundado en 1971 para entregar viviendas donadas para población en condiciones de pobreza. Sus funciones principales hasta el 2000 eran la fabricación y adjudicación de viviendas en madera y caña. Después, se dedicaban a otorgar créditos para el acceso a la vivienda.

### **3.2.2 La reforma del Estado: modelo subsidiario de vivienda 1992-2007**

Las políticas públicas implementadas desde 1960 están condicionadas por préstamos y cooperación técnica de organismos multilaterales, y como se analizó anteriormente, la reforma de un modelo de intervención estatal directa se empezó a gestar con los proyectos que el BM proponía a finales de los ochenta. Esto se relaciona con las políticas de ajuste estructural establecidas en el Consenso de Washington en 1989, las cuales se expandieron por el territorio global de manera rápida y ágil a principios de los noventa, fundando la visión neoliberal en las agendas gubernamentales de algunos países en el mundo, pero específicamente latinoamericanos.

La visión neoliberal se implanta debido a la crisis económica de finales del siglo XX, la ineficiencia de los gobiernos por combatirla, la corrupción, entre otras causas. Los bancos multilaterales coadyuvaron a que la reforma se lleve a cabo tras el control social que ejercían sobre los países latinoamericanos mayormente endeudados. Aguilar Villanueva (2009) asegura que el BM se cuestionaba “¿Cuál debe ser el papel del Estado, qué puede y qué no puede hacer y cómo debe

hacerlo?” y su respuesta fue un cambio en la función administrativa del Estado y en el papel de todos los niveles de gobierno, traducido en el término Nueva Gestión Pública acuñado por Christopher Hood en 1989 o *governance* desde la ciencia política.

La reforma del Estado o la puesta en práctica de la nueva gestión pública incluyó el recetario de cambios ampliamente estudiado por la administración pública, que se sintetizan en lo siguiente (Aguilar, 2009):

- i) Reducir el ámbito de intervención estatal en el sector económico
- ii) Reducir el número de instituciones y programas públicos
- iii) Incluir al sector empresarial y social para la solución de los problemas sociales
- iv) Recortar el gasto público ineficiente
- v) Inducir y asegurar la eficiencia y eficacia económica en la administración pública mediante: evaluación, control y descentralización

Estas reformas en materia habitacional tienen relación con el documento emitido en 1993 por el BM, y traducido al español en 1994, “Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional”. Este documento lanza directrices para mejorar el mercado habitacional en los países del mundo e intentar dotar de vivienda a los sectores populares. Las pautas principales presentadas como instrumentos operacionales de la política de vivienda son: i) desarrollo de los derechos de propiedad, ii) racionalización de subsidios, iii) desarrollo de financiamiento hipotecario y iv) desarrollo del marco institucional necesario para administrar al sector.

En el país, las reformas institucionales que abarcan la vivienda responden a esta lógica. Primero se partió con el desarrollo de un marco institucional que administre al sector vivienda. Segundo se propuso el desarrollo de financiamiento hipotecario con la reforma a la ley general de instituciones del sistema financiero. Por último, se realizaron negociaciones y acuerdos con el BID (1992-1997) para proponer un sistema de subsidios como donación de capital por una sola vez.

Partiendo por el marco institucional necesario para la vivienda, el presidente Sixto Durán Ballén creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) el 11 de agosto de 1992. La razón principal es que la gestión habitacional debe responder a todos sus servicios relacionados como agua, salubridad, energía eléctrica, alcantarillado, infraestructura y servicios urbanos. Además, es indispensable distribuir funciones a los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de su capacidad gerencial y hacer efectivas las reformas políticas administrativas que imponen las nuevas estructuras seccionales (MIDUVI, 1992).

La JNV y en Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (INEOS) se adscriben al MIDUVI, pues como función principal es el órgano superior para la planificación, formulación y ejecución de políticas del sector vivienda hasta la actualidad. Sus atribuciones principales son: i) establecer políticas, estrategias, normas y regulaciones del desarrollo urbano y vivienda, y ii) elaborar acuerdos, resoluciones, normas técnicas, programas sobre las materias de su competencia.

Para finales de 1993, se expide la Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada<sup>21</sup>, la cual tenía como finalidad promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económicas. El proceso de modernización del Estado estuvo alineado con todas las reformas de visión neoliberal con tres ejes fundamentales: i) racionalización y eficiencia administrativa, la cual comprende la simplificación de la estructura administrativa; ii) descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y del sector público; y iii) la prestación de servicios públicos y actividades económicas por parte de la iniciativa privada, es decir privatización de los servicios públicos y actividades económicas.

En lo habitacional la reforma del Estado incluyó como facultad del gobierno central el fusionar, reorganizar y suprimir entidades públicas que dupliquen funciones o que hayan dejado de ser prioritarias para el desarrollo del país. Por tal razón, en 1994 se cierra mediante fusión a la JNV y al INEOS con la justificación de que existe una confusión y superposición en las actividades que ejercen ambas instituciones con el MIDUVI; en efecto se actúa en concordancia con la Ley de modernización del Estado y se suprimen funciones y personalidad jurídica.

Otra reforma institucional fue el desarrollo del financiamiento hipotecario con la reforma de la Ley de instituciones del sistema financiero en 1994. Específicamente se da paso a la creación de las compañías de titularización de hipotecas como instituciones de servicios financieros, en 1994, lo que se traduce en propender a la incorporación de un mercado secundario de hipotecas.

El mercado secundario de hipotecas se instaure cuando los créditos hipotecarios se venden a instituciones especializadas en adquirir hipotecas para venderlos en el mercado de capitales en forma de títulos, de este modo se consigue inversión para la vivienda. A este instrumento financiero se lo conoce como titularización de cartera hipotecaria, que en concepto es una alternativa para financiar vivienda. El proceso es agrupar préstamos hipotecarios (respaldados en un bien físico: vivienda) y venderlos en forma de títulos (papeles financieros) para obtener liquidez (no respaldada únicamente en los depósitos de familias) amparada en inversiones negociadas en el mercado bursátil.

En efecto, en 1997 se crea la Corporación de desarrollo del Mercado Secundario de Hipotecas (CTH.SA). que es una compañía de titularización hipotecaria única en Ecuador, que cuenta con accionistas como bancos privados, el BEV y la Corporación Americana de Fomento (CAF). La CTH instaure sus funciones respaldadas en la Ley de Mercado de Valores de 1998, que aclara el marco regulatorio de la titularización de activos en el país.

Este evento se articula con la reforma institucional en materia habitacional que proponía el BM pero que el BID lleva a cabo en el país a partir de 1997 con el “Programa de Apoyo al sector vivienda I y II” (tabla 9).

El Programa de Apoyo al Sector Vivienda I se aprobó en 1997 y se implementó en 1998. El objetivo principal de este programa es la transformación institucional en el sector vivienda, particularmente enfocado en modificar el rol estatal de constructor y financista de vivienda social, hacia la

---

<sup>21</sup> Artículos: 1, 4, 5, 17, 41 y 42 (Ley 50 de 1993).

consolidación del MIDUVI como una institución rectora de políticas habitacionales, lo que en efecto produce una intervención protagónica del sector privado.

El logro más importante del programa fue la incorporación del Sistema de Incentivo a la Vivienda (SIV), pero para poder implementarlo fueron necesarios cuatro componentes: i) modernización legal e institucional del mercado habitacional, lo que se traduce en reducción de estándares mínimos de vivienda, simplificación de trámites, asistencia a los municipios y diseño de la arquitectura institucional necesaria para ejecutar el programa; ii) profundización de la oferta crediticia hipotecaria que buscaba transferir conocimiento a las instituciones financieras intermediarias (IFI) mediante tecnología adecuada para el otorgamiento de créditos hipotecarios a hogares de bajos recursos económicos, así mismo se asiste técnicamente a la CTH para incursionar en el mercado secundario de hipotecas y lograr mayor financiamiento para el sector; iii) potenciación de la demanda habitacional, el cual es el eje más importante del programa y el que mayor financiamiento tiene (57 millones usd) pues capitaliza el SIV y delinea las condiciones previas para su otorgamiento; y iv) promoción, administración y seguimiento del programa, contempla un plan de mercadeo focalizado para atraer a los beneficiarios, la contratación de personal para la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) la cual trabaja conjuntamente con el MIDUVI, de manera específica con la Secretaría de Vivienda.

Ahora bien, el SIV es un mecanismo que intenta contribuir a la disminución del déficit habitacional, mediante el acceso de familias de bajos ingresos a una vivienda en propiedad privada comprada en el mercado. El SIV funciona con tres componentes: esfuerzo propio (ahorro), ayuda del Estado (bono) y apoyo del sector financiero privado (crédito hipotecario), es decir la fórmula/modelo ahorro, bono y crédito (ABC). Y la forma de institucionalizarlo fue un sistema de subsidio único, transparente, eficiente y directo a la demanda, es decir un bono estatal entregado por una sola ocasión a aquellas familias que necesitan vivienda.

El SIV se divide en dos formas: i) mejoramiento de vivienda, que se utiliza para legalizar el terreno, conexión a servicios básicos y mejoramiento o reemplazo de una vivienda; y ii) viviendas nuevas, que se resume en la compra de una vivienda en el mercado.

En el caso de mejoramiento, el bono comprendía entre 800 a 1,500 dólares, tanto para mejoras específicas como para reposición de soluciones habitacionales. En cuanto al bono para viviendas nuevas, el sistema comprende un subsidio desde 500 a 2,400 dólares, dependiendo del costo de la vivienda que puede variar entre 7,000 a máximo 11,000 dólares, y un metraje de 36 hasta 55 metros cuadrados. Cabe recalcar que se otorga mayor aporte estatal a las viviendas de hasta 7,000 dólares (40% del total de subsidios destinados) y menor a las de 11,000 dólares (2.5% del total de subsidios destinados), pues se asume que el aporte por familia debe ser más alto mientras más costosa es la vivienda.

En cuanto a los actores incluidos en el programa se toma en cuenta al MIDUVI como ente rector, la Subsecretaría de Vivienda para ejecutar el SIV junto con la UCP como coordinador, las IFI como captadoras de ahorros y otorgadoras de créditos hipotecarios, el BEV como entidad que otorga créditos pero con tasas que no sean inferiores y plazos no mayores a las ponderadas por otras IFI privadas, los municipios para la simplificación de trámites, los promotores y constructores privados y las ONG y otras asociaciones civiles para organizar a la demanda.

El programa de apoyo al sector vivienda II se concibe prácticamente con las mismas premisas que el sucesor en 2002, pero se enfatiza la profundización del SIV y su consolidación para lograr la transformación del sector habitacional. Lo interesante de este programa es que contempla el financiamiento decreciente por parte del BID y el pago de bonos de forma incremental por parte del gobierno del Ecuador. Es decir, el BID financia el 80%, 60% y 40% en tres años, mientras que el gobierno completa el esquema 20%, 40% y 60%, hasta llegar a financiar deseablemente 7,000 bonos anuales.

Tabla 9: Programa de Apoyo al sector vivienda I y II

<i>Programa de Apoyo al Sector Vivienda I y II</i>						
	1997			2002		
<b>Monto y fuente</b>	BID	<b>\$62'000,000</b>		BID	<b>\$25'000,000</b>	
	Gobierno Ecuador	<b>\$6'600,000</b>		Gobierno Ecuador	<b>\$15'000,000</b>	
<b>Objetivos</b>	Contribuir a mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos			Consolidar el SIV, incrementando la participación del sector privado financiero y constructor		
	Mejorar la eficiencia y equidad en inversiones públicas en el sector vivienda			Mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en áreas urbanas deficitarias		
	Incentivar mayor participación del sector privado financiero y constructor			Promocionar la participación de los gobiernos locales en el sector habitacional		
<b>Componentes</b>	1. Modernización legal e institucional del mercado habitacional	<b>\$1'750,000</b>		1. Consolidación del sistema de subsidios directos	<b>\$32'400,000</b>	
	2. Profundización de la oferta crediticia hipotecaria	<b>\$750,000</b>		1.1 Mejoramiento de viviendas	\$10'800,000	
	3. Potencialización de la demanda habitacional	<b>\$57'000,000</b>		1.2 Viviendas nuevas	\$21'600,000	
	3.1 Mejoramiento de viviendas	\$17'000,000		2. Operación demostrativa del Programa de mejoramiento integral de Barrios	<b>\$4'460,000</b>	
	3.2 Viviendas nuevas	\$40'000,000		3. Fortalecimiento de actores	<b>\$1'340,000</b>	
	4. Promoción, administración y seguimiento	<b>\$4'100,000</b>		4. Administración y seguimiento	<b>\$1'800,000</b>	
<b>Subsidios</b>	<b>Aporte familiar</b>	<b>Bono</b>	<b>Costo vivienda</b>	<b>Aporte familiar</b>	<b>Bono</b>	<b>Costo vivienda</b>
<b>Mejoramiento</b>	\$200	\$800	\$1,000	\$100	\$750	\$4,000
	\$500	\$1,500	\$2,000			
<b>Vivienda nueva</b>	\$4,600	\$2,400	\$7,000	10% ahorro y crédito hasta 5,400 usd	\$1,800	\$8,000
	\$6,200	\$1,800	\$8,000			
	\$8,500	\$1,000	\$9,500			
	\$10,500	\$500	\$11,000			

Fuente: Elaboración propia con información de BID (1997 y 2002)

Entre 1997 a 2006, el financiamiento que otorgó el BID fue de 89.4 millones de dólares, mientras que el estado ecuatoriano aportó con 21.6 millones de dólares. Según datos de la evaluación del BID realizada en 2008, el programa I benefició a 48,000 familias del subsidio, registró 126 proyectos de vivienda y aproximadamente 65,000 viviendas construidas, logró la apertura de cuentas de ahorro por un total de 28 millones de dólares y créditos hipotecarios por 100 millones

de dólares en 32 IFI participantes. El programa II otorgó 26,893 bonos, es decir 10,670 viviendas nuevas y 16,223 bonos de mejoramiento.

Ahora bien, lo más importante de esta década es la influencia de las entidades multilaterales en la formulación de política habitacional; dado que, con la experiencia chilena en vivienda social, el BID promueve el SIV y ABC en Ecuador, plasmados en reglamentos establecidos por el MIDUVI. Esta estrategia concebida en plena dictadura chilena se exportó a otros países (especialmente de Latinoamérica) porque logró reducir rápidamente el déficit habitacional cuantitativo, sin embargo, las consecuencias, han sido nefastas, no obstante, siguen siendo aplicadas en casi toda la región.

Lo particular de este modelo es la entrega de un subsidio a la vivienda, siempre y cuando las familias beneficiarias cumplan con algunos requisitos: ahorro y crédito hipotecario. Es aquí donde se eleva una política pública social hacia un nicho de mercado financiero, pues al movilizar los recursos de la población de los quintiles bajos (no los más bajos) de la pirámide social para depositarlos en una institución financiera que posteriormente otorgará créditos hipotecarios, se crea una demanda cautiva pudiente y asalariada que va a acceder a una vivienda subsidiada parcialmente, y no se dirige a las familias más pobres necesitadas de vivienda. No obstante, según el BID, este modelo incentiva el ahorro de las familias y una mejor calidad de vida de la población al acceder a una vivienda construida por el mercado y subsidiada por el Estado.

En efecto, esto produce mayor participación del sector promotor/constructor en la política de vivienda, pues también se simplifican trámites en las municipalidades y se estandariza la vivienda de forma mínima. A su vez, el sector financiero privado incrementa su volumen de crédito hipotecario a las tasas de interés que ellos impongan, pues el programa especifica la ausencia de topes máximos en las tasas de interés exigidas por las IFI.

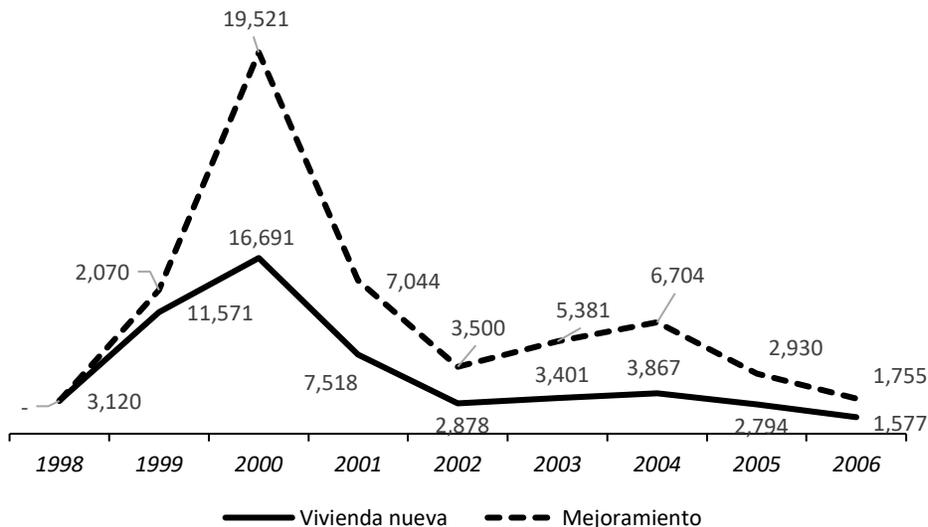
Aquí merece la pena detenerse en examinar qué sucedió con el BEV. El Banco al ser una institución financiera de primer piso competía directamente con las IFI privadas, y al ser uno de los objetivos principales del programa el incentivar la mayor participación del sector privado financiero y constructor era necesario modificar las leyes del BEV, por lo que se transformó en banca de segundo piso a partir del 2001<sup>22</sup>. La banca de segundo piso se caracteriza por ser una entidad financiera complementaria a los bancos privados, su rol es subsidiario y no competitivo, el esquema operativo está basado en distribuir recursos financieros a bancos comerciales, quienes se encargan de canalizar los recursos mediante préstamos a los agentes finales; así también otorga créditos mediante la herramienta del redescuento a través de los intermediarios financieros (Rosero, 2016).

Según algunas investigaciones (Acosta, 2009; Ruiz, 2011) entre 1973 a 1992, cuando la intervención estatal directa se encargaba de la construcción, se hicieron realidad 223,313 viviendas con el BEV y la JNV y entre 1992 a 1998 se financiaron 72,844. A partir de la incorporación del SIV-ABC la información no es clara, sin embargo, para ponerlo en contexto, se entregaron bonos o subsidios para la construcción de vivienda nueva y para el mejoramiento de vivienda recuperable; según datos, en el 2000 es cuando se entregaron la mayor cantidad de bonos 16,691 para vivienda nueva y 19,521 para mejoramiento (Gráfico 7).

---

<sup>22</sup> Reforma integral del Estatuto del BEV el 20 de junio de 2001

Gráfico 7: Bonos entregados entre 1998 a 2006



Fuente: Elaboración propia con información de Ruiz (2010)

Es interesante que este programa habitacional SIV-ABC se implante cuando en Ecuador se enfrentaba una crisis económica, política y social, dado que a partir de 1996 los presidentes permanecían en el poder máximo 2 años, y en 1999 se presenta una de las crisis más complicadas de la historia que conlleva a la dolarización de la moneda en el 2000. En ese año es cuando se puede observar el pico más alto de entrega del subsidio, pues como se considera que la construcción moviliza la economía, esta inserción de recursos contribuye a mejorar la situación difícil del país. En los siguientes años hasta 2006 la entrega de bonos es baja relativamente, dado que se consideraba eliminar al SIV como política pública.

Aquí es preciso identificar el accionar de los colectivos sociales que promovían la garantía del derecho a la vivienda para las poblaciones empobrecidas y de las ONG que con el SIV coadyuvaban a la organización de la demanda como se mencionó anteriormente.

Las ONG que se fundaron en los setenta lograron un cambio importante en su accionar no gubernamental. En 1996, la Fundación Mariana de Jesús incursiona en la construcción de programas de vivienda popular. A partir del 2002, Hogar para Cristo lanza el “Programa de desarrollo integral de la persona y la familia” el cual comprende la entrega de créditos para la construcción de viviendas con materiales de madera y caña, principalmente en la costa ecuatoriana. Y entre 2001 y 2005, la ONG CIUDAD (con la contribución de la Unión Europea) y su programa Paso a Paso con el “Financiamiento sucesivo para vivienda progresiva” contemplaba como objetivo principal facilitar el acceso a una vivienda a familias de escasos recursos económicos mediante un microcrédito que servía para lograr el componente ahorro en la fórmula ABC.

Por su parte, en 2006 se pretendía eliminar el programa financiado por el BID, y tras esa presión surge el colectivo Contrato Social por la Vivienda (CSV) en 2005 para convocar al gobierno a no eliminarlo como política habitacional. El CSV está conformado por instituciones sociales no

gubernamentales, empresariales, académicas, profesionales y personas interesadas en la vivienda popular, el derecho a la ciudad y hábitat. En 2006 el objetivo se cumplió, y el programa continuó.

### 3.2.3 El régimen del Buen Vivir 2007-2017

A partir del 2007, Ecuador toma un rumbo diferente con el gobierno electo de la Revolución Ciudadana y la contrapartida al modelo trillado del desarrollo con el Buen Vivir. Pero ¿cómo se formuló la política de vivienda en este periodo 2007-2017?

La política de vivienda en este periodo se caracteriza por: i) consolidación del MIDUVI como ejecutor del SIV y modelo ABC; ii) la banca financiera pública amplía sus competencias para la asistencia en materia de vivienda; y iii) se destina mayor inversión pública para vivienda social. A continuación, su explicación.

#### *- Política subsidiaria: MIDUVI y bonos de la vivienda*

Entre 2007 a 2017 se afirmó la incorporación del SIV (modelo utilizado desde 1998) enmarcado en: “apoyar a las familias de menores ingresos para acceder a espacios habitacionales, fomentar la construcción de conjuntos habitacionales densificados con acceso a espacios comunitarios y equipamientos y contribuir a la producción de vivienda de interés social con calidad urbana”; y como estrategias: “fortalecer el sistema de incentivos y fomentar el crédito a familias de bajos ingresos, establecer prioridad de asignación de bonos a viviendas en conjuntos habitacionales densificados y con estándares de calidad urbana y establecer líneas de crédito preferenciales para constructores” (Córdova, 2015, pp. 133–134). Además, se remarca el modelo ABC, donde el posible beneficiario debe contar con un ahorro previo para acceder al bono y con la calificación necesaria para un crédito hipotecario, es decir se continua con la lógica de acceso a vivienda en propiedad.

En este sentido, el MIDUVI se ratifica en 2008<sup>23</sup> como ente que desarrolla incentivos para atraer la participación del sector privado: financiero, constructor y promotor. En 2009,<sup>24</sup> se realiza una reforma integral al estatuto orgánico de la institución donde vuelve a especificar como sus objetivos estratégicos: promover e incentivar la participación del sector privado, tanto en el financiamiento como en la construcción de programas de vivienda social. En 2015<sup>25</sup> ratifica su misión como una entidad estatal que es rectora, formuladora y que implementa la política pública habitacional. A fin de cuentas, la institución mantiene los mismos lineamientos desde su creación en 1992.

Entendiendo esto, el MIDUVI al ser el ente rector de la política habitacional potenció el SIV y su modelo ABC. Las reformas fueron sustanciales y críticas, y se resumen en el incremento del bono

---

<sup>23</sup> Vigencia del decreto de creación del MIDUVI, decreto 1508 del 29 de diciembre 2008.

<sup>24</sup> Reforma integral al estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del MIDUVI, acuerdo 58 del 9 de diciembre de 2009.

<sup>25</sup> Reforma Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del MIDUVI el 27 de noviembre de 2015.

y del costo tope de la vivienda. Entre 2007 a 2011 se ratifican, incrementan y crean algunos bonos de vivienda específicos, las consideraciones son las siguientes (tabla 10):

- i) Se ratifica el bono para vivienda nueva rural y urbano marginal, se pasa de 400 y 500 usd a 3,600 usd (2007) y 5,000 usd (2008)
- ii) En el mejoramiento de vivienda rural y urbano marginal, se pasa de 200 y 250 usd a 1,000 usd (2007) y 1,500 usd (2008)
- iii) Se ratifica el bono para vivienda urbana nueva, sube de 1,800 a 3,600 usd (2007) y 5,000 usd (2008). El costo máximo de la vivienda en 2002 era de 8,000 usd, pero desde 2007 el costo máximo sube a 20,000 usd.
- iv) El bono para mejoramiento de vivienda urbana se lo contemplaba en 750 usd, sube a 1,500 usd (2007), manteniéndose hasta 2011.
- v) En 2009 se crea el bono de vivienda urbana para la construcción en terreno propio de 3,600 usd y en 2011 de 5,000 usd, ambos periodos para vivienda de hasta 20,000 usd.
- vi) Se crea entre 2007 a 2011 los bonos: titulación, para el migrante, emergencia para damnificados y para mejoramiento de vivienda patrimonial.

Las políticas habitacionales en el marco del Buen Vivir han sido una ratificación en el estricto sentido de la palabra. El mayor logro es la consolidación del aparato institucional pensado y delineado en los noventa con la visión neoliberal. Al parecer, la política se fue perfeccionando, hasta incentivar la creación de más tipos de bonos y el incremento de los ya consolidados. De hecho, en tres entrevistas realizadas a: i) funcionario del MIDUVI, ii) líder de una organización social, y iii) integrante de un colectivo y de la academia, sostienen que el incremento del subsidio habitacional en 2007 y 2008 fue un ofrecimiento de campaña electoral que hizo el presidente Correa a las organizaciones sociales y colectivos que reivindicaban el derecho a la vivienda en sus manifestaciones (Actores 1, 5 y 7, comunicación personal. 29 de abril, 27 de abril y 2 de septiembre de 2021, respectivamente).

Los requisitos para obtener estos beneficios consisten en: pertenecer a los quintiles Q1, Q2 y Q3, ser mayor de 18 años, jefe de hogar, no poseer vivienda y en el caso de solteros, ser mayor de 35 años. Sin embargo, ¿cuántas de esas familias pueden acceder a un crédito hipotecario? ¿cuántas familias pueden ahorrar? ¿cuántas familias tienen trabajo estable? Según el INEC para el 2006, las tasas más altas de desempleo se ubican en los quintiles 1, 2 y 3, y en estos grupos aproximadamente el 60% de las familias poseen un trabajo asalariado, el resto es independiente o no remunerado con ingresos bajos en comparación con los otros grupos, por lo que el 40% de los Q1, Q2 y Q3 son independientes por supervivencia.

Tabla 10: Tipos de bono 2007-2011

Bono	Tipo de bono	2007			2008			2009			2011			
		Bono	Vivienda máx	Aporte propio	Bono	Vivienda máx	Aporte propio	Bono	Vivienda máx	Aporte propio	Bono	Vivienda máx	Aporte propio	
Bono rural y urbano marginal	Vivienda nueva rural y urbano marginal	\$3,600	\$3,960	10% valor del bono en efectivo, materiales o mano de obra	\$5,000	-	no aporte (Q1) \$250(Q2 hasta 3 SBU)	-			hasta \$5,000	-		
				\$3,960	-	\$360(Q3 hasta 3 SBU)								
	Mejoramiento vivienda rural y urbano marginal	\$1,000	\$1,100		\$1,500	-	10% valor del bono	-			hasta \$1,500	-		
Bono urbano	Vivienda urbana nueva	\$3,600	\$20,000	10% valor bono	-			\$5,000	hasta \$12,000	10% valor bono	\$ 5,000	hasta \$20,000	10% valor vivienda (5% ahorro y 5% ahorro programado)	
								\$3,600	hasta \$20,000	10% valor vivienda				
								\$2,400	\$20,001 a 25,000					
	Mejoramiento de vivienda urbana	\$1,500	\$3,000	-	-			\$1,500	\$3,000	10% valor bono	hasta \$1,500	hasta \$20,000	10% valor bono	
Construcción en terreno propio (creado 2009)	no existía			no existía			hasta \$3600	hasta \$20,000	10% valor vivienda	hasta \$5,000	hasta \$20,000	10% valor vivienda		
Bono de titulación (2007)	Bono legalizar predios urbanos, rurales y urbano marginales	\$200	-		-			-			-			
Bono para el migrante (2007)	Bono migrante para vivienda urbana y urbano marginal	\$3,600	-		-			-			\$3,600	-		
Bono de emergencia (2008)	Bono reposición	no existía			\$5,000	-			-			\$5,000	-	
	Bono reasentamiento				\$9,200							\$12,000		
Bono de vivienda patrimonial (2011)	Bono vivienda patrimonial	no existía									\$5,000	-		

Fuente: Elaboración propia con información de MIDUVI (2007, 2008, 2009 y 2011)

Ahora bien, se realizaron dos cambios sustanciales en los bonos habitacionales en 2013 y 2015, sobre todo en su categorización.

En 2013 se unifican los bonos para la adquisición de viviendas en zonas urbanas, urbano marginales y rurales, y se los tipifica para adquisición de departamentos o casas. Se establece un subsidio entre 2,500 a 6,000 usd para departamentos de hasta 30,000 usd; y un subsidio de 2,000 a 5,000 usd para casas de hasta 30,000 usd. Lo mismo sucede para los bonos de construcción en terreno propio y mejoramiento; el primero se estandariza en 6,000 usd y el segundo en hasta 2,000 usd (Tabla 11).

Tabla 11: Tipos de bono 2013

Bono	Tipo de bono	2013		
		Subsidio	Vivienda máx	Aporte propio
<b>Bono vivienda zonas urbanas, urbano marginales y rurales</b>	<i>Adquisición de vivienda en DEPARTAMENTO</i>	\$ 6,000	\$ 15,000	10% valor del departamento
		\$ 5,000	\$ 20,000	
		\$ 3,500	\$ 25,000	
		\$ 2,500	\$ 30,000	
	<i>Adquisición de vivienda CASA</i>	\$ 5,000	\$ 15,000	10% valor de la vivienda
		\$ 4,000	\$ 20,000	
\$ 3,000		\$ 25,000		
<b>Bono construcción terreno propio rural, urbana y urbano marginal</b>	<i>Construcción terreno propio rural y urbano marginal</i>	\$ 6,000	-	mínimo \$500 rural y urbano marginal, mínimo \$706 urbana
	<i>Mejoramiento rural y urbano marginal y urbana</i>	hasta \$2,000	-	mínimo \$300
<b>Bono de emergencia</b>	<i>Bono de reposición</i>	hasta \$6,000	-	terreno y aporte mínimo \$500
	<i>Bono de reasentamiento</i>	hasta \$13,500	-	la diferencia entre el valor vivienda y el valor del bono
<b>Bono para personas con discapacidad</b>	<i>Vivienda nueva</i>	hasta \$13,500	valor del bono + aporte	hasta \$1,000
	<i>Vivienda nueva en terreno propio</i>	\$ 6,000		hasta \$500
	<i>Mejoramiento</i>	\$ 2,000		hasta \$300

Fuente: Elaboración propia con información de MIDUVI (2013)

Lo interesante es el aumento y las condiciones del bono de emergencia a damnificados de algún evento natural. Dentro de este subsidio está el bono de reasentamiento para reubicar a una familia beneficiaria en un conjunto habitacional de interés social. En efecto, si se demuestra que no puede acceder a un crédito, el subsidio prácticamente cubre la totalidad del costo de la vivienda, siempre y cuando esas familias hayan sido afectadas por alguna situación de riesgo. El bono es de hasta 13,500 usd.

Se eliminan los bonos creados para titulación de tierras y para los migrantes retornados. Sin embargo, se enfatiza en los bonos para personas con discapacidad, que anteriormente se incluían en los subsidios estipulados en áreas rurales o urbano marginales. En estos casos, se puede subsidiar hasta casi el 100% de la vivienda si así lo amerita.

Otra cuestión interesante es que, en la reforma de 2013, se especifica la finalidad de la participación de las instituciones públicas y privadas de manera conjunta para el buen manejo de la política pública. Del mismo modo se enfatiza en las condiciones financieras preferenciales para la adquisición de vivienda social en IFI. Y se crea una especie de subsidio al interés, pues se establece que las tasas de interés vigentes del mercado para créditos hipotecarios de vivienda social tendrá una tasa preferencial y será cubierta por el Estado. A su vez, se ratifica el accionar de las instituciones financieras públicas como banca de segundo piso que realizarán operaciones de redescuento y titularización de cartera hipotecaria.

Los últimos cambios sustanciales se muestran en 2015. En esta reforma al SIV, se establecen conceptos interesantes para la reflexión. La categoría de bonos se subdivide en tres: i) inmobiliario que está destinado para la adquisición de vivienda nueva; ii) intervención general enfocado en la construcción en terreno propio, el mejoramiento y la titulación; y iii) intervención focalizada, que se dirige a los grupos de población de atención prioritaria (tabla 12).

Tabla 12: Tipos de bono 2015

Bono	Tipo de bono		2015		
			Subsidio	Vivienda máx.	Aporte propio
<b>Bono Inmobiliario</b>	Adquisición de vivienda nueva		\$ 6,000	\$ 25,000	5% valor de la vivienda
			\$ 5,000	\$ 30,000	
			\$ 4,000	\$ 40,000	
<b>Intervención general</b>	Construcción vivienda nueva terreno propio	Urbana	\$ 6,000	\$ 30,000	2 SBU
		Rural		\$ 30,000	1.5 SBU
		Amazónica	\$ 8,000	\$ 30,000	
	Mejoramiento de vivienda	Urbana	\$ 2,000	\$ 30,000	1 SBU
		Rural	\$ 2,000	\$ 30,000	
	Titulación terreno y/o vivienda		hasta \$400	hasta \$30,000	-
<b>Intervención focalizada</b>	(Personas con discapacidad) construcción de vivienda nueva con adquisición de terreno		\$ 14,700	\$ 30,000	3 SBU
	(Personas con discapacidad) construcción de vivienda nueva en terreno propio		\$ 7,200	\$ 30,000	2 SBU
	(Personas con discapacidad) Mejoramiento de vivienda		\$ 3,200	-	1 SBU
	Bono Emergencia/ Construcción de vivienda nueva con adquisición de terreno (Reasentamiento)		hasta \$13,500	\$ 30,000	\$ 900
	Bono Emergencia/ Reposición de vivienda		hasta \$6,000	-	1.5 SBU

Fuente: Elaboración propia con información de MIDUVI (2015)

En cuanto al bono inmobiliario, oscila entre 4,000 a 6,000 usd en viviendas de hasta 40,000 usd. Como se puede observar, el costo tope de la vivienda se incrementa una vez más. En lo referente a la intervención general, se subdivide el territorio de acción, entre urbana, rural y amazónica, llegando a un subsidio de 8,000 usd para viviendas de máximo 30,000 usd. Y en lo correspondiente a la intervención focalizada, los subsidios pueden ser de casi el 100%, es decir entre 13,500 usd (reasentamiento) y 14,700 usd (personas con discapacidad).

Lo interesante de esta reforma es la especificación de las condiciones mínimas que debe tener una vivienda: i) pintura exterior e interior, ii) si son cubiertas metálicas deben incluir aislante, iii) recubrimiento en el piso interior, iv) paredes de duchas con recubrimiento aislante, v) cuartos de baño con piezas sanitarias, vi) puertas exteriores de seguridad, vii) puertas interiores instaladas, y viii) vivienda con mesón, cocina de inducción e instalaciones eléctricas necesarias.

Por último, lo más importante de la reforma al SIV<sup>26</sup> -a criterio propio- es la inclusión del programa a la producción social de la vivienda, que se refiere a proyectos que se ejecutan entre asesoría técnica y las familias interesadas y organizadas. Sin embargo, la creación de este programa no significó su ejecución integral, únicamente su reconocimiento pues no hay proyectos emblemáticos que se hayan ejecutado según esta categoría (Actor 5, comunicación personal. 27 de abril de 2021).

#### *- Política financiera: Inversión en la banca pública para la vivienda*

Dentro de la política del Buen Vivir, que surge del modelo de desarrollo deseado enfocado principalmente en el ser humano, también considera el crecimiento de la economía. Por tal motivo, establece que para que exista crecimiento económico es necesario tomar en cuenta las condiciones del mercado financiero y sus limitaciones. Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo especifica que para ese fin es necesario la reconstitución de las capacidades del sistema financiero público para suplir las limitaciones de la banca comercial.

En este sentido, se estipula como política<sup>27</sup> la modernización de todo el sistema financiero y la reactivación del sistema financiero público, con el fin de generar competencia entre ambos sectores y ampliar el acceso al crédito. Esto surge con el objetivo de propender a una buena salud del sector financiero a raíz de tener un mejor control sobre el sistema, pues en 1999 el país enfrentó una fuerte crisis financiera que conllevó a la dolarización, y al no poseer moneda propia es posible que se enfrente otra crisis nuevamente.

Por tal razón, en el 2008 se expide la Ley de Seguridad Financiera, donde se estipula que cada institución financiera privada debe garantizar sus depósitos en el Banco Central del Ecuador y serán responsables de su solvencia deslindando al Estado de dicho compromiso. Del mismo modo, a raíz de la crisis financiera internacional en 2009, con el objetivo de salvaguardar la dolarización, evitar la fuga de capitales, asegurar niveles óptimos de liquidez y proveer seguridad financiera (Santos, 2013), se establece la obligatoriedad de que las instituciones financieras inviertan el 45% de sus fondos en depósitos o inversiones en el país y así mantener un porcentaje de liquidez nacional.

En efecto, según el presidente Correa para enseñar con el ejemplo, el Banco Central del Ecuador instituye el 24 de septiembre de 2009 la inversión doméstica. La Inversión Doméstica tiene como objetivo canalizar el excedente de liquidez proveniente del ahorro público, y se considera como una inversión anticíclica para el desarrollo productivo debido a la crisis financiera mundial (BCE,

---

<sup>26</sup> Reglamento para la operación del SIV, 24 de agosto de 2015

<sup>27</sup> Plan Nacional de desarrollo 2007-2010, Política 11.12

2012). La inversión está dirigida a instituciones financieras públicas por medio de instrumentos financieros reembolsables como créditos.

Ahora bien, en 2009 los fondos utilizados para inversión doméstica son las Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad (RILD) depositados en el FMI. Por ello, mediante decreto, se liberaron las reservas y se colocaron (para capitalización) en instituciones financieras públicas de desarrollo como: Banco Nacional de Fomento (BNF), Corporación Financiera Nacional (CFN), Banco del Estado (Bede), Banco del Pacífico, BEV y Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS).

Los datos de 2009 a 2013 estipulan que el plan de colocación de inversión doméstica estaba distribuido de la siguiente manera (tabla 13):

Tabla 13: Colocación de la inversión doméstica del Banco Central del Ecuador

<i>Institución</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total (millones usd)</i>
<i>BDE</i>	110	185	132	490.3	27.05	944.35
<i>CFN</i>	130	116.25	546.25	546.25	380.95	1719.7
<i>BNF</i>	205	104.25	57.2	231	246	843.45
<i>Pacífico</i>	25	50	100	-	29	204
<i>BEV</i>	50	50	50	48.81	3.57	202.38
<i>CONAFIPS</i>	-	20	20	221.73	257	518.73
<b>Total (millones usd)</b>	<b>520</b>	<b>525.5</b>	<b>905.45</b>	<b>1538.09</b>	<b>943.57</b>	<b>4432.61</b>

Fuente: Elaboración propia con información de García (2016)

Lo importante de este dato, es que en materia habitacional hay tres instituciones que actúan dentro de la política de vivienda: BEV, Banco Pacífico y CONAFIPS. Estas últimas instituciones se refieren a las cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro y bancos comunales, es decir organizaciones del sector financiero popular y solidario y son consideradas como IFI.

Ahora bien, con esta demarcación y al concebir dentro del plan de desarrollo que las instituciones financieras públicas tengan las mismas condiciones que las privadas y se genere una sana competencia, las tres instituciones que obtuvieron inversión doméstica funge un papel especial, pero en materia habitacional el BEV es la institución protagónica.

El BEV, desde su creación hasta principios del nuevo siglo era una institución financiera de primer piso, es decir planificaba, construía y financiaba directamente proyectos de vivienda social. Sin embargo, a partir del 2000 con su reforma, se establece como banca de segundo piso y específicamente en el 2009 se lo ratifica en ese ámbito y se inyecta recursos para su mejor funcionamiento. Entre 2009 a 2013, el BEV recibió 202.38 millones usd de recursos de liquidez doméstica. Como se puede observar, una inyección de 50 millones aproximadamente por año hasta 2012, no obstante, en 2013 la inversión es menor, debido a que el BEV presenta un índice de morosidad de 25% (el más alto en la historia y en las instituciones financieras) y empieza su proceso

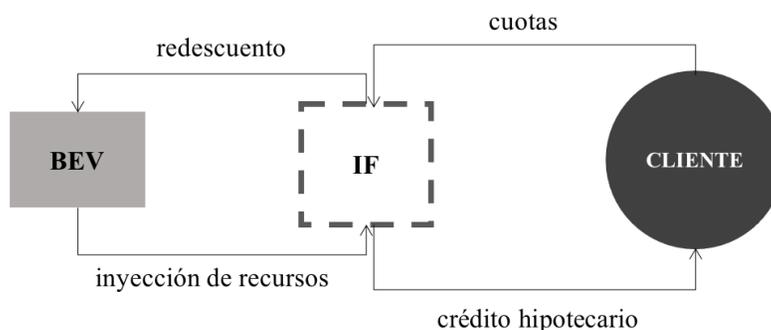
de liquidación. Cabe señalar que el mayor índice de morosidad se ubica en la línea de crédito al constructor a partir del 2011 con 5.56% hasta 2013 con 49.31% (BEV, 2014).

De todos modos, entre 2009 y 2013 el BEV tiene protagonismo en la política de vivienda por dos cuestiones: i) maneja una cartera de redescuento con instituciones privadas, y ii) entrega créditos al constructor de vivienda. La banca de segundo piso tiene como objetivo ser subsidiaria y no competitiva con la banca comercial, por lo que su principal cliente es el sector financiero privado, para la línea de redescuento, y el sector constructor de vivienda social y media, para la línea de créditos al constructor.

Ambos productos que maneja el BEV tienen la finalidad de permitir el acceso al crédito a los sectores que no son atendidos por el sector financiero privado, es decir aquel desequilibrio del mercado que el sector público debía atender. Por un lado, los sectores que no logran acceder a un crédito hipotecario, y en ese caso se aplica el redescuento de cartera con las IFI, y por otro lado, el sector constructor de vivienda social no logra acceder a créditos de producción que tengan condiciones óptimas, debido al bien especial que producen materializado en la vivienda social.

En la línea del redescuento, el BEV opera como comprador de papeles de redescuento que generan las IFI (instituciones financieras que tengan calificación de riesgo global mínima de BBB), esto sirve para inyectar recursos y por tanto liquidez a las instituciones que pretendan entregar créditos hipotecarios de viviendas de hasta 60,000 usd a familias de escasos recursos económicos (que cumplan con ciertos requisitos formales), es decir clientes en una categoría de riesgo, según términos financieros (Ilustración 4). De cierto modo, el Estado es el garante de aquellos sectores riesgosos de la población que puedan acceder al crédito hipotecario.

Ilustración 4: Esquema del redescuento



Fuente: Elaboración propia con información de Rosero (2013)

De hecho, las instituciones del CONAFIPS son las solicitantes de la línea de redescuento al BEV. Estas IFI son encargadas de otorgar créditos hipotecarios a personas beneficiarias del subsidio habitacional. Lo interesante es que esto permitió que muchas personas que no lograban acceder a un crédito en la banca privada, ahora lo logren debido a una línea de crédito específica para ello. En una entrevista mantenida con la lideresa de una organización popular, sostiene que sin esta ayuda no hubiera sido posible para los sectores populares acceder a vivienda mediante un crédito hipotecario, manifiesta que con esta política se logró bajar el monto mínimo para un crédito de vivienda a 5.000 usd y se estableció una tasa de interés muy por debajo del mercado en un 11%, lo

que en épocas pasadas hubieran tenido que recurrir a un crédito de consumo con intereses mucho más altos (Actor 7, comunicación personal. 02 de septiembre de 2021).

En cuanto a la línea de créditos al constructor, el BEV consolidó este giro como producto de inversión. Se otorgaron créditos entere 2010 a 2012, debido a que con la inversión doméstica del Banco Central el banco se capitalizó para generar este producto.

El objetivo central de la política fue otorgar créditos a constructores y/o promotores inmobiliarios que se encarguen de proyectos habitacionales con viviendas de hasta 60,000 usd. En otras palabras, eran viviendas de interés social y para clase media, pues como se analizó anteriormente, el costo máximo de la vivienda social era de 20,000 usd.

En 2010<sup>28</sup> se reglamentó el crédito para proyectos habitacionales considerando como sujetos de crédito a las constructoras privadas, cooperativas de vivienda, organizaciones de carácter social, GADs y fideicomisos mercantiles. El documento especificó que los prestatarios son los encargados de la promoción, venta, financiamiento y construcción de los proyectos habitacionales.

Los proyectos habitacionales que entran en el programa de créditos son aquellos que intentan reducir el déficit de vivienda, y pueden ser unifamiliares y multifamiliares de construcción nueva. Todos los proyectos deben contar con servicios básicos, espacio comunal, vías de conexión y equipamientos que propendan al uso del espacio público.

Es importante enfatizar que la política crediticia estaba enfocada en promover el crédito productivo para vivienda social y de clase media con la condición de nuevo, es decir desarrollos inmobiliarios en áreas periurbanas de las ciudades. El BEV financiaba el 80% del proyecto en 2010 y luego disminuyó al 70% en 2013. Las tasas de interés variaban de acuerdo con el mercado y el plazo de crédito era de 3 años máximo, pero con periodos de gracia, de acuerdo con la entrega de los desembolsos, que podían ser entre 12 a 18 meses.

El reglamento de 2010 estipula la transferencia de recursos correspondiente a los bonos de vivienda, es decir que se entregaban estos subsidios dirigidos a la demanda, directamente a la oferta sin contar aun con una oferta de familias necesitadas de vivienda, pues el propio promotor inmobiliario debía buscar sus clientes potenciales sujetos al bono. El sistema contemplaba que el MIDUVI entregue el valor de bonos (de acuerdo con el número de viviendas a construir) directamente al BEV, para que esta entidad la direcciona junto con el crédito al constructor/promotor inmobiliario.

En otras palabras, el programa funcionaba con la entrega de créditos para proyectos de vivienda nueva, con condiciones favorables a nivel de plazos e interés, y además transfería recursos aun no designados a familias que enfrentaban problema de vivienda. De todos modos, se entregaban dos recursos públicos que servían como inversión para ejecutar vivienda, se podría decir que el mercado era el ejecutor de toda una política pública que buscaba su propio beneficio.

Según datos aproximados, el BEV entregó en sus dos líneas de acción principales alrededor de 530 millones usd. En cuanto a la línea de redescuento, el año con mayor financiamiento en préstamos

---

<sup>28</sup> Resolución 064-2010-DIR Reglamento de crédito para proyectos habitacionales (2010 y 2013).

hipotecarios fue en 2013, con 43 millones usd; y en la línea crédito al constructor entre 2011 y 2012 otorgó 244 millones usd para proyectos habitacionales. Según Rosero (2016) entre 2009 y 2012 se financiaron 134 proyectos, de los cuales 23 eran de interés social (tabla 14).

Tabla 14: Colocación de redescuento y créditos al constructor (millones usd)

<i>Línea de crédito</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
<i>Préstamos de redescuento IFI</i>	17.15	26.64	2.47	28.29	31.04	42.55	43.29	191.43
<i>Créditos al constructor</i>	-	-	0.24	38.95	111.46	132.81	55.02	338.48

Fuente: Elaboración propia con información de BEV (2014)

Como se explicó anteriormente, el BEV presentó altos índices de morosidad, específicamente en su línea de crédito al constructor. Por tal motivo el 2 de abril de 2013 vendió su cartera al Bede. La cartera vendida corresponde a créditos al constructor para proyectos habitacionales que no superaban el valor por vivienda de 30,000 usd, en total se vendió 23 proyectos por 37 millones usd, es decir todos los proyectos de vivienda social.

El Bede es una banca de desarrollo que está enfocada en dotar créditos principalmente a los GADs e instituciones públicas, pero compró la cartera del BEV y se encargó de la cobranza de los créditos a constructores inmobiliarios de vivienda social. El mayor objetivo del Bede es la infraestructura vial y de servicios, pero desde 2013 también se encarga de vivienda.

Según datos, en 2015 el 5.1% de sus colocaciones en el mercado fueron destinadas a vivienda. En 2016 reportó que sus créditos servían para la construcción de 7,073 viviendas en el país, y en el 2017 subió su colocación de crédito en vivienda al 18%.

*- Política de inversión: La inversión pública como elemento principal de la vivienda social*

En Ecuador el petróleo es la principal fuente de ingresos desde 1970. Por tal motivo a finales de los noventa, debido al excedente, se crearon una serie de fondos que generaban ahorro y financiaban el presupuesto general del Estado (PGE). Los fondos se han denominado de diferente manera (Ruiz, 2009):

- Fondo de estabilización petrolera (FEP) creado en 1998, con el fin de acumular los excedentes de los ingresos petroleros
- Fondo de estabilización, inversión social y productiva, y reducción del endeudamiento público (FEIREP) creado en 1992
- En 2005, el Economista Rafael Correa que fungía como ministro de Economía realizó reformas en los fondos y convirtió el FEIREP en una cuenta de reactivación productiva y social (CEREPS) y el 20% de los ingresos de esa cuenta se destinaron al Fondo de ahorro y contingencia (FAC), dirigido para atender desastres naturales y otras emergencias

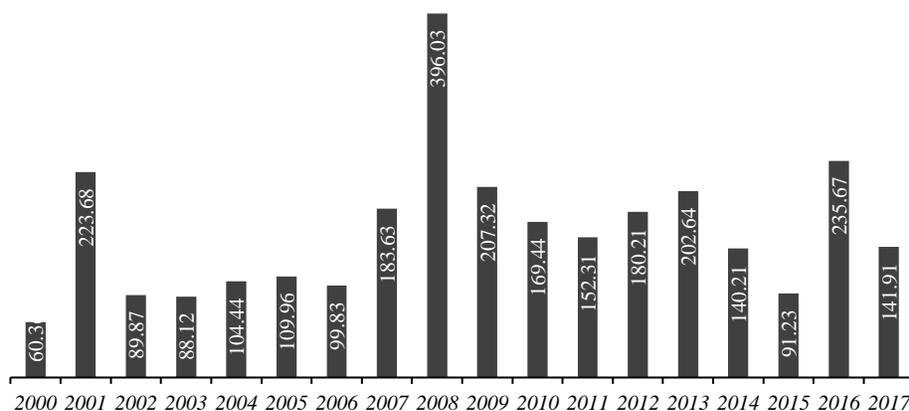
- Fondo Ecuatoriano de Inversión en sectores energéticos e hidrocarburíficos (FEISEH) creado en 2006

Los fondos tenían el objetivo de recomprar deuda pública, hacer colocaciones en créditos productivos, ejecutar proyectos de infraestructura e inversión social, construir red vial, y estabilizar y compensar los daños ocasionados por el extractivismo petrolero.

Para el 2008, la Asamblea encargada de modificar la Constitución Nacional, aprueba el proyecto enviado por el ejecutivo de la recuperación del uso público de los recursos petroleros. La principal razón del proyecto fue que se poseían recursos pero que existía una inflexibilidad fiscal, que es la reducción del poder de decisión del gobierno sobre los recursos que descansaban en esos fondos a causa de impedimentos legales, que tiene como efecto la inequidad y la ineficiencia en la distribución de los ingresos del petróleo que le corresponden a toda la población ecuatoriana. De hecho, el presidente de turno Rafael Correa expuso públicamente: “no tiene sentido destinar el 70% del ahorro petrolero a recomprar deuda en un país que tiene sed” (en Ruiz, 2009).

Por tal lógica, la Asamblea aprobó el proyecto y eliminó los fondos en 2008. Posteriormente se procede a colocarlos como fuente de ingresos del PGE, el cual dirige estos recursos a proyectos de inversión social. El gasto social dirigido a vivienda aumentó en 2008, siendo uno de los años con mayor inversión. En 2015 se observa un descenso y responde a la caída del precio del petróleo en el mundo, pero hasta 2017 el gasto social tiene un importante flujo de dinero (gráfico 8).

Gráfico 8: Gasto social en vivienda de PGE



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL (2020)

Ahora bien, es importante notar que si el PGE tenía mayor liquidez para destinar recursos económicos a proyectos sociales ¿qué papel cumplía la banca de desarrollo multinacional? Como se ha revisado en apartados anteriores, el BID instauró el SIV en el país y fortaleció el aparataje institucional para ese fin. Los programas más importantes en materia habitacional que financió el banco se evidenciaron en 1998 y en 2002. Este último programa tenía contemplado dos fases, pero únicamente se realizó la primera. El motivo principal fue que el gobierno de Correa no continuó con la segunda fase puesto que existían excedentes del petróleo y se liberaron los fondos para implementar flujo de dinero en proyectos sociales.

En 2008, el gasto social para vivienda es trascendental históricamente, y por ello se desvinculó al BID de la participación para inversión en proyectos de vivienda. Sin embargo, en 2009, después de la crisis petrolera, el gobierno pide ayuda nuevamente al Banco para garantizar el derecho a la vivienda a la población con menores recursos. Por tal motivo, el BID entre 2009 a 2017 otorga créditos para tres programas específicos detallados a continuación (tabla 15).

Tabla 15: Programas con créditos BID

Programa	Programa Nacional de Infraestructura Social de Vivienda	Programa Nacional de Vivienda Social etapa 2	Programa Nacional de Desarrollo Urbano
<b>Año</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2012</b>
<b>Monto y Fuente</b>	BID Gobierno de Ecuador	BID Gobierno de Ecuador	BID Gobierno de Ecuador
	<b>\$100'000,000</b> <b>\$ 3'000,000</b>	<b>\$100'000,000</b> <b>\$4'000,000</b>	<b>\$ 71'000,000</b> <b>\$ 4'000,000</b>
<b>Objetivos</b>	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores ingresos  Apoyar la continuidad y fortalecimiento del SIV, mediante un Sistema de Apoyos Económicos para la Vivienda - denominado SAV-BID - (bonos	Mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables en Ecuador mediante la mejora del acceso a vivienda de los hogares ecuatorianos más pobres y vulnerables; especialmente de los dos quintiles de menores ingresos cuyo jefe de hogar es mujer, con miembros con discapacidad, o con gran cantidad de menores de edad	Mejorar las condiciones habitacionales de familias de bajos ingresos residentes en el sector noroeste de Guayaquil  Reasentar familias que ocupan ilegalmente tierras consideradas de protección ambiental y Mejorar el acceso de la población local a servicios públicos, equipamientos sociales y áreas verdes
<b>Componentes</b>	1.Apoyos económicos compra, construcción y mejora viviendas urbanas 1.1. Compra de vivienda 1.2. Construcción de vivienda 1.3. Mejoramiento 2. Apoyos económicos para construcción de vivienda rural y urbano marginal 3.Fortalecimiento institucional	<b>\$ 56'000,000</b>     <b>\$44'000,000</b> <b>\$3'000,000</b>	1.Apoyos económicos construcción de viviendas 1.1. Viviendas rurales 1.2. Viviendas urbano marginales 1.3. Viviendas urbanas 2.Fortalecimiento institucional
		<b>\$99'000,000</b> \$80'000,000 \$15'000,000 \$4'000,000 <b>\$3'300,000</b>	1.Intervenciones urbanas integrales 1.1Vivienda y reasentamientos 1.2Protección ambiental 1.3Centralidades urbanas 2.Desarrollo institucional 3.Gestión y monitoreo
			<b>\$72'000,000</b> \$55'500,000 \$500,000 <b>\$16'000,000</b> <b>\$1'000,000</b> <b>\$2'000,000</b>

Fuente: Elaboración propia con información de BID (200-2012)

En cuanto a los colectivos sociales, el CSV tuvo un rol importante, pues incidió en el proceso constituyente para que se ratifique el derecho a la vivienda y se incluya el derecho a la ciudad y al hábitat. Además, ha buscado incidir en la formulación e implementación de las políticas de vivienda, mediante mesas de diálogo y talleres con las entidades encargadas de la agenda pública.

Por su parte, la ONG CIUDAD tuvo un rol importante con el programa Paso a Paso creado en la primera década del 2000. El programa consiguió apoyos reembolsables y no reembolsables del BID y de la CONAFIPS entre 2008 y 2011. Estos apoyos lograron consolidar el programa y el fondo rotativo que permite otorgar microcréditos a personas bajo el nivel adquisitivo de una canasta básica. Los microcréditos son destinados principalmente a la cuota de ahorro obligatorio para acceder al bono de vivienda y posteriormente a una vivienda en propiedad.

Por otro lado, la ONG Hogar de Cristo, promueve y financia viviendas de bajo costo a personas en condición de pobreza. Tiene dos fondos que permiten su sostenibilidad: fondo rotatorio, que capta ayuda de entidades nacionales y extranjeras, está dirigido para otorgar vivienda con facilidades de pago a tres años plazo (en 2014 la vivienda costaba 1,490 usd); y fondo asistencial dirigido a familias que han enfrentado algún tipo de evento catastrófico. Las viviendas son de tres tipos: madera y caña, madera y MDF, y mixtas; todas son modulares de 4.80 por 4.90 metros y se construyen principalmente en la región costa.

De todos modos, la asistencia en vivienda social es promovida por varios frentes, siendo la asistencia estatal la más importante por el alcance evidenciado. Lo curioso es cómo se conforma la política habitacional en el periodo 2007-2017 mediante tres ejes fundamentales: subsidio, finanzas e inversión. Cada eje contempla una política propia donde se incorpora al accionar gubernamental una serie de actores nuevos, lo que de cierto modo configura un sistema para la producción de vivienda social pensando a principios de los noventa, implementado desde 1998 y perfeccionado hasta el 2017.

## **A manera de cierre**

Ahora bien, el análisis efectuado en este capítulo permite contemplar una suerte de modelos de acción de la política habitacional a lo largo de la historia y se destaca lo siguiente:

- Comparando los tres momentos y enfocando el análisis al 2007-2017, se puede observar que con el paso del tiempo se consolidó una red de acción en la política habitacional que tiende hacia el modelo neoliberal imperante en la región, y está determinado por el programa SIV-ABC establecido desde 1998. Si bien es cierto los cambios han sido sustanciales a partir del 2007, dichas modificaciones han permitido consolidar al actor constructor como protagonista, al dirigir las políticas públicas a ese nodo como: créditos al constructor con bajas tasas, adelanto de bonos de vivienda (dirigidos a la demanda, pero otorgados directo a la oferta), incremento en el valor de los bonos, aumento en el costo máximo de la vivienda, entre otras causas.
- Aunque a comienzos del gobierno de la Revolución Ciudadana se pretendió desvincular a la Banca Multilateral de la política pública, esto no fue posible y se mantuvo en la misma línea, por lo que siempre ha condicionado la formulación e implementación de la política, como ejemplo está el SIV-ABC como núcleo fundamental del actuar gubernamental. De hecho, se perfecciona sofisticadamente a la política subsidiaria con la articulación de la

política financiera y la de inversión, permitiendo consolidar el SIV-ABC como única forma de garantizar el derecho a la vivienda a la población.

- El mecanismo de acción gubernamental continúa respondiendo a una decisión tomada en los noventa y perfeccionada en el Buen Vivir, de hecho, el sistema funciona de manera consolidada y con una red de actores afinada.
- En este sentido, la red de actores se afina y perfecciona a favor del sistema financiero, dado que los beneficiarios finales tienen como única vía, la deuda o el préstamo hipotecario para acceder a la vivienda. Prueba de ello es que las ONGs trabajan para facilitar el acceso al microcrédito para el ahorro inicial, y se alinean a ese modelo.
- La relación de los beneficiarios de vivienda es directa con las instituciones financieras, todo mediante la deuda. La relación con el MIDUVI es direccional únicamente con el otorgamiento del bono, mas no inciden en la formulación e implementación de la política habitacional; cabe recalcar que en los tres momentos el beneficiario de vivienda tiene una nula participación.
- La inconsistencia aparente de esta forma de puesta en práctica del Buen Vivir y el modelo sofisticado neoliberal de continuidad es lo que alimenta las lógicas mercantiles de la producción habitacional y perfecciona su red de acción.

## **CAPÍTULO 4. Puesta en práctica de la política habitacional: una dimensión operativa**

En los anteriores capítulos de la investigación, se ha recogido información sobre la problematización de la vivienda, la inclusión en la agenda de esta cuestión y la formulación de política y conformación de un aparataje institucional. Por lo que el siguiente paso en la hechura de las políticas públicas está su puesta en práctica o implementación (del inglés *implementation*). El presente capítulo pretende analizar críticamente sobre la forma en que se provee vivienda social en Ecuador a partir de la implementación de las políticas o la puesta en práctica de una alternativa seleccionada.

Es importante comprender que la alternativa seleccionada para enfrentar un problema público es una de varias opciones existentes, y de cierto modo dibuja un camino que intenta cumplir con los objetivos planteados y que se mide según sus resultados. De hecho, la puesta en práctica no es únicamente ejecutar un programa, ley o acción, es un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (Subirats, 1992, p. 103). Y para ello la gestión pública actúa a partir de destinar insumos, la interacción entre las instituciones estatales en sus diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y ámbitos (federal, estatal y municipal), la formulación e implementación de las políticas públicas y la evaluación de los impactos económicos, políticos y sociales (Arias de la Mora, 2019).

Según Subirats (1992) se especifica que hay modelos analíticos para comprender las políticas públicas y su rendimiento: i) *top-down*, o administrativo que se refiere a la separación entre lo pensado y la implementación, es decir se puede diseñar desde arriba (Estado) políticas públicas y luego implementarlas hacia abajo (población objetivo); y ii) *policy network* dentro del ciclo de la política pública existe la negociación entre diversos actores, es decir hay un entramado de actores políticos, instituciones estatales y sujetos sociales que hacen frente a la tarea de la implementación.

En este sentido, las siguientes líneas resaltan esa interacción y proceso en la puesta en práctica de la política habitacional en Ecuador, específicamente a partir de la incorporación del SIV en la política pública y el modelo ABC como propuesta para solucionar el problema de vivienda de los sectores populares. Por tanto, se analiza a la implementación desde un enfoque *top-down* porque se considera que el Estado diseña e implementa políticas mediante la incorporación de programas preestablecidos e importados al país en 1998 (SIV-ABC), pero también desde un enfoque de *policy network*, puesto que se considera que hay un cambio institucional a partir del retiro del Estado en materia de políticas sociales y se logran negociaciones con otros actores (principalmente privados a partir de la reforma del Estado en 1992).

### **4.1 El rol del Estado en la puesta en práctica de la política del SIV-ABC**

En los noventa, en el marco de la reforma del Estado y la construcción de una institucionalidad que se alinea con el modelo neoliberal, surge la política del SIV y su modelo ABC. La política habitacional se diseña en ese ámbito, de hecho, el MIDUVI (institución pública) fue creado únicamente para ejecutar este instrumento del BID y promover el acceso a vivienda desde una lógica mercantil (Actor 4, comunicación personal, 13 de mayo 2021). De todos modos, cabe

cuestionar ¿cuál fue el rol del Estado en la puesta en práctica de esta política? y ¿cuáles fueron los principales resultados de esta acción? Todo ello considerando que el SIV-ABC fue diseñado en los noventa, implementado a principios del año 2000 y retomado como política símbolo en 2007 con el gobierno del Buen Vivir.

En este sentido, el presente apartado intenta hacer un recuento sobre los antecedentes macroeconómicos y el contexto en el que se implementa la política habitacional del SIV-ABC y luego se develan las características de la política de desarrollo del Buen Vivir, que permite el retorno al financiamiento público, todo ello con el fin de descubrir los principales resultados de la política habitacional en el contexto de un gobierno progresista.

#### **4.1.1 Datos macroeconómicos en Ecuador: antecedentes y efectos**

Para este apartado es importante recapitular brevemente la historia política en Ecuador. Como es de conocimiento general, el control económico que ejercen los países de primer mundo a través de los organismos multilaterales hacia los países en vías de desarrollo fue evidente desde los ochenta. Por un lado, por la falta de pago de los países endeudados en préstamos al BM y FMI; y por otro lado, con el advenimiento de un modelo económico neoliberal a partir de las propuestas del Consenso de Washington (Pradilla, 2009).

A raíz de esto, los diferentes gobiernos optaron por reformas en sus políticas, como se vió en apartados anteriores, la reforma estatal y sus diferentes leyes lograron transformar el accionar gubernamental, de ser un ente ejecutor a uno promotor del sector privado. Un ejemplo importante es la Ley de Modernización del Estado, la reforma a las instituciones del sistema financiero y la creación de una arquitectura institucional que logre el objetivo principal del modelo neoliberal: promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado a través de la racionalización y simplificación administrativa, la descentralización de las actividades públicas y la desmonopolización y privatización de servicios antes ejercidos por el Estado.

En efecto, el entramado institucional creado a principios de los noventa tuvo sus primeros efectos a partir de su implementación. Entre 1993 y 1994 se realiza todo este cambio institucional, que en materia financiera promueve la desregulación de los bancos y su posterior abuso de la misma banca para incrementar ganancias; es clave este dato puesto que posteriormente esto produce una crisis financiera en el país (Mancero, 2001).

En este sentido, es importante recalcar que el país ha enfrentado diferentes crisis: políticas, sociales y económicas. Para ello, como se sostiene, hay varios procesos que coadyuvaron a consolidar un Estado en constante crisis, que en el nuevo siglo conllevó a la dolarización de la moneda nacional. Los procesos se resumen en (Larrea, 2009):

- Modernización del Estado hacia un enfoque neoliberal
- El conflicto bélico con el Perú, la lucha por territorio que soportó muchos años de guerra entre ambos países, empeorándose en 1995

- La crisis financiera del Sureste Asiático, lo que tiene como resultado la quiebra de algunos bancos privados en el país
- El fenómeno del Niño como desastre natural que arrasó con la costa ecuatoriana
- En 1998 el precio del petróleo se mantuvo en 7 dólares por barril

Todo esto tiene un efecto desastroso en la economía nacional que conllevó a una debacle inminente que tuvo sus reflejos en la economía de los hogares ecuatorianos y que implicó poca credibilidad en el sector financiero del país, es decir la banca privada. En consecuencia, el 8 de marzo de 1999 el presidente Jamil Mahuad declaró el feriado bancario en el país por 24 horas, pero se extendió a una nueva medida del congelamiento de los depósitos (mayores de dos millones de sucres) por un año.

El feriado bancario fue una medida para evitar que la población ecuatoriana que tenía depósitos en la banca privada los retirara; esta disposición se promulgó para proteger la estabilidad de la banca privada y contener la quiebra de las instituciones financieras. No obstante, se acrecentó una crisis muy fuerte en el país, 28 bancos quebraron y con ellos los depósitos de gran parte de la población (El Comercio, 2010). Por otro lado, la medida posterior fue el congelamiento de los depósitos, lo cual fue devastador para la población puesto que no podían retirar dinero por ningún motivo, lo que produjo un mayor descontento social y movilizaciones de varios sectores productivos y sociales del país.

Todos estos problemas políticos, sociales y económicos se tradujeron en una crisis inminente que tuvo consecuencias en el Producto Interno Bruto (PIB) de 1999. Si bien el PIB normalmente crece de acuerdo con el pasar de los años y a la salud de la economía de un país, en 1999 el reflejo de las crisis en Ecuador se puede observar en su tasa de variación. Si se comparan las tasas de variación anuales todas son positivas, en mayor o menor medida, pero en ese año es la única que muestra signos negativos con -4.7% (grafico 9). Este porcentaje es la consecuencia de varios elementos que consolidaron un estado de crisis incontrolable en el país y que tiene aún un efecto mayor: la dolarización de la moneda nacional, el sucre.

La dolarización se llevó a cabo en el mes de enero del año 2000. El proceso fue dolarizar la moneda nacional. Tras la crisis de 1999, el sucre se depreciaba diariamente, el dólar pasó de 4,000 a 10,000 sucres en enero de 1999, en marzo a 18,000 sucres y en enero del 2000 (mes de la dolarización) a 25,000 sucres por dólar (Banco Central Ecuador, 2020)

El proceso de dolarización es producto de la inestabilidad política, la reducción del poder adquisitivo, el desempleo, la falta de credibilidad hacia las instituciones bancarias, pero también se le atribuye el financiamiento externo de 8,000 millones de dólares (27% del PIB) que obligó a adoptar este proceso de cambio de moneda (Toscanini et al., 2020).

Tras la eliminación del sucre como moneda nacional, la crisis social se mostraba en las calles, existieron muchas movilizaciones que determinaron la eliminación del respaldo de las Fuerzas Armadas hacia el presidente Mahuad, lo que se consolidó en el derrocamiento de su mandato y en

el ascenso de su sucesor. En efecto, esto trajo mucha inestabilidad política y falta de legitimidad en los actores asociados a la presidencia, sin embargo en 2007 con la elección del presidente Correa, su proyecto político de la Revolución Ciudadana y la puesta en práctica del Buen Vivir se mantuvo cierta estabilidad social, económica y política en 10 años consecutivos en el poder.

Esta estabilidad se refleja en datos macroeconómicos como el PIB<sup>29</sup> y su porcentaje de variación. En 1999 se enfrenta la mayor crisis histórica contemporánea en el país y como consecuencia la dolarización. Pero en 2007 el ascenso en este indicador es sostenido por diferentes causas, siendo la más importante el incremento del precio del barril de petróleo en este periodo.

Es importante recalcar que hay un quiebre marcado entre antes del 2007 y después. En términos comparativos en cuanto al PIB promedio anual, entre 1995 y 2006 es de 41 millones de dólares, y entre 2007 y 2017 (periodo de estudio)<sup>30</sup> es 63 millones de dólares; existe una diferencia de 22 millones que en porcentaje de variación representa un 55% mayor de ingresos en este periodo. Después del gobierno de Correa, el PIB se mantuvo estable, de hecho en términos promediales entre 2018 y 2020 el PIB es de 70 millones de dólares.

En cuanto a los datos anuales, existen cuatro caídas importantes en lo referente al crecimiento del PIB: i) en 1999 por la crisis financiera nacional, ii) en 2009 por la crisis inmobiliaria financiera mundial, iii) entre 2015 y 2016 por la caída del petróleo y el terremoto en el país respectivamente, y iv) en 2020 la crisis por la emergencia sanitaria mundial. Por el contrario, hay tres picos elevados importantes: i) en 2004 hay un crecimiento sostenido producto de la dolarización, ii) en 2008 la inyección de recursos provenientes de los fondos petroleros, y iii) en 2011 producto de una política redistributiva en los últimos años (gráfico 9).

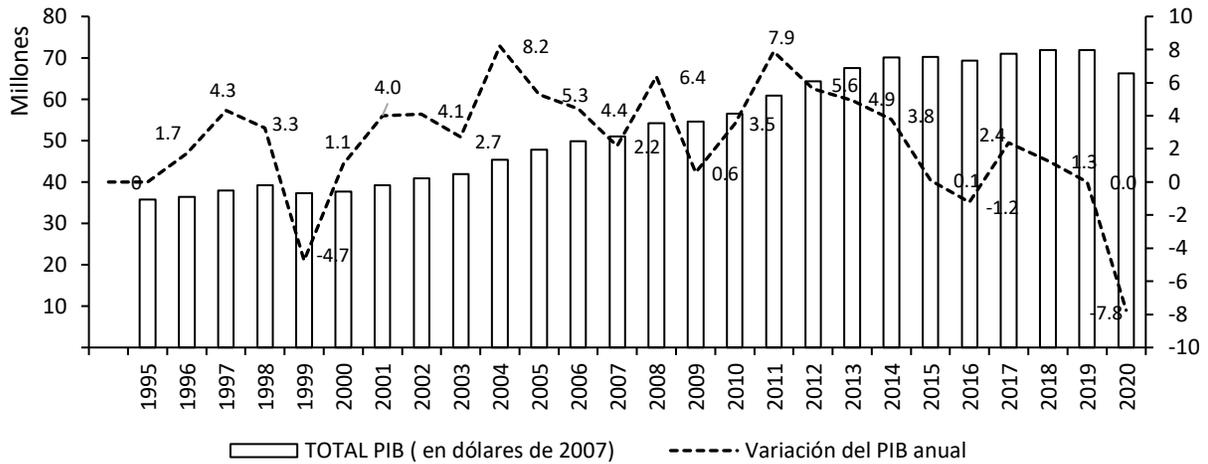
Ahora bien, un indicador importante para medir la estabilidad de la economía es la inflación, y se define como el incremento de precios de los bienes y servicios. Se considera que el aumento de precios tiene repercusiones en los ingresos, gastos y ahorro de la población, por lo que es importante determinar lo sucedido en el país a raíz de las diferentes crisis. Pero como toda la economía nacional se ancla con lo global o internacional, hay indicadores que miden el denominado riesgo país, que se precisa como “la diferencia entre la tasa de interés que un país debe pagar por emitir deuda en el exterior con respecto a la tasa de rédito que pagan los bonos de tesoro norteamericanos, considerados como bonos gubernamentales de libre riesgo” (Larco, 2017, párr. 1)

---

<sup>29</sup> Si bien el PIB es un indicador de crecimiento económico tomado desde el desarrollo tradicional, en esta investigación se lo utiliza como indicador para comparar en términos absolutos la estabilidad económica del Ecuador, pero no como indicador de satisfacción de necesidades sociales de la población.

<sup>30</sup> Los recortes temporales de análisis responden a una justificación comparativa-metodológica y a la existencia de datos confiables y con rigor. Por un lado, los datos a los que se pone énfasis en esta investigación corresponden al periodo 2007-2017, pues el objetivo es evidenciar y comparar periodos anteriores y actuales con el periodo de estudio. Por otro lado, sobre todo en los datos históricos los recortes temporales responden a la existencia de información histórica, pero también los posteriores al periodo de estudio.

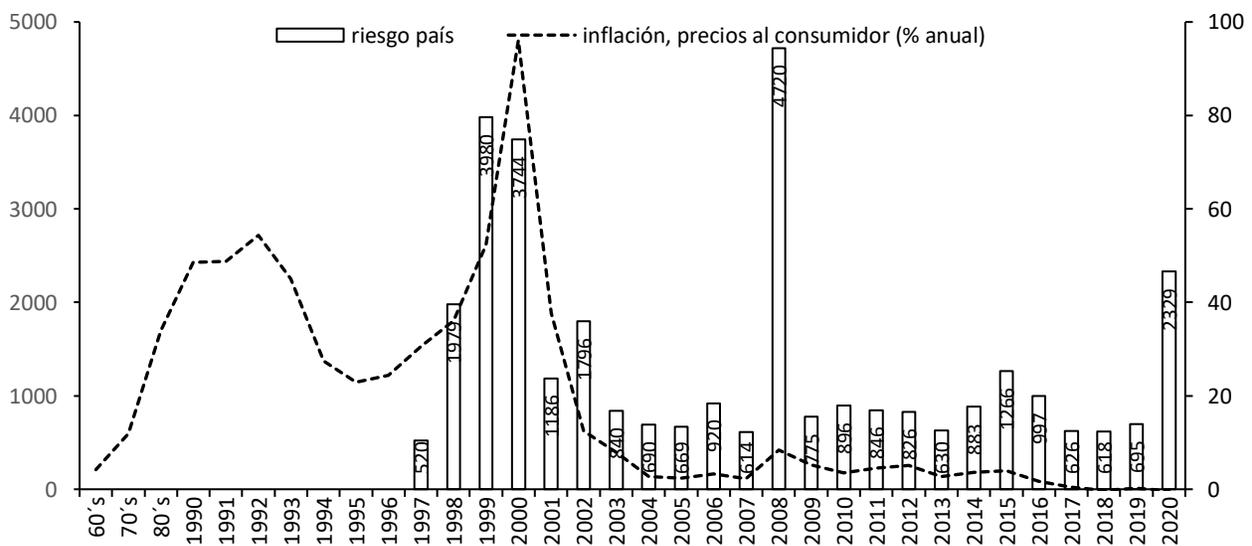
Gráfico 9: PIB y variación (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de Base de datos del Banco Central del Ecuador, cuentas nacionales 24 y 30.

El riesgo país articulado al indicador inflación demuestra dos cosas; estabilidad o inestabilidad. Por un lado, a raíz de las crisis el riesgo país es alto entre 1999 y 2000 y la inflación en el año 2000 llegó casi al 100%. Por otro lado, el riesgo país enfrenta un incremento abismal del 668% en 2008, considerado el más elevado históricamente. La razón principal fueron las declaraciones del presidente Correa al sostener que la deuda externa y el pago de los Bonos Global son ilegítimas, por lo que no se pagarán en tiempo y forma; sus palabras expresas fueron: “asumo toda la responsabilidad de no seguir pagando la deuda y si tenemos que enfrentar juicios internacionales lo enfrentaremos y no puede el presidente permitir que se siga pagando una deuda que a todas luces es inmoral e ilegítima” (Correa en Reuters 2008) (gráfico 10).

Gráfico 10: Riesgo país (EMB+) e inflación por precios al consumidor



Fuente: Elaboración propia con información de Base de datos del Banco Mundial y Ámbito

Sin embargo, un dato importante es la estabilidad en la inflación desde 2004 en adelante; si bien en 2008 hay un leve incremento a 8.4%, considerado el más alto en este periodo, la estabilidad en precios al consumidor es visible y en comparación con años pasados, el proceso de dolarización coadyuvó a esta leve inmovilidad en los últimos años. En efecto esto es el reflejo de una estabilidad económica para la población ecuatoriana, a pesar de la pandemia mundial en 2020.

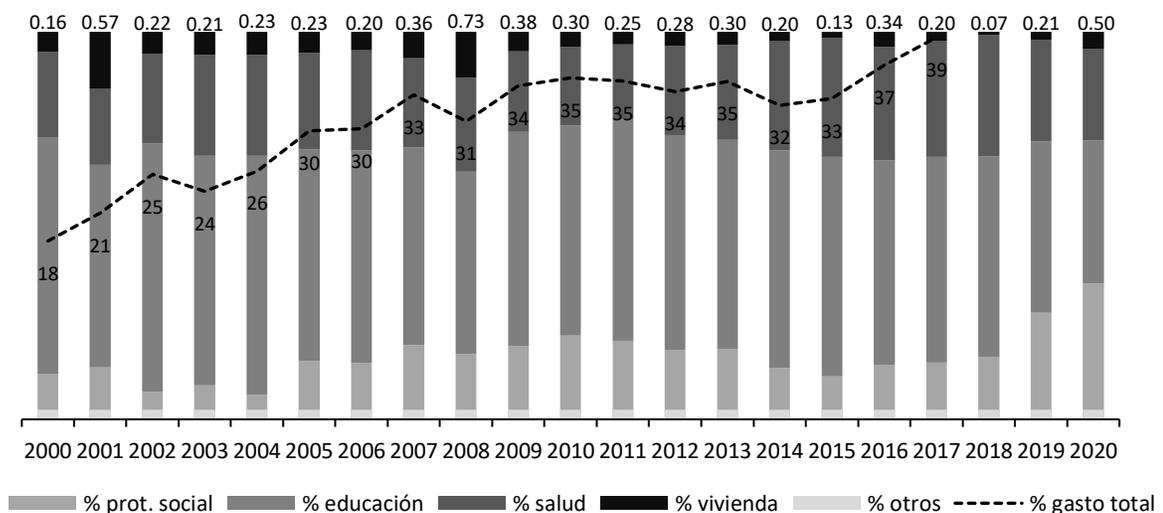
#### 4.1.2 El retorno al financiamiento público en el Buen Vivir

Con el incremento sostenido del PIB entre 2007-2017 y las políticas del Buen Vivir la tendencia del retorno al financiamiento público, es decir a una política intervencionista y redistributiva, estaba en la agenda gubernamental. Las políticas sociales y habitacionales eran un deber ser del régimen y estaban amparadas en el marco legal y normativo establecido para el efecto. Se considera tres elementos importantes: i) el incremento en el gasto social por sector, siendo la vivienda un eje importante y su relación en la economía, ii) el diseño de varios programas habitacionales y su alcance, y iii) los principales resultados sociales en materia habitacional.

- *El incremento del gasto social y su relación con la economía*

Si se hace una revisión del gasto social de este periodo, los datos evidencian un incremento importante en la inversión. A partir de la dolarización se destinaba el 18% del PGE al gasto social. En el 2006, antes de la toma del poder de Correa, se consignaba el 30%, lo que, a breves rasgos en promedio entre esos seis años, el 25% del PGE se dirigía a este tipo de gasto. De 2007 hasta 2017, el incremento es interesante, se destinan más recursos a este rubro, teniendo un promedio de 34% del PGE. En suma, la diferencia entre antes y el régimen del Buen Vivir, en términos del gasto social, es una variación del 36% en promedio (gráfico 11).

Gráfico 11: Gasto social por sector y gasto total del PGE (porcentaje)

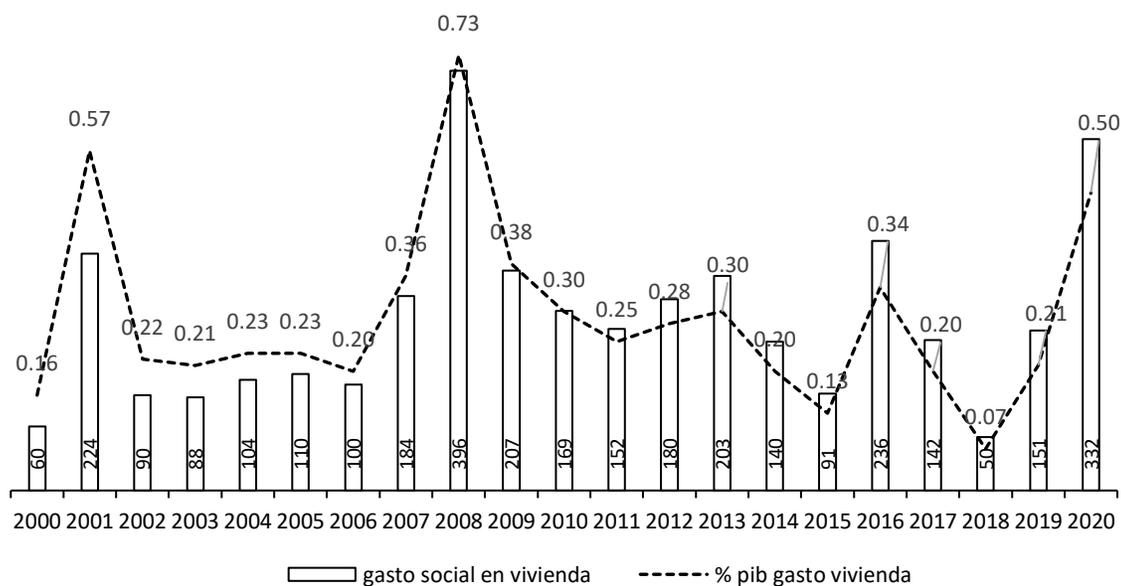


Fuente: Elaboración propia con información de Base de datos de la CEPAL

A fin de cuentas, el gasto social se incrementó en el periodo de estudio, y los sectores que más recibieron fondos para inversión social fueron educación y salud, tal y como se estipula en el Plan Nacional del Buen Vivir, siendo la educación el sector que tuvo mayor incremento. Los datos demuestran que entre 2007-2017 en educación se invirtió 4.15% de PIB en promedio y en salud el 1.92%. En ambos sectores el incremento del gasto social fue de 89% y 110% respectivamente.

Ahora bien, el tercer sector en el que se aumentó la inversión fue protección social, y un cuarto sector fue vivienda. En cuanto a la protección social el incremento fue interesante en el periodo de estudio, pero el pico más elevado se observa en 2020, evidentemente fueron las medidas que se tomaron a causa de la pandemia mundial. En materia habitacional hay cuatro picos; i) en 2001, cuando se implementó el SIV-ABC como política transferida por el BID, ii) en 2008, cuando se incrementa a tres veces más el valor del bono de la vivienda, y como se ha mencionado anteriormente responde a la eliminación de los fondos petroleros que luego se destinaron a gasto social, iii) en 2016 por el terremoto ocurrido en la costa del país que tuvo consecuencias en las viviendas, y iv) en 2020 a causa de la emergencia sanitaria (gráfico 12).

Gráfico 12: Gasto social en vivienda y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de Base de datos de la CEPAL

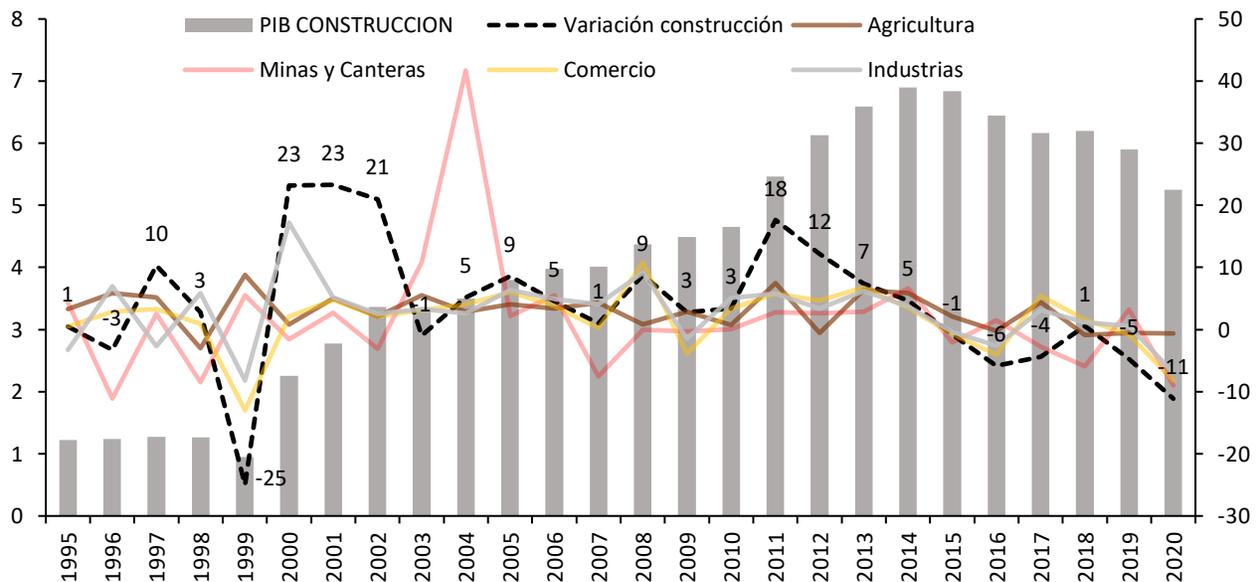
En este sentido, se demarcan tres momentos importantes en cuanto a la inversión pública en vivienda. El primer momento es entre 2000 a 2006 donde se invirtió 776,25 millones de dólares para vivienda, con un promedio de 0.26% con respecto al PIB. El segundo momento data entre 2007 a 2017 donde se dirigió 2.100,60 millones y el promedio fue de 0.32% del PIB. El tercer momento es de 2018 a 2020, responde al periodo después del Buen Vivir, en el cual se invirtió en vivienda 532.78 millones que corresponde a 0.26% en promedio del PIB.

Estos datos permiten aseverar que hay un incremento del 23% de gasto social dirigido a vivienda en el periodo de estudio con respecto a años anteriores, sin embargo se considera que no es un aumento sustancial en concordancia con el incremento del PIB que fue 55% en total. Es decir, se refleja que la vivienda no fue puntal principal del gobierno como otros sectores, aunque importante para movilizar la economía del país. No obstante, llama la atención, los años posteriores al periodo de estudio, pues a pesar de que haya incrementado el gasto social en vivienda, disminuye en promedio comparado con el periodo de estudio.

Ahora bien, muestra de la movilización de la economía y el incremento del gasto social en vivienda es el sector de la construcción. Si bien la construcción se nutre de varios frentes como la educación (la construcción de las unidades educativas del Milenio) y la salud (la construcción de los hospitales y unidades de salud), la vivienda también es importante y la inversión social funge un papel protagónico. Además, según los datos recabados, el sector de la construcción es el que enfrenta mayor caída cuando la economía tiene bajas, y un gran repunte cuando hay recursos, de hecho, se considera como un sector que mayormente aporta al crecimiento económico medido en términos del PIB.

La construcción en el Ecuador ocupa el quinto puesto de aporte para el PIB, por debajo del comercio, minas y canteras, industrias y agricultura. Como se especificó en la idea anterior, en la crisis de 1999, el sector de la construcción fue el que mayor caída tuvo, con un -25% de variación en comparación con otras industrias, pero tuvo mayor repunte con la dolarización y el acrecentamiento de recursos en este sector. A partir del 2007 tiene de cierto modo una estabilidad de crecimiento positivo, con variaciones importantes como en el 2011, hasta llegar a su punto más alto de manera histórica en 2014. A partir de ese año hay un decrecimiento con cifras en signos negativos que conllevó a lo que hoy se denomina la crisis del sector (gráfico 13).

Gráfico 13: Gasto social en vivienda y en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de Base de datos del Banco Central del Ecuador, cuentas nacionales 24 y 30

De todos modos, el reflejo del auge económico es el PIB y de una crisis es la variación del PIB del sector de la construcción. Sin embargo, lo que hay que recalcar de forma reiterada es el repunte económico que tiene este sector cuando se destina mayor gasto social a infraestructura que necesita de esta actividad, por lo que el gasto social en educación, salud y vivienda son importantes para su crecimiento. La vivienda juega un papel importante en el periodo de la Revolución Ciudadana, por sus programas y el incremento de sus recursos en el gasto, que a diferencia de periodos anteriores se contempla un incremento de 1,324.35 millones de dólares en términos de variación absoluta. Pero ¿cuáles fueron los principales programas habitacionales operativos a los que se dirigieron estos montos de gasto social?

- *Programas habitacionales en el Buen Vivir y su alcance*

La política de vivienda entabla un camino a seguir de manera legal y normativa para solucionar el problema habitacional, sin embargo, los programas específicos determinan el tipo de producto que se va a poner en práctica o implementar en el campo de lo material. En este periodo se diseñaron varios programas de vivienda social que tenían como bandera al consolidado SIV y su modelo ABC. Es decir, este instrumento económico importado e institucionalizado en el país a finales de los noventa, continuó siendo parte primordial de los programas en la etapa del Buen Vivir.

De hecho, todos los programas habitacionales tienen esa lógica, por un lado, subsidiar la vivienda para cierto grupo de la población, es decir focalización y, por otro lado, incentivar al ahorro y al acceso al crédito hipotecario, puesto que el Estado no puede resolver todo el problema, las personas objetivo deben luchar y ganarse ese derecho a la vivienda cumpliendo con ciertos requisitos impuestos desde que se fundó este sistema en el país. De todos modos, los programas responden a una lógica asistencialista, donde el Estado subsidia y el mercado construye y organiza la demanda.

En este contexto, hay diferentes programas que se enfocaron tanto al sector rural como al urbano, a este último lo dividieron en: i) urbano y ii) urbano marginal, es decir esos territorios ubicados en las periferias de las ciudades donde el uso de suelo tiende a ser más rural que urbano. La mayoría de los programas ejecutados tenían cobertura a nivel nacional y sus objetivos planteados fueron atender a la población de sectores urbanos, urbano marginales y rurales en condiciones de pobreza y pobreza extrema para que accedan a una vivienda digna en el mercado formal. Así mismo, se dirigían hacia: i) viviendas en proyectos integrales, ii) reasentamiento de población asentada de manera irregular, iii) población con discapacidad, iv) titulación y regularización de tierras, y v) población que reside en zonas de riesgo.

A manera de generalización, cada programa tenía tres productos de acción: vivienda nueva terminada, construcción de vivienda en terreno propio y mejoramiento de vivienda existente. Cada producto tenía un apoyo económico estatal o subsidio diferente que dependiendo el producto oscilaban entre 1,500 a 6,000 dólares en la mayoría de los programas, pero en casos puntuales podían subvencionar todo el costo de la vivienda a adquirir. De hecho, los programas tipo SIV-ABC contemplaban un subsidio parcial, aporte propio de la persona beneficiaria que era ahorro y crédito hipotecario; pero otro tipo es el Apoyo+Ahorro, que es un subsidio total y el ahorro de la

población, en este caso el crédito hipotecario no estaba contemplado puesto que las personas beneficiadas aportan con su terreno y estaba dirigido a población vulnerable.

La mayoría de los programas se ejecutaron hasta 2017 y tenían como meta atender a 581,000 familias aproximadamente. Si se considera 3,78 personas por hogar en promedio (INEC,2010), la población beneficiada sumaría 2'197,000 personas, es decir el 15% de la población nacional.

Lo interesante de este periodo fue la inversión que se direccionó a estos programas. En el 2007 se desvinculó al BID como ente prestamista, sin embargo, a partir del 2009 nuevamente retornó para otorgar préstamos. Lo que vale la pena destacar es que los fondos que permitían la ejecución de estos programas era principalmente el PGE y de forma secundaria el BID. De hecho, de los 2,706'409,847 millones de dólares dispuestos para estos programas, el 93% fue financiado por el PGE, es decir el gobierno central, y el 7% por la banca multilateral (tabla 16).

Tabla 16: Tipos de programas de vivienda 2007-2017

PERIODO	TIPO	PROGRAMA	FINANCIAMIENTO		META (FAMILIAS)
			PGE	BID	
11-15	SIV-ABC	Vivienda Urbana	763,336,297.24	-	201,552
11-17	Apoyo+Ahorro	Programa de vivienda Rural y Urbano Marginal	599'194,190.22	-	116,674
12-17	SIV-ABC	Programa Nacional de Desarrollo Urbano (reasentamientos)	6'458,730.00	71'000,000	8,738
13-17	SIV-ABC	Programa Nacional de Vivienda Social	4'000,000.00	100'000,000	16,333
11-15	Apoyo+Ahorro	Proyecto de vivienda Manuela Espejo	194'505,960.90	-	20,000
11-17	SIV-ABC	Socio Vivienda*	193'709,598.91	-	15,438
10-15	AE	Titulación - Legalización de tierras	11'008,020.05	-	31,965
15-17	SIV-ABC	Proyectos Integrales de Vivienda	468'061,334.79	15'135,715	114,519
15-17	SIV-ABC	Proyecto Inmobiliario de Vivienda Urbana	280'000,000.00	-	56,000
<b>2007-2017 Totales</b>			<b>2,520'274,132.11</b>	<b>186'135,715</b>	<b>581,219</b>

Fuente: Elaboración propia con información de MIDUVI (2007-2017)

Los programas diseñados reúnen todo lo que se contempla en el marco legal y normativo, a través de los acuerdos ministeriales suscritos entre 2007-2017, pero que los aterrizan en productos específicos. En el siguiente cuadro se especifica los criterios de elegibilidad de la población beneficiaria según su condición y localización de residencia (tabla 17).

En este contexto, a pesar de que ya no exista el bloqueo de hacer un tipo de programa obligatorio impuesto por el BID, el gobierno y su institución MIDUVI continuó con el mismo sistema SIV-ABC predominante para garantizar el “derecho a la vivienda” y disminuir el déficit habitacional.

Tabla 17: Criterios de elegibilidad por programa 2007-2017

Programas	Producto	Subsidio (usd)	Ingreso (SBU)	Vivienda (usd)	Ahorro (usd)
Vivienda Urbana	Vivienda Nueva	5,000	hasta 10	5,500 - 60,000	10% valor vivienda
	Construcción en terreno propio	3,600	hasta 3	25,000	10% valor construcción
	Mejoramiento	1,500	hasta 3	25,000	10% valor del bono
Vivienda Rural y Urbano Marginal	Construcción en terreno propio rural y urbano marginal	5,000	más de 1 y hasta 2	-	0 a 250 (mínimo)
	Construcción en terreno propio (terminación)	3,960	más de 2 y hasta 3	-	360 (mínimo)
	Mejoramiento	1,500	hasta 3	-	10% valor de bono
Desarrollo Urbano (reasantamientos)	Vivienda Nueva terminada	variable desde 6,000 hasta 13,500	hasta 2.95	hasta 15.000	10% valor vivienda
Programa Nacional de Vivienda Social	Construcción de Vivienda en terreno propio (rural, urbano marginal, urbano)	6,000	hasta 2	hasta 15.000 (rural) hasta 24.000 (urbana marginal y urbana)	300 hasta 9.000 rural, 300 hasta 18.000 urbano marginal, 500 hasta 18.000 urbana
Proyecto de vivienda Manuela Espejo	Vivienda nueva	hasta 13.500	hasta 2.9 urbana y 2 rural	valor de bono	hasta 1.000
	Construcción en terreno propio	2011- 5.000 2013- 6.000			hasta 500
	Mejoramiento	2011- 1.500 2012- 1.500			10% valor bono
Socio Vivienda	Vivienda Nueva terminada	desde 2,000 hasta 6,000 de acuerdo con el valor de la vivienda	hasta 2.9	2011- 12.000 2013- hasta 30.000	2011- 600 reserva 1,200 ahorro programado (12 meses) 2013- desde 434 hasta 3,146 programados (6 meses)
Proyectos Integrales de Vivienda	Construcción en terreno propio (rural - urbano marginal)	6,000	hasta 2	6.500 a 30.000	min 500
	Construcción en terreno propio (urbano)	6,000	hasta 2.9	6706 a 30.000	min 700
	Mejoramiento rural/urbano	2,000	hasta 2.5	2.300 a 30.000	min 300
	Apoyos económicos CONAFIPS	100 y 250	-	hasta 15.000 entre 15.001 y 25.000	-
	Vivienda nueva (disc)	hasta \$ 14.700	-	bono y ahorro	hasta 1.000
	Construcción en terreno propio (disc)	hasta \$ 7.200	-	bono y ahorro	hasta 500
	Mejoramiento (disc)	hasta \$ 3.200	-	bono y ahorro	hasta 300
Proyecto Inmobiliario de Vivienda Urbana	Vivienda o departamento Nuevo terminada	6,000	hasta 3.5	hasta 25.000	5% valor de la vivienda
		5,000	-	25.001 a 30.000	-
		4,000	-	30.001 a 40.000	-

Fuente: Elaboración propia con información de MIDUVI (2007-2017)

Ahora bien, es preciso reflexionar que todos los programas implementados contemplan permanentemente el aporte obligatorio de las personas beneficiarias, es decir ahorro y crédito, y a partir de ello se puede acceder a la asistencia estatal en forma de subsidio. Esto resulta en un instrumento que “premia” la capacidad de ahorro y crédito de la población y que se mide a partir de la solvencia que una institución financiera considera, dado que el aporte obligatorio (ahorro)

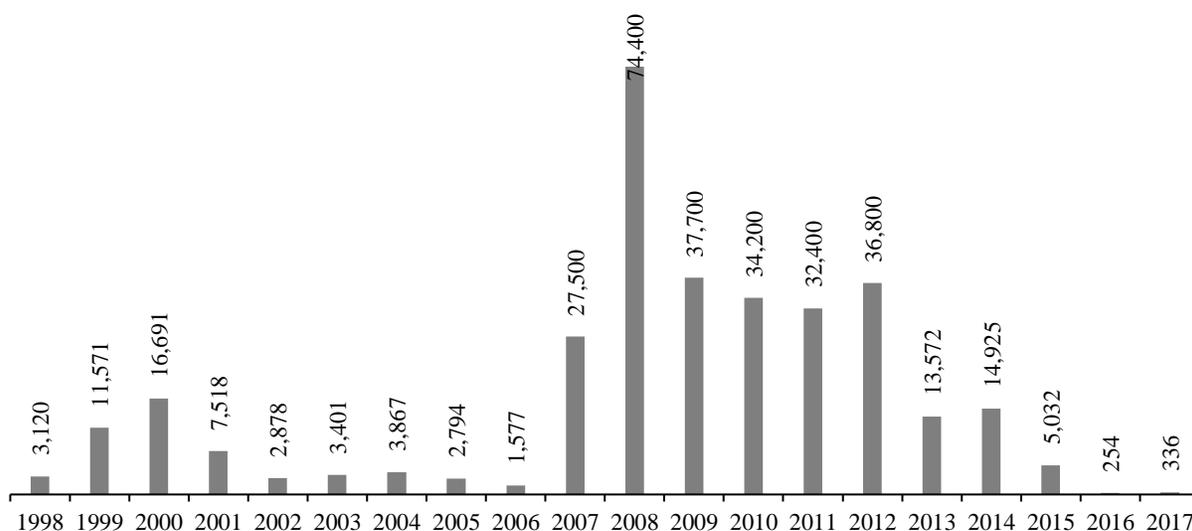
debe estar depositado en una IFI privada, y esa misma institución otorga el crédito hipotecario y avala su solvencia a través de categorizar a la persona como sujeto de crédito o sujeto de deuda.

Este elemento supone una garantía/requisito al MIDUVI para que la persona sea elegible a asistencia estatal, es decir a partir de ello se convierte en demanda efectiva para ser dispuesta a las órdenes del mercado promotor de vivienda social. Lo que se intenta explicar, es que esta cuestión supone una contradicción evidente o bien la continuación de un modelo neoliberal que premia al que más tiene y omite al que no es parte del consumo. Cómo es posible continuar con una lógica mercantil donde se premie la capacidad de ahorro y solvencia de la población si en muchas ocasiones ahorrar no es la opción, hay necesidades igualmente urgentes e impostergables. Por tanto, estos programas son para la población que cumpla con requisitos puntuales, pero sobre todo que pueda acceder primero a una deuda para así efectivizar su “derecho a la vivienda”.

Algo que es importante destacar, es ¿quién organizó la demanda? De manera preliminar se contemplaba que el Estado genera una demanda cautiva que esta lista para obtener el subsidio y comprar una vivienda. Sin embargo, el Estado no organiza a la demanda, lo que hizo fue conducir a la demanda a una única alternativa y el mercado promotor/constructor/inmobiliario se encargó de organizarla (Actor 10, comunicación personal, 24 de agosto 2021).

A lo que se dedicó la institucionalidad es a diseñar programas que contemplen varios productos y sus respectivos montos mínimos y máximos que regulan la operatividad de la política habitacional. Y uno de sus indicadores más exitosos fue la entrega de subsidios, donde se destacó en varios documentos oficiales la diferencia entre el antes y después del Buen Vivir. Entre 1998-2006 se entregaron 53,417 subsidios para vivienda nueva, mientras que entre 2007-2017 se entregaron 277,119 subsidios para el mismo efecto. En 2008 fue cuando más bonos se entregaron y entre 2015 a 2017 fue cuando menos bonos se financiaron. A fin de cuentas, en el periodo del gobierno progresista se entregó 4 veces más subsidios de vivienda que los 10 años anteriores (gráfico 14).

Gráfico 14: Subsidios para vivienda nueva 1998-2017



Fuente: Elaboración propia con información de Ruiz 2010, MIDUVI 2015 y 2018

- Principales resultados cuantitativos de los programas habitacionales

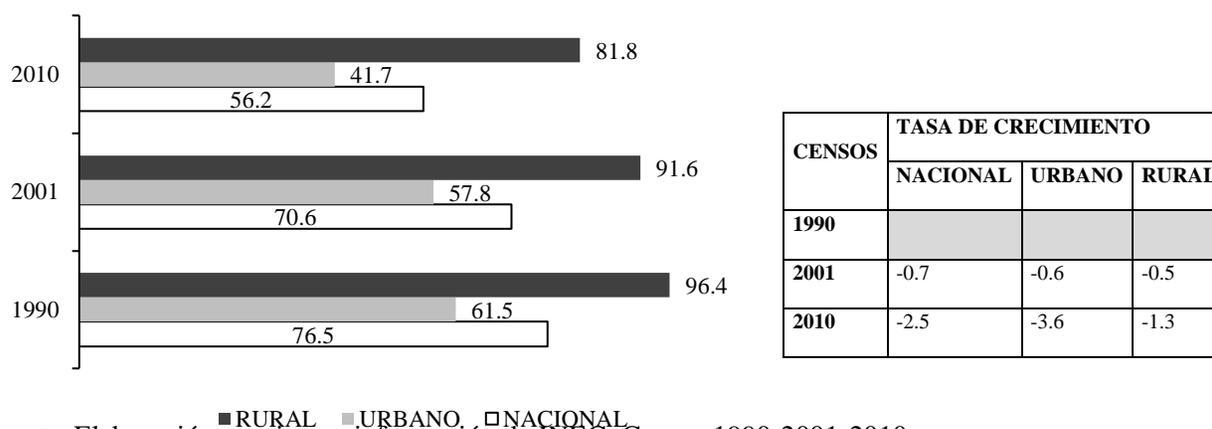
Como se pudo analizar, por un lado, la política habitacional tuvo un gran efecto dado que se destinó una suma importante de recursos como gasto social dirigidos a la vivienda, y que de cierto modo tiene repercusiones importantes en el PIB y el sector de la construcción; y, por otro lado, esos recursos tuvieron una traducción operativa en forma de programas destinados a los sectores vulnerables de la población. En efecto, esto resulta en dos elementos: i) la política habitacional entendida desde lo económico y ii) los programas habitacionales enfocados en la producción de vivienda nueva en propiedad privada.

Ahora bien, ¿cuáles han sido los principales resultados de la operatividad de la política?

Las políticas sociales del Buen Vivir tuvieron un efecto importante en indicadores como la pobreza. La reducción evidente de este fenómeno difícil de eliminar en el mundo ha sido de gran debate en esta década de estudio. Los programas implementados para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población fueron vastos, y de cierto modo contribuyeron a ese objetivo.

La pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que incluye indicadores habitacionales, a manera de comparación en términos nacionales, el mayor decrecimiento se evidenció en 2010, donde en el área urbana se visualiza una reducción de -3.6% por año. De todos modos, a nivel nacional la disminución de la pobreza medida por NBI es evidente, se pasó de 70.6% a 56.2%, con una tasa de decrecimiento de -2.5% anual (gráfico 15).

Gráfico 15; Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas Censos 1990-2001-2010



Fuente: Elaboración propia con información de INEC, Censos 1990-2001-2010.

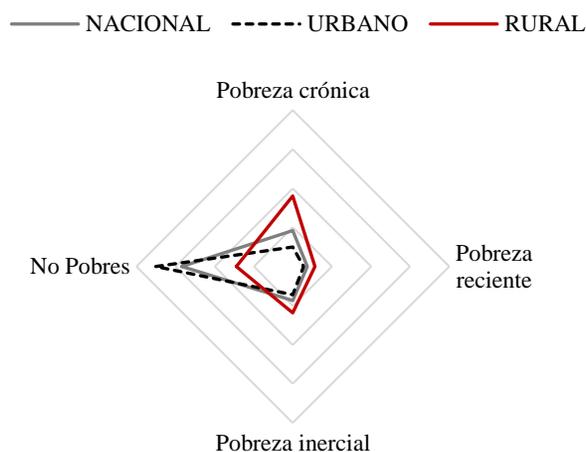
Como todos los datos varían de acuerdo con la temporalidad y la metodología de medición, en el país se realiza la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) en el periodo intercensal 2014 que incorporó la tipología según Katzman<sup>31</sup> para medir la pobreza (combina NBI e ingreso o consumo). Esta forma considera una tipología binaria, entre pobres y no pobres, pero con 4 categorías: i) clasificación como no pobres: a) no pobres, tienen sus necesidades básicas satisfechas y poseen ingresos por sobre la línea de pobreza y b) pobreza inercial, son hogares con NBI pero con ingresos sobre la línea de pobreza; y ii) clasificación como pobres: c) pobreza reciente, son hogares con

<sup>31</sup> Esta categorización se utiliza por primera vez en la ECV de 2014.

ingresos menores a la línea de pobreza pero con necesidades básicas satisfechas, lo que sugiere un descenso reciente y que a futuro podría descender hacia la pobreza crónica, y d) pobreza crónica, corresponde a hogares con NBI e ingresos bajo la línea de pobreza, los cuales tiene necesidades como acceso a vivienda, servicios, educación, salud y empleo (Katzman, 1989).

Según esta tipología, en 2014 los datos revelan que la pobreza crónica se ubica en el área rural, siendo un 47.4% de personas dentro de la categoría de pobreza, por lo contrario, la mayoría de no pobres están las ciudades, siendo un 84.5% de población (gráfico 16).

Gráfico 16: Pobreza según tipología Katzman en ECV 2014



Fuente: Elaboración propia con información de INEC, ECV 2014

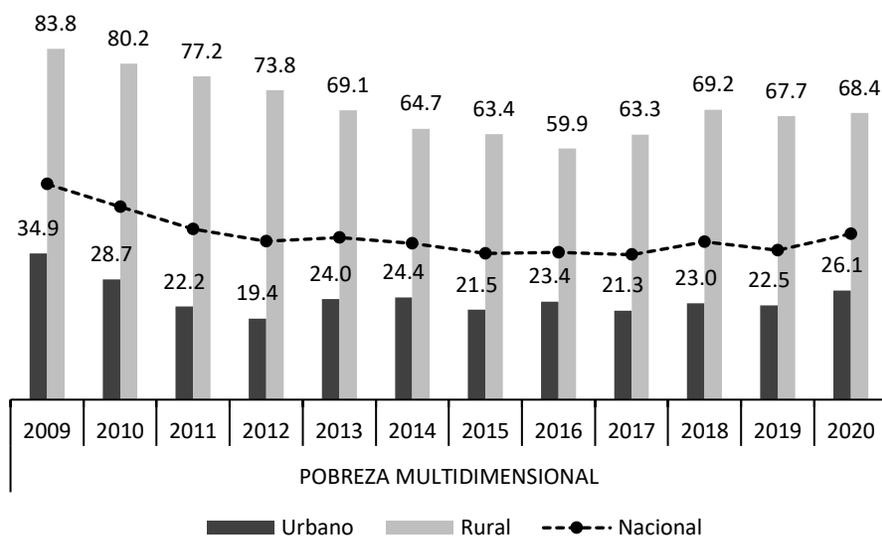
Ahora bien, hay otro indicador que mide la pobreza de manera multidimensional, que también incluye dimensiones habitacionales como: déficit habitacional, hacinamiento y servicios básicos; además de otras dimensiones como: acceso a educación, seguridad social, trabajo, salud, agua y alimentación. Este indicador se divide entre pobreza multidimensional (hogares con privaciones en una tercera parte de los indicadores) y pobreza extrema multidimensional (hogares con privaciones en un 50% de los indicadores). Los datos son levantados de manera anual, y en este caso permiten evidenciar lo sucedido en el periodo de estudio, pues están disponibles desde 2009 hasta 2019.

Según los resultados, la pobreza multidimensional y pobreza crónica<sup>32</sup> disminuyeron en áreas urbanas y rurales, con particular atención entre 2009 a 2017, sin embargo, entre 2017 a 2020 se nota un ligero incremento. Si se considera únicamente el periodo de estudio (por cuestiones reflexivas), la tasa de crecimiento en pobreza multidimensional muestra siempre números negativos, entre 2009-2017, en las ciudades un crecimiento de -6.2% anual, mientras que en lo rural es de -3.5%. Por otro lado, la pobreza crónica multidimensional tiene la misma tendencia de disminución, pero más evidente, muestra la tasa de crecimiento que en áreas urbanas es de -14.4%

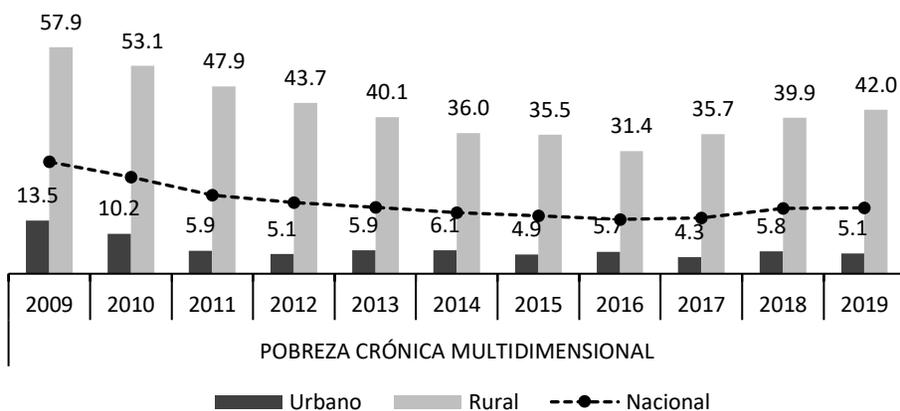
<sup>32</sup> No existe datos recogidos sobre pobreza crónica en el ENEMDU 2020, por lo que se presentan datos hasta 2019 para esta categoría

anual y en el campo -6.1% (gráfico 17). En efecto, esto indica que la política social tuvo un efecto positivo, por lo menos en indicadores.

Gráfico 17: Pobreza multidimensional y crónica 2009-2020



Tasa Crecimiento Pobreza Multidimensional			
	NACIONAL	URBANO	RURAL
2009	-	-	-
2017	-5.0	-6.2	-3.5
2020	4.5	6.8	2.6

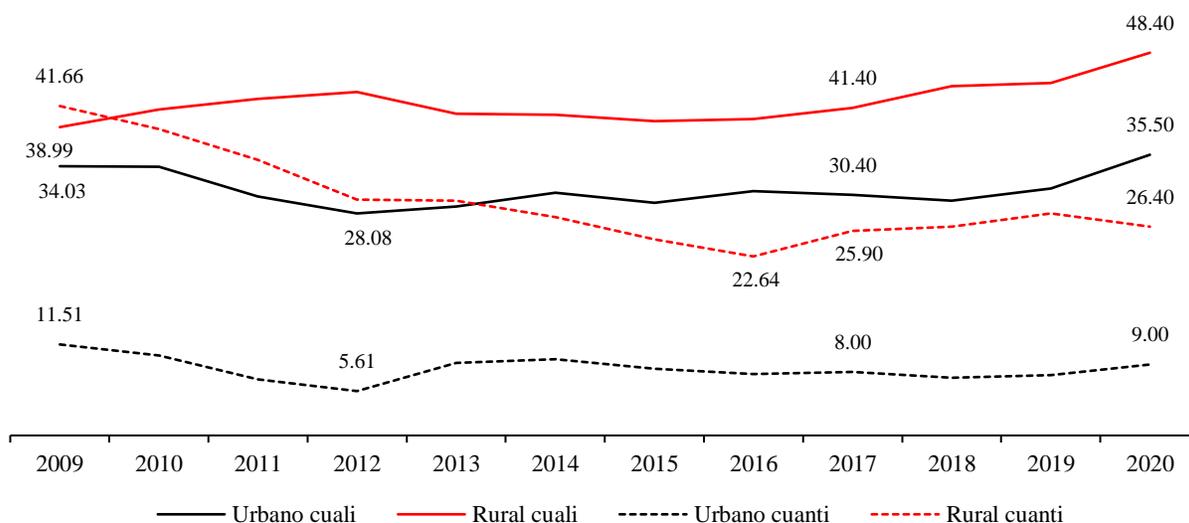


Fuente: Elaboración propia con información de INEC, ENEMDU 2009-2020

Otra cuestión importante de mencionar es el incremento en la tasa de crecimiento en la pobreza dimensional. Para el 2020, el incremento en las ciudades es 6.8% anual y en lo rural es 2.6% en comparación con el periodo anterior que por año redujo cifras de pobreza sustancialmente.

Ahora bien, los datos netamente habitacionales, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2009-2020 (ENEMDU), muestran el déficit anual, el cual se considera en dos categorías: cualitativo y cuantitativo. En el periodo de estudio 2007-2017 los datos revelan dos cuestiones: i) el déficit cualitativo en áreas urbanas descendió levemente, pasó de 34% a 30%, pero el déficit cualitativo en áreas rurales creció de 39% a 41%, y ii) el déficit cuantitativo disminuyó de forma importante en lo rural, con una tasa de crecimiento con signos negativos hasta 2016, por lo contrario, el déficit en lo urbano se enfrentó intensamente hasta 2012 (gráfico 18).

Gráfico 18: Déficit cuantitativo y cualitativo en área urbana y rural 2009-2020



Fuente: Elaboración propia con información de INEC, ENEMDU 2009-2020

De acuerdo con esta información, si bien el déficit cuantitativo decreció y la tendencia fue a la baja, hubo periodos principalmente en 2013 y 2014 que en las ciudades este indicador aumentó, para en 2017 ubicarse en el 8%. En lo rural, se mantuvo a la baja, pero en 2017 también aumentó. Es importante destacar, que en 2016 hubo un terremoto en la costa de Ecuador, y los recursos públicos en ese año y el siguiente se dirigieron en su mayoría a la reconstrucción y ayuda a personas damnificadas, por ello el aumento en 2017 tanto en el campo como en la ciudad.

Así mismo, es importante recalcar que a pesar de que los datos hasta 2017 demuestran disminución por todas las políticas de intervención en lo habitacional, a partir de este periodo tanto el déficit cualitativo y cuantitativo en lo rural y urbano tienen una tendencia incremental, hasta en algunos casos como el cualitativo supera los límites del 2009. En cuanto al déficit cuantitativo también es incremental en comparación al 2017. Todo ello a pesar de que en el 2020 se destinó el 0.50% del PIB en gasto social para vivienda, siendo uno de los incrementos más pronunciados en la historia.

En conclusión, el rol del Estado entre 2007-2017 fue importante, con estos tres ejes fundamentales: gasto social, incremento en el PIB total y en el sector de la construcción y la reducción del déficit habitacional. Al parecer es una política que resultó en cifras positivas para el país, medidos en

indicadores cuantitativos que denotan un avance en materia habitacional, por lo menos en la rendición de cuentas que se realizó a finales del mandato, pero ¿quiénes son los principales beneficiarios? A continuación, se resalta el papel que jugó el mercado, por un lado, financiero y por otro lado inmobiliario constructor, para vislumbrar la relación que esta política implementada a manera de inversión social y reducción del déficit habitacional tiene con el mercado y sus principales resultados.

#### **4.2 El mercado financiero como actor principal en la política habitacional**

Este apartado es muy importante puesto que la vivienda social en el Ecuador (y casi toda América Latina) se concibe netamente a través del acceso a la propiedad y por consiguiente la deuda. Mediante el instrumento SIV-ABC el Estado premia a través de un subsidio a aquellas familias que logran ahorrar y mantener un buen estado crediticio en una entidad bancaria. Sin embargo, como la población de escasos recursos económicos no logra acceder por sus propios medios económicos o ahorros a una vivienda, debe buscar otra forma y las instituciones bancarias asumen ese rol. Por tanto, las instituciones financieras forman parte de la política habitacional pues son las que suplen esos valores a través de un crédito.

Ahora bien, la forma en la que se logra acceder a la ayuda estatal es mediante los requisitos mencionados en el apartado anterior, el ahorro propio entendido en dos sentidos: i) ahorro inicial, y ii) crédito hipotecario. En otras palabras, se está contemplando el acceso a la vivienda mediante la deuda.

Mas allá de considerar al capital en forma de dinero como medio de pago, es interesante entenderlo desde una expresión de poder, pues es un medio de atesoramiento que de manera subjetiva conlleva a diferenciales de poder (Posada et al., 2018). En este sentido, si el Estado premia a quienes tengan ahorros, y la población, para lograr cumplir ese requisito recurre a las instituciones financieras mediante la deuda, en estricto sentido, se está premiando a las instituciones financieras que sostiene una relación de poder sobre el deudor de forma subjetiva. Esto conlleva a un desequilibrio fundamental, la política habitacional somete a sus beneficiarios (aquellas familias más necesitadas que enfrentan el problema) al poder de la deuda, donde se convierten en familias endeudadas en una relación asimétrica de poder entre acreedor–deudor.

En otras palabras, este mecanismo estatal que en principio sugiere asistencia a la población que necesita vivienda, lo que en realidad genera es “beneficiarios” endeudados que pagarán por muchos años (entre 15 o 20 años) una vivienda que a la final costará entre el doble o triple de su precio original, que en palabras de Posada (2018), es la relación de poder más universal del capitalismo contemporáneo.

Por tanto, el SIV-ABC no beneficia a las familias necesitadas de vivienda directamente aunque sus objetivos determinen lo contrario, sino a las instituciones financieras que otorguen esos créditos hipotecarios a familias solventes que acceden a la asistencia estatal, puesto que tendrá más deudores para sostener sus volúmenes de crédito en ascenso y generar ganancias mayores; de

hecho, el crédito subyace en que mientras más largo sea el periodo de tiempo de pago más valor se pagará sobre el capital inicial.

Tampoco se puede rechazar la idea de que la banca privada otorga créditos a aquellos sectores con mayor capacidad adquisitiva, y en efecto los sectores de escasos recursos económicos no acceden en la mayoría de casos a un préstamo hipotecario, lo que resulta en que el Estado benefactor intenta incluir a las familias que necesitan vivienda a este ciclo de poder con algunos instrumentos antes destacados como: el redescuento por parte del BEV hacia la banca popular y solidaria, es decir cooperativas y mutualistas, y la incorporación del BIESS como banca del sector trabajador. De todos modos, aquellos que logran acceder a la asistencia estatal, son dos grupos: i) en su mayoría asalariados y que tienen cierta capacidad de crédito, y ii) en minoría grupos donde únicamente se les requiere el ahorro base y el resto del valor de la vivienda está subvencionada en casos muy puntuales (personas con discapacidad y reasentamientos humanos por riesgo).

En cualquier caso, se puede afirmar que la política SIV-ABC implantada en el país realiza una combinación entre garantía del derecho a la vivienda y deuda, por lo que se apela a la financiarización de los derechos sociales o a la de la vida cotidiana (Chahbenderian, 2015; Gago & Mezzadra, 2015; Marambio, 2018). Por un lado, este actuar gubernamental intenta ser inclusivo en el discurso, pero por otro lado, deja en el oscurantismo esta parte tan importante que es el acceso al crédito hipotecario en la banca privada. Pero lo más contradictorio es que este instrumento incentiva la inclusión de los sectores populares al sistema financiero formal, y como se revisó en el apartado teórico-conceptual y metodológico, la financiarización es un fenómeno complejo que no solo se remite a los mercados bursátiles sino que incide hasta en la vida cotidiana de las familias y sus trayectorias.

Por tanto, el presente apartado intenta develar aquella combinación (desequilibrada), donde se muestra la composición del volumen de crédito, el incremento del volumen de crédito en vivienda y las tasas de interés de crédito de vivienda en el periodo de estudio, pero sobre todo se pretende vislumbrar si este mecanismo adoptado en la política habitacional benefició a la población o al mercado en este caso financiero, que a la larga contribuye a generar una economía financiarizada en la escala más pequeña que es la familia, pero particularmente la de las clases populares.

#### **4.2.1 Una aproximación al boom del crédito hipotecario**

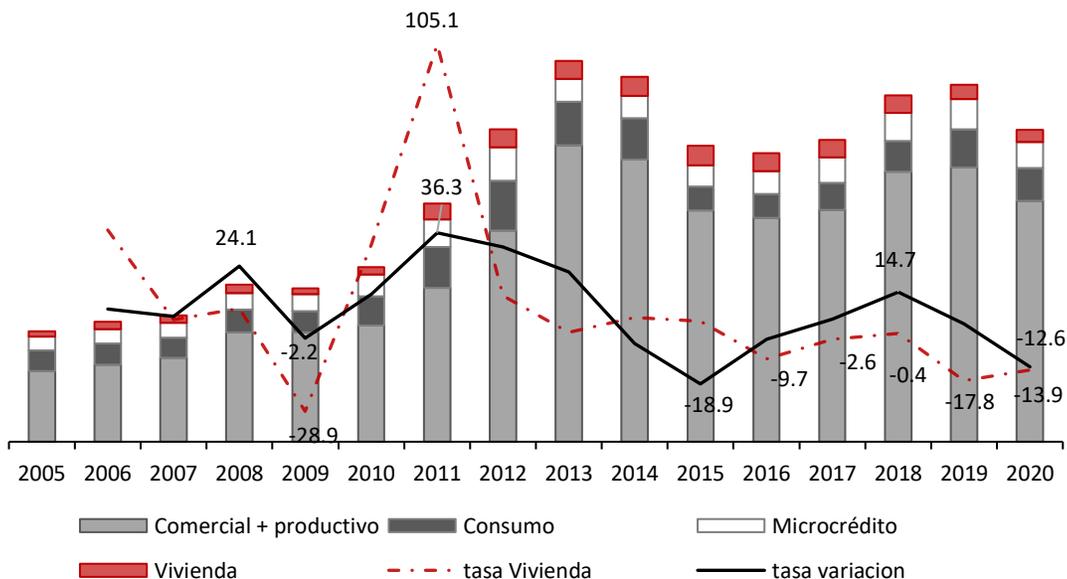
El crédito hipotecario es requisito fundamental para acceder a una vivienda social. El gobierno sostiene como política pública esta forma hegemónica expandida por el mundo y que ha conllevado a la mercantilización de este bien social. La idea de propiedad privada subyace en el símbolo del progreso y de estatus social, pues si tienen el título de propiedad de un bien inmueble, este les permitirá acceder a mayores beneficios a futuro. Sin embargo, lo que no está contemplado es que el propio Estado traspasa ese riesgo a la población (aquella minoría que logra acceder al beneficio) que en cualquier momento de crisis es la más vulnerable en caer en pobreza extrema.

Ahora bien, la pregunta es ¿cómo un gobierno de izquierda que pregona el Buen Vivir mantiene esta lógica? La respuesta está entre dos cuestiones, i) todo está en el discurso y sus negociaciones con sectores privados, o ii) se mantiene la misma lógica de sometimiento de las familias de escasos recursos al poder de la deuda con el fin de conseguir ciudadanos endeudados y ejercer control social con fines clientelares. Lo cierto es que ni de buenas intenciones u omisiones no se resuelven los problemas. Con esta política lo que sí se logró es la “democratización del crédito” y la inserción de los sectores populares y medios en el sistema financiero formal, lo que en otras palabras resulta en financiarización de la vida cotidiana (Marambio, 2018), todo ello con la justificación de garantizar el derecho a la vivienda mediante el crédito y la deuda como única alternativa posible. Para comprobar este supuesto se presentan datos a continuación.

El volumen de crédito en el país está compuesto por 4 tipos: i) productivo y comercial, para proyectos y comercialización, ii) consumo, para financiar vehículos principalmente, iii) microcrédito para cuestiones puntuales y son montos bajos, y iv) vivienda, que es un crédito hipotecario para la construcción o compra en el mercado.

Entre 2005-2019 se muestra un incremento importante en el volumen de crédito específicamente a partir de los primeros años del gobierno de Rafael Correa. Lo interesante es que, si bien antes del periodo del Buen Vivir el comportamiento del crédito tenía un aumento no exagerado, con un decrecimiento en 2009 por la crisis económica financiera mundial, a partir de este año el incremento es sustancial. Tal es el punto que en promedio entre 2005-2010, se mantiene un volumen de 12,808 millones de dólares, pero entre 2011-2017 el volumen es de 28,464 millones; es decir un incremento de 120% comparando los dos periodos. De hecho, la tasa de variación más alta históricamente se muestra en 2011, con un 36.3% con respecto al año anterior (gráfico 19).

Gráfico 19: Volumen por tipo de crédito y tasa de variación (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de Serie mensual de volumen de crédito 2005-2020 Superintendencia de Bancos

Cabe hacer una puntualización, del 2014 a 2016 el crédito decrece por la crisis en el precio del barril de petróleo, siendo el 2015 el año con mayor decrecimiento histórico de -18.9%, sobre todo en créditos productivo, comercial, consumo y microcrédito, sin embargo, el crédito de vivienda se mantiene en ascenso. Para los siguientes años el volumen se sobrepone de manera positiva, hasta casi alcanzar cantidades de años pasados.

Ahora bien, la composición del crédito tiene una jerarquía, el mayor volumen es productivo y comercial, le sigue el consumo, luego el microcrédito y por último la vivienda, por lo cual se considera a los cuatro tipos más importantes en la conformación del crédito en el país. Si bien la vivienda es el de menor volumen en la composición total, se muestra un incremento sustancial.

A partir de 2011, el crédito de vivienda tiene una tasa de variación de 105.1%, manteniéndose hasta 2015, a pesar de que el resto de los segmentos presentaron un descenso. En 2016, año del terremoto, este tipo de crédito decae hasta la actualidad, teniendo en 2019 una tasa de descenso de -17.8%.

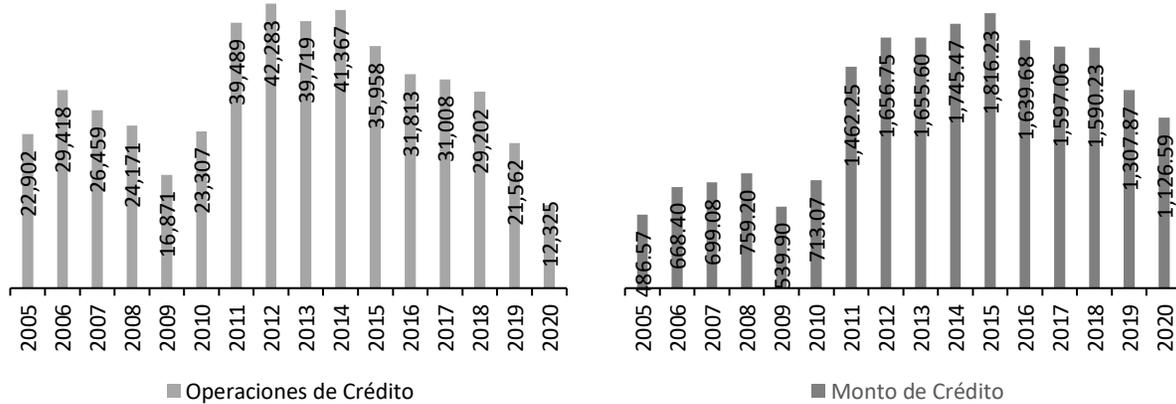
A manera de comparación, entre 2005-2010 el promedio de volumen anual en vivienda es de 644 millones de dólares, mientras que entre 2011-2017 es de 1653 millones de dólares, con un incremento de 160% con respecto al periodo anterior, es decir un porcentaje de variación muy por encima del incremento calculado para los mismos periodos en el volumen de crédito total. En otras palabras, si bien hay un boom de la urbanización cuando el número de habitantes aumenta exponencialmente en las ciudades, se podría afirmar que existió un boom del crédito en el país especialmente en el crédito hipotecario justamente en el periodo que se combatía al neoliberalismo en el discurso y en sus políticas habitacionales: ¿una paradoja?

#### **4.2.2 El crédito hipotecario como detonante de la financiarización de la vida cotidiana**

Más allá de responder a la paradoja o de buscar alguna alternativa, este apartado sugiere la incorporación incremental de los hogares, en este caso beneficiarios de la asistencia estatal, en las finanzas a través de los préstamos hipotecarios necesarios para la fórmula ABC. Los datos recabados demuestran un crecimiento considerable en el volumen de crédito de vivienda por lo que es importante revisar detenidamente el dato. Para ello se han tomado en cuenta el número de operaciones de crédito y el volumen de crédito total de vivienda. Los datos demuestran lo descrito en el apartado anterior: de 2005-2010 el incremento es normalizado, a excepción de 2009 debido a la crisis mundial; de 2011-2015 un incremento exponencial del volumen de crédito y operaciones; y a partir de 2016 hay un decrecimiento en ambos indicadores (gráfico 20).

Lo curioso de esta información (operaciones y volumen) son los datos reflejados en 2005-2010 y 2019. En cuanto a las operaciones de crédito en estos tres periodos los datos tienen una similitud aproximada, pero en cuanto al volumen de crédito otorgado hay una diferencia importante.

Gráfico 20: Número de operaciones y volumen de crédito vivienda 2005-2020



Fuente: Elaboración propia con información de Serie mensual de volumen de crédito 2005-2020 Superintendencia de Bancos

En 2010 la variación entre operaciones que otorgaron créditos hipotecarios es de 1.8% más que en 2005, pero la variación del volumen de crédito es de 46.6%. En 2019 las operaciones decrecieron en -7.5% con respecto a 2010, pero el volumen de crédito otorgado fue el 83.4% más, es decir casi 600 millones de dólares más que en 2010. La cuestión es ¿por qué si se contabilizan menos operaciones de créditos hipotecarios se financia mayor cantidad de volumen de crédito? (tabla 18)

Tabla 18: Operaciones, volumen de crédito hipotecario y tasas de variación 2005-2010-2019

Año	Operaciones	Volumen (millones usd)	Variación Operaciones	Variación Volumen	Promedio Crédito	Variación Crédito
<b>2005</b>	22,902	486			21,245.59	
<b>2010</b>	23,307	713	1.8%	46.6%	30,594.67	44%
<b>2019</b>	21,562	1,307	-7.5%	83.4%	60,656.14	98%

Fuente: Elaboración propia con información de Serie mensual de volumen de crédito 2005-2019 Superintendencia de Bancos

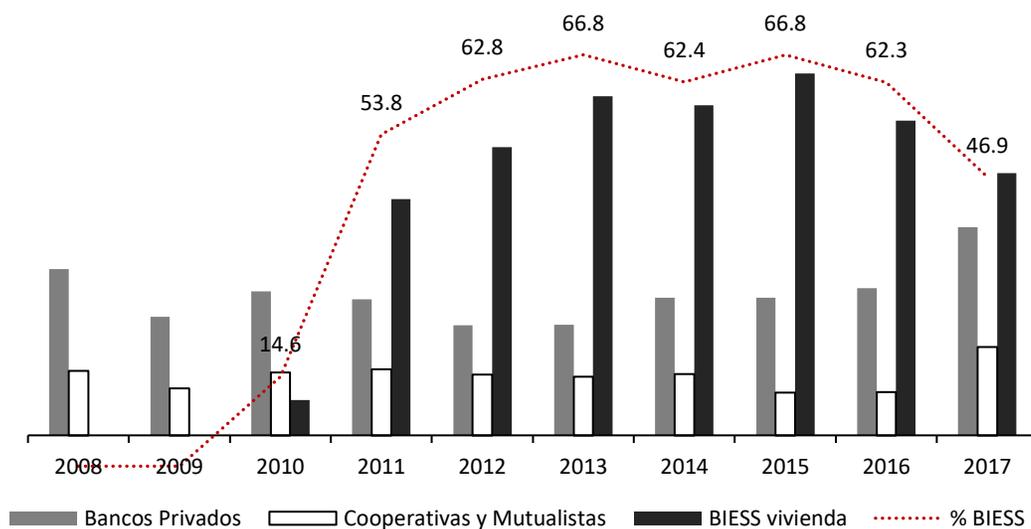
La respuesta es hipotética, porque los datos no están disgregados según el tipo de vivienda financiada, pero si se saca un promedio de crédito otorgado cada año en particular, en 2005 es de 21 mil usd, 30 mil usd en 2010 y en 2019 de 60 mil dólares; y la tasa de variación es de 44% en 2010 con respecto a 2005 y 98% de 2019 con respecto a 2010. Estos datos llaman la atención puesto que hay dos opciones: i) se financian viviendas más caras en 2019 por ello el promedio del crédito es más alto, o ii) subieron los precios de la vivienda y por ello el número de operaciones de crédito es más bajo.

Cualquiera sea la respuesta, lo cierto es que se evidenció un boom de los créditos hipotecarios y en consecuencia una transformación de los hogares que pasó de hogares necesitados de vivienda a hogares endeudados por una vivienda debido a la asistencia estatal, es decir cada vez más el país se inserta en un proceso de financiarización de los derechos sociales (Gago & Mezzadra, 2015) o de financiarización de la vida cotidiana (Marambio, 2018).

No obstante, hay una cuestión que vale la pena develar y es ¿qué entidades financiaron dichos créditos hipotecarios? La tendencia demuestra que históricamente las entidades financieras privadas han sido las que financian la mayor parte de créditos hipotecarios, sin embargo, en el país existió una política financiera que buscó la competencia entre la banca financiera pública con la privada. Por lo que a partir de 2010 se funda el Banco del Instituto de Seguridad Social (BIESS) que otorga dos tipos de créditos, hipotecarios y de quirografarios o de consumo.

En este sentido, cuando se recaba información sobre el volumen de crédito y la participación de cada entidad financiera, los datos demuestran que la incorporación del BIESS logró competir con la banca privada en los créditos hipotecarios a partir de 2011 (gráfico 21).

Gráfico 21: Volumen de crédito de vivienda por entidad 2008-2017



Fuente: Elaboración propia con información de Serie mensual de volumen de crédito 2005-2019 Superintendencia de Bancos

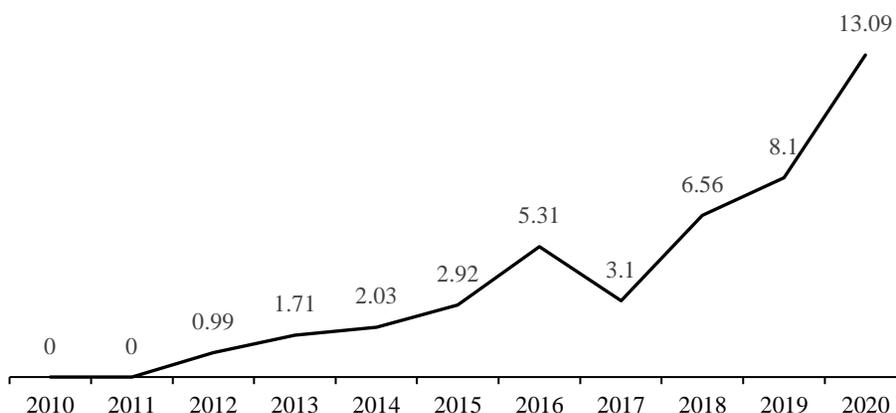
Como muestran los datos, la banca privada mantiene sus operaciones, de cierto modo no existe una disminución sustancial de su participación, únicamente no aumenta de acuerdo con el volumen otorgado en el boom del crédito hipotecario. El BIESS más que competencia con la banca privada supera en recursos financieros que otorgan esos créditos de vivienda, puesto que en 2009 se liberan los fondos de seguridad social y se capitaliza el banco con esa inversión, por lo que generan excedente que se coloca en créditos hipotecarios únicamente para trabajadores afiliados a la seguridad social.

Otro dato interesante es la participación de la banca popular y solidaria que conforman las mutualistas y cooperativas en el país. Si bien no hay un incremento sustancial se mantiene en promedio su participación con 193 millones anuales, mientras que la banca privada 459 millones y la banca de seguridad social 879 millones de dólares.

Algo que vale la pena destacar es que, si bien el BIESS entró a competir con la banca privada, pero esta última mantuvo sus operaciones sin incremento, lo que sí se obtuvo fue una competencia directa con la banca popular y solidaria (BPS), que es una economía donde el Buen Vivir apostaba sus objetivos. Antes de la aparición del BIESS en el sistema financiero, la banca privada otorgaba el 70% de créditos hipotecarios del sistema nacional, mientras que la BPS un 30%. Sin embargo, esta relación cambió, en promedio, la banca privada otorga el 32% de créditos, la BPS el 14% y el BIESS el 54%.

Es importante recalcar que el BIESS entro en libre competencia con la banca privada y que sus cifras de recuperación son positivas y su indicador de morosidad de mantuvo a breves rasgos saludable hasta 2017. Lo que sucedió después del periodo de estudio responde a la falta de empleo pero sobre todo a la crisis sanitaria mundial. De hecho el porcentaje de morosidad en los préstamos hipotecarios entre 2010 hasta 2017 fue de 2%, mientras que de 2018 a 2020 del 9% (gráfico 22).

Gráfico 22: porcentaje de morosidad en préstamos hipotecarios BIESS



Fuente: Elaboración propia con información de Memorias Institucionales BIESS 2018-2020

Lo curioso es que el BIESS apoyó a que se genere el boom de crédito hipotecario, y fue la financista principal de este tipo de créditos, pero en el estricto sentido de la palabra este banco es de las personas que trabajan y aportan para su seguridad social, este grupo sería el que generó mayor ganancia y no tanto la banca privada. Es preciso recalcar que la banca de seguridad social no titulariza sus créditos y se mantiene en el mercado primario de hipotecas.

Ahora bien, lo interesante de esto es que se incentivó a la deuda a través del crédito hipotecario, mediante la estandarización de las tasas de interés. El Banco Central del Ecuador regula estas tasas a través de la tasa efectiva referencial y la tasa efectiva máxima, mediante la Ley orgánica para regulación de créditos de vivienda y vehículos. En 2005 la tasa de interés máxima fue de 9.9%, tuvo un incremento en 2007 a 14.04% y luego el gobierno la estandarizó a 11.33% que se mantuvo durante todo el periodo de estudio. Para 2015, se clasificó en dos a los créditos de vivienda: i) crédito inmobiliario, con una tasa de interés de 11.33% y ii) crédito para vivienda de interés público, es decir viviendas de hasta 60,000 dólares y para familias que adquieran su primera casa, con una tasa de interés de 4.99%.

La regulación de las tasas de interés subyace en el objetivo de propender la adquisición de vivienda en propiedad privada para las personas beneficiarias de la asistencia estatal. A fin de cuentas, esto incentiva a la deuda, aunque sea a tasas de interés más bajas y no tan volátiles, pero al final direcciona el comportamiento hacia un segmento de crédito que convence de que la única forma de adquirir una vivienda y solucionar esta necesidad es por medio de este mecanismo. Por tanto, es un dispositivo de poder que permite tener personas bajo el control social y atadas a un compromiso por un periodo de tiempo largo mediante la deuda disfrazada de derecho a la vivienda garantizado por el Estado, o será en realidad ‘¿derecho a la deuda?’

### **4.3 La vivienda social como producto del mercado constructor inmobiliario**

El derecho a la vivienda garantizado a través de los proyectos de vivienda social para la población que necesita de asistencia estatal se ha manejado desde 1998 a través del mercado constructor inmobiliario privado. El Estado se deslindó de esa responsabilidad y se convirtió en un ente financista de estos proyectos, colaborando estrictamente de la mano del mercado con sus políticas y concediéndole ciertos atributos preferenciales para que se logre el objetivo de construir viviendas para los más necesitados. Sin embargo, esta acción ha traído serias consecuencias en la región, como es el caso de los países mencionados en el capítulo teórico, conceptual y metodológico.

Lo curioso es cómo un gobierno de izquierda continúa con esta lógica y la consolida mediante sus políticas. Como se anotó anteriormente, el rol de Estado ha sido ejecutar y perfeccionar el instrumento SIV-ABC, a través de programas habitacionales que incentivan la construcción masiva de vivienda; el rol de mercado financiero ha sido otorgar préstamos a las familias que logren los requisitos del ABC, es decir se incentiva al endeudamiento de las personas; ahora ¿cuál es el rol del mercado constructor inmobiliario?

El rol del mercado constructor inmobiliario es incluirse en las políticas habitacionales a través de ejecutar la planificación y construcción de la vivienda social, es decir es un actor importante dentro del marco de la puesta en práctica de la política, dado que sin ellos no existe forma de materializar la política de vivienda. De hecho, a través de entrevistas realizadas a varios constructores inmobiliarios que ejecutaron proyectos entre 2007 a 2017, sostienen que el beneficiario no tenía una relación directa con la institución pública, la relación era directamente con el promotor de vivienda social, es decir el mercado constructor inmobiliario (Actor 11, comunicación personal. 18 de noviembre de 2021)

La relación consistía en que el mercado a través de la oferta de sus proyectos de vivienda social (antes calificados por el MIDUVI) capte clientes y los transforme en posibles beneficiarios de la asistencia estatal. Una vez atraídos los clientes a un producto diseñado por el mercado, este se encarga de postularlo a la entidad pública y si el cliente cumple con todos los requisitos, este se convierte en beneficiario de un subsidio de vivienda. El MIDUVI, como entidad encargada de entregar bonos, realiza un cheque-bono a nombre del beneficiario, quien a su vez lo entrega como parte de pago al constructor para comenzar con la compra de vivienda en propiedad privada. En otras palabras, el mercado actúa como facilitador de la demanda.

Esto supone una cuestión interesante, el Estado pone a disposición del mercado la organización de la demanda y únicamente su rol es diseñar programas, entregar un bono a la población asistida y otorgar créditos a los constructores para que ejecuten sus proyectos. Dicho de otra forma, el Estado garantiza demanda (beneficiarios), y el mercado se encarga de organizarla y además oferta (conjuntos habitacionales de vivienda social) para que el Estado subvencione y financie proyectos habitacionales.

Si como se ha sostenido, la vivienda se convierte en producto por sobreponer el valor de cambio antes que el valor de uso, las personas beneficiarias también se convierten en producto en esta relación, porque al encontrar más clientes que se puedan convertir en beneficiarios, mayor será el valor de cambio que le entreguen al mercado traducido en cheques-bonos. Por tanto, el Estado impone una demanda cautiva y el mercado la busca para su propio beneficio: qué, cómo, dónde y cuándo construir vivienda social, y a quién, a cuánto y a qué precio vender.

Este apartado pretende determinar si existió un incremento en la construcción de viviendas en el periodo de estudio y cuál fue su financiamiento principal, para establecer si existe una relación directa entre la masividad de la construcción de vivienda y el incremento del precio de las viviendas.

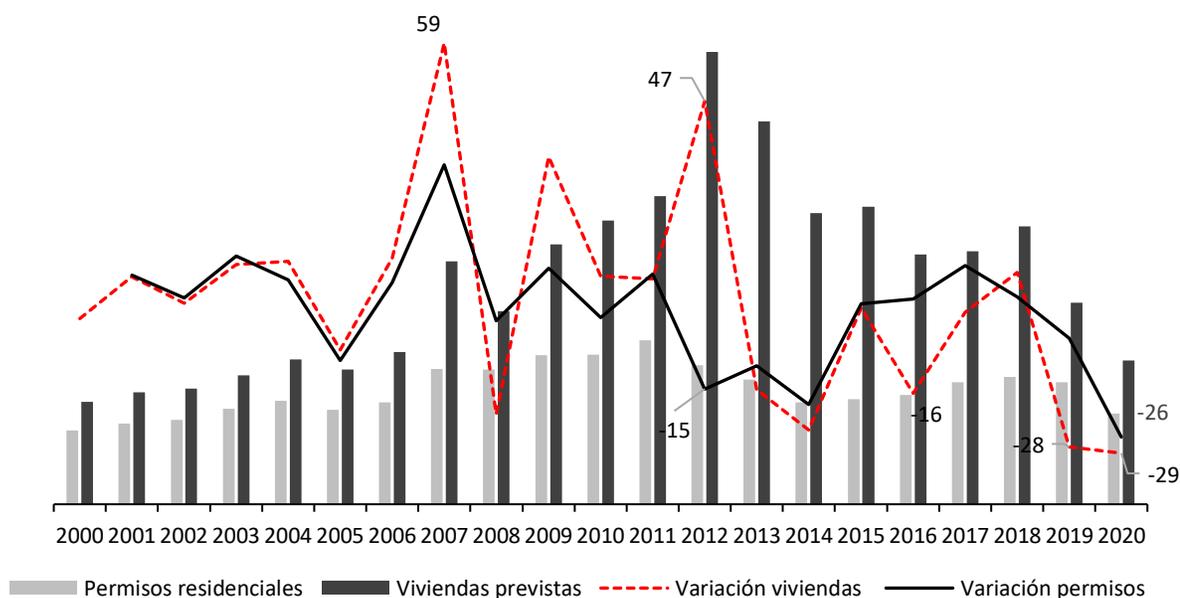
#### **4.3.1 El financiamiento público como promotor de la construcción residencial**

El rol de Estado y del mercado financiero han sido muy importantes en potenciar la dinámica de la construcción. Como se ha dicho muchas veces, la construcción es un motor de la economía de un país, y, por lo tanto, muchas políticas se enfocan en este sector para movilizar recursos y dinamizar las fuentes de trabajo, que en el caso de la construcción no necesariamente se requiere mano de obra calificada, y por tanto se puede emplear a las clases populares que no tienen capacitación técnica.

En Ecuador no se hizo excepción de esta premisa y como se demostró anteriormente, se retornó al financiamiento público a través del incremento del gasto social en los diferentes sectores, siendo vivienda uno de ellos. Para este apartado se revisó el número de permisos o licencias de construcción obtenidas y sus fuentes de financiamiento, ambos datos desde 2000 hasta 2019, para determinar la influencia de la inversión pública en el sector de la construcción.

En este sentido, los datos revelan el número de permisos residenciales obtenidos y la cantidad de viviendas previstas en esos permisos. Cabe recalcar que un permiso residencial puede ser para una vivienda como para mil. En este caso, si bien entre 2000 a 2006 los permisos residenciales y la cantidad de viviendas previstas tienen un ritmo constante de crecimiento, a partir de 2007 hay un incremento sustancial del 59% más con respecto a 2006 en las viviendas previstas. A partir de ese año, que coincide con el inicio del gobierno del Buen Vivir, el número de permisos y de viviendas previstas se incrementó considerablemente hasta 2012, llegándose a construir en ese año alrededor de 106,000 viviendas, lo cual es el pico más alto de manera histórica. No obstante, hasta 2015 se mantiene un crecimiento importante de vivienda prevista, pero a partir de 2016 decrece (gráfico 23).

Gráfico 23: Permisos residenciales, viviendas previstas y variación (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta anual de edificaciones 2000-2020 INEC

En este punto, hay un dato interesante, en 2012 decae el número de permisos residenciales en -15%, pero la cantidad de viviendas previstas aumenta en 47%. Esto refleja la masividad en la construcción de vivienda en este año, siendo el 2012 el año en que más se construyó vivienda en el país.

Ahora bien, esto supone contemplar 3 escenarios; i) 2000-2006, donde el promedio de viviendas previstas es de 29,888; ii) 2007-2017, periodo del Buen Vivir, el promedio de viviendas es de 68,637, es decir un 130% más que el escenario anterior; y iii) 2018-2020, cambio de régimen de gobierno, el promedio son 48,803 viviendas anuales, en variación representa -29% que el periodo anterior (tabla 19).

Tabla 19: Promedio de permisos y viviendas, variación y viviendas/permiso

Periodo	Viviendas previstas (total periodo)	Permisos residenciales (por año)	Viviendas previstas (por año)	Vivienda/permiso	Variación
2000-2006	209,216	21,300	29,888	1.4	
2007-2017	755,002	30,643	68,637	2.3	130
2018-2020	146,410	26,663	48,803	1.8	-29

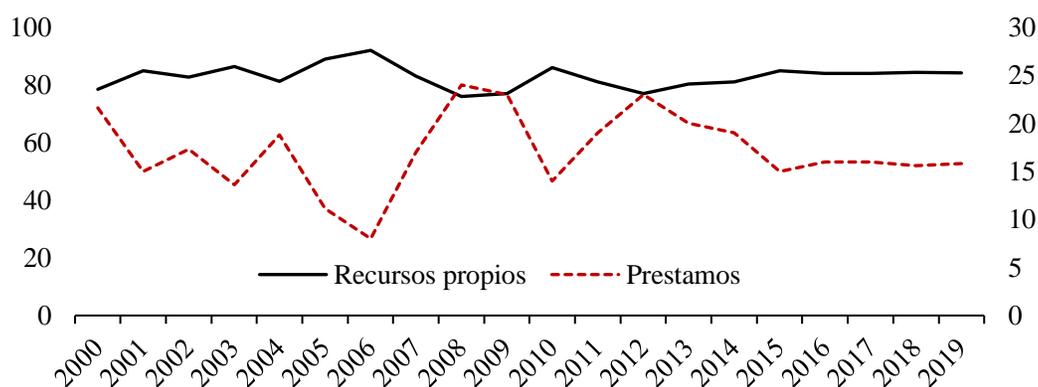
Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta anual de edificaciones 2000-2020 INEC

A fin de cuentas, si estos datos se transforman hipotéticamente en cantidad de viviendas por permiso (v/p); en primer escenario se construían 1.4 v/p, en el segundo escenario son 2.3 v/p y en el último y más reciente escenario 1.8 v/p. Por tanto, es preciso afirmar que a partir de 2007

efectivamente hay un boom de la construcción de vivienda en el país, y tiene relación con el rol del Estado y su política pública.

Ahora bien, para determinar si la cantidad de vivienda que se construyó en el boom fue social, es necesario revisar su fuente de financiamiento por permiso de construcción residencial. Los datos muestran que la principal fuente de financiamiento<sup>33</sup> son los recursos propios en un 88% en promedio del 2000 al 2019, pero también se financian los proyectos con créditos en un 17% en promedio en el mismo periodo (gráfico 24).

Gráfico 24: Tipo de financiamiento 2000-2019



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta anual de edificaciones 2000-2020 INEC

Los recursos propios<sup>34</sup>, se componen de varias categorías, una de ellas son los recursos particulares que en su mayoría componen el porcentaje más elevado de financiamiento y le sigue los recursos de las constructoras; ambas categorías son las que más financian proyectos habitacionales. Sin embargo, hay un dato peculiar, de 2000 a 2006 la categoría recursos particulares financia en 94% de los proyectos residenciales, pero a partir de 2007 en adelante el porcentaje baja a un 82%. Lo interesante es cuestionar la razón por la cual los recursos particulares bajan en 12 puntos de un periodo a otro

En este sentido se sostiene que la categoría recursos de las constructoras hasta 2006 financian el 4%, mientras que a partir de 2007, el 15%; lo que podría ser que las constructoras invirtían más en proyectos habitacionales con sus recursos propios como el terreno por ejemplo, y mediante esta inversión podían acceder a créditos; dado que a partir de 2007 se incrementa el financiamiento para proyectos habitacionales con préstamos, como es el caso del BEV y su política crediticia para vivienda de clase popular y media. Si bien de 2000-2006 mediante créditos se financiaba el 14% en promedio, después se llega a un 20% en los siguientes años, por lo que la alternativa es que los

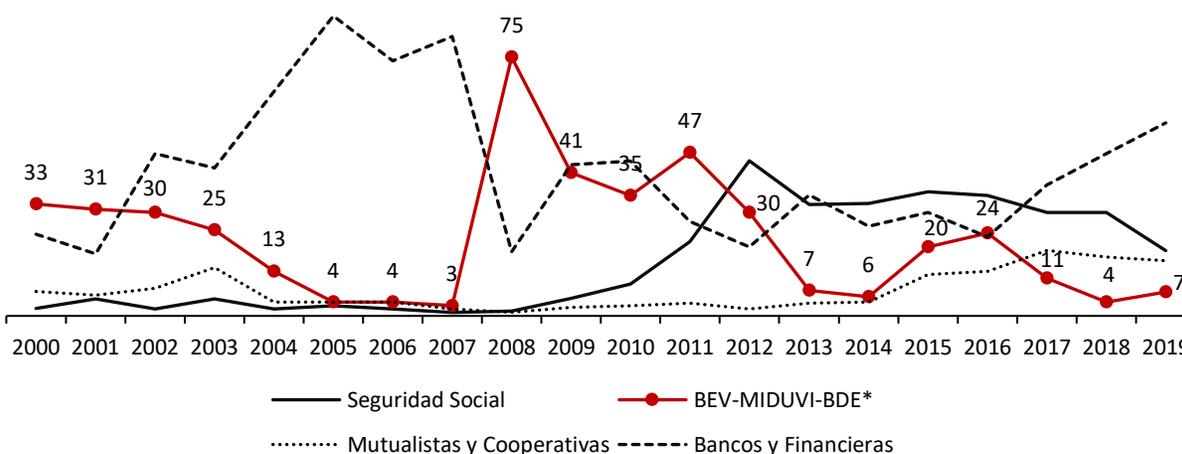
<sup>33</sup> La fuente de financiamiento según número de permisos esta disponible de 2000-2019. Los datos de 2020 no esta desagregados por lo que no se presentan en los cuadros subsiguientes, tanto en financiamiento por recursos propios como por crédito o préstamo.

<sup>34</sup> Los recursos propios se componen de: recursos particulares, es decir recursos privados, Mutualistas, es decir financiamiento propio de este tipo de entidad financiera, Constructoras, son los recursos que aportan las constructoras para el financiamiento del proyecto, sector público es el financiamiento directo de las entidades públicas hacia vivienda. Todos estos tipos de recursos son de inversión propia sin necesidad de recurrir a un préstamo o crédito.

créditos eran mucho más accesibles y atractivos para proyectos de vivienda y en efecto el financiamiento a través de una política crediticia incentivaba la construcción habitacional.

En cuanto al financiamiento mediante crédito amerita desagregarlo, y se puede observar cómo la dinámica cambia a partir y en el periodo de estudio. Por un lado, los bancos y las financieras eran los que financiaban directamente los proyectos residenciales en su mayoría, pero en 2008 hasta 2012 las instituciones públicas otorgan préstamos para proyectos de vivienda en un 46% en promedio, siendo el 2008 el año en el más se financió proyectos en un 75%, lo que se considera como la cifra más alta históricamente. Otro dato relevante es el financiamiento por parte de las instituciones de seguridad social a partir de la creación del BIESS en 2010 (gráfico 25)

Gráfico 25: Financiamiento según crédito 2000-2019



Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta anual de edificaciones 2000-2020 INEC

Por tanto, hay tres cuestiones que vale puntualizar, de 2000-2006 la banca privada financiaba en más de la mitad los proyectos habitacionales, esta relación cambia en 2007-2017, entre las instituciones públicas, la banca privada y la banca de seguridad social financian cada una un tercio de los proyectos, pero lo curioso es que, a partir de 2018, se modifica la relación y el Estado financia únicamente el 6% de los proyectos y la banca privada retoma el 52% de esta inversión (tabla 20).

Tabla 20: Promedio de financiamiento por periodos 2000-2019 (porcentaje)

Periodo	Instituciones Públicas	Bancos privados	Seguridad social
2000-2006	20	51	3
2007-2017	27	35	25
2018-2019	6	52	25

Fuente: Elaboración propia con información de Encuesta anual de edificaciones 2000-2020 INEC

En resumen, el análisis demuestra que entre 2007-2017 se incrementó de forma importante la participación de las instituciones públicas como financistas de los proyectos habitacionales, especialmente entre 2008 a 2012, que fue cuando el BEV instrumentalizó el crédito al constructor como política habitacional, lo que evidencia que en efecto este mecanismo propicio la masividad en la construcción de vivienda social y por ende el boom de la construcción que se mostró en el actual apartado, ahora se puede hablar de un ¿boom de la vivienda social?

#### **4.3.2 Entre asistencia estatal y mercado, la verdad se asoma**

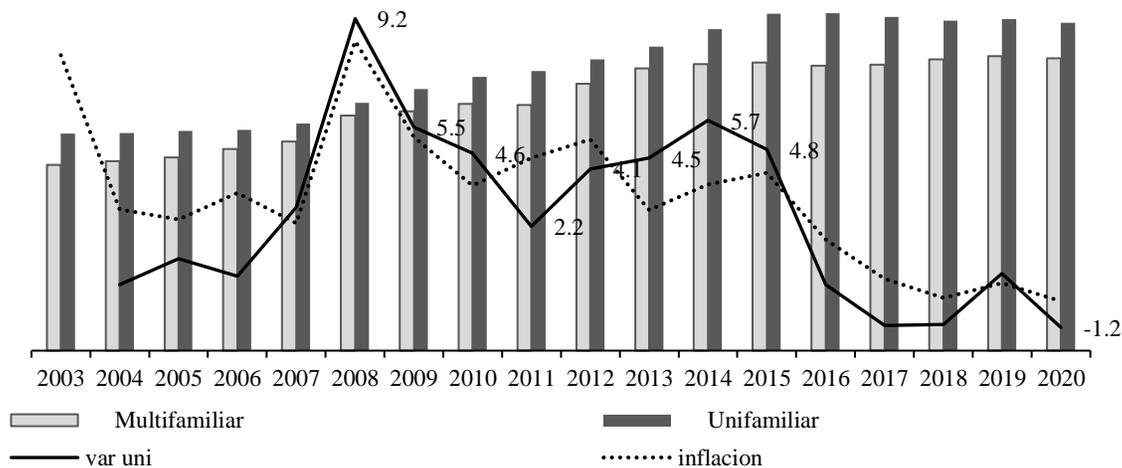
La dinámica existente entre Estado y mercado en la era neoliberal tiene una tendencia clara. El Estado por un lado genera política, es un ente rector que incide, pero también omite. El mercado ejecuta todo lo que el Estado le encarga, pero también incide en todo lo que el aparato estatal omite. Lo interesante es develar “el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión” (Oszlak & O'Donnell, 1995), que en este caso es la vivienda social y sus políticas.

Para este objetivo, se buscaron datos del Índice de precios de la construcción (IPCO) que el INEC recaba de forma mensual, el precio de los materiales, equipos y maquinarias para determinar precios por metro cuadrado de edificaciones según tipología. Para este caso se retoma la tipología vivienda multifamiliar y unifamiliar que corresponden a viviendas populares. La vivienda multifamiliar hace referencia a la construcción en edificios en altura, mientras que la unifamiliar es aquella vivienda construida sobre una lotificación generalmente de un piso o más; cabe recalcar que los conjuntos de vivienda social en su mayoría son viviendas unifamiliares.

Los datos recabados del IPCO reflejan el incremento periódico oficial del precio de vivienda popular por metro cuadrado del 2003 a 2020. En este sentido, hay claramente dos periodos, entre 2003-2006 donde el incremento del precio de vivienda uni y multi es bajo, y a partir del 2007 a 2015 el incremento es importante. Según la tasa de variación anual, en 2008 se observa el mayor incremento en vivienda uni y multifamiliar hasta 2015, donde la variación tiene cifras en aumento, a partir del 2016 los precios decaen en ambas categorías de vivienda (gráfico 26).

Lo interesante de esto es juntar en periodos a los datos para determinar de forma crítica algunas reflexiones. Para ello se analiza mediante la tasa de crecimiento anual, que es la tasa que en promedio crece o decrece el precio de vivienda por año. Para este caso se utilizará el precio de vivienda unifamiliar, pues es el que corresponde al fenómeno de estudio por el tipo de vivienda construida en Ecuador en su mayoría. A manera de comparación de los precios de vivienda unifamiliar en 2003-2006 (periodo antes del Buen Vivir), 2006-2017 (periodo del Buen Vivir) y 2017-2020 (después del Buen Vivir) se determina que la tasa de crecimiento anual en promedio se observa efectivamente en el periodo del Buen Vivir es cuando más se incrementó el precio de vivienda, teniendo una tasa de crecimiento anual de 3.7%, lo que por el contrario entre 2003-2006 el crecimiento anual era apenas 0.6% (tabla 21).

Gráfico 26: IPCO vivienda unifamiliar y multifamiliar 2003-2020



Fuente: Elaboración propia con información de Series mensuales IPCO-INEC

Tabla 21: Tasa de crecimiento anual promedio del precio de vivienda unifamiliar

años	Precio vivienda unifamiliar	Tasa crecimiento anual	Periodo	Bonos nueva vivienda
2003	182		2003-2006	11,639
2006	186	0.6		
2017	280	3.7	2007-2017	277,119
2020	275	-0.6		

Fuente: Elaboración propia con información de Series mensuales IPCO-INEC

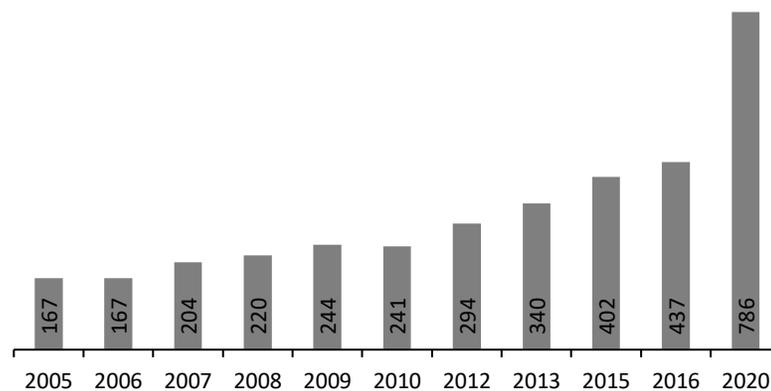
Por tanto, la razón del incremento de precios en vivienda unifamiliar tiene dos vías: i) el costo de vivienda tiene relación con la inflación anual; o ii) el costo de la vivienda tiene relación con la entrega de subsidios o bonos y en efecto, la construcción masiva de vivienda popular. Si se selecciona la opción dos, la relación es muy clara, dado que entre 2007-2017 se entregó de forma masiva subsidios a la vivienda nueva en todo el país con un total de 277,119 bonos que en términos absolutos representa 265,480 más bonos que en el periodo anterior.

Ahora bien, una cuestión es el precio de la vivienda popular calculado por una entidad pública, pero otro elemento es el precio de venta al público de dicha vivienda, pues se incluye el costo del terreno, infraestructura, urbanización y demás elementos que componen la venta de una vivienda en propiedad. Para ello se ha revisado algunos proyectos habitacionales de vivienda social en el

país, especialmente en la ciudad de Quito, y se recabó información histórica de guías inmobiliarias que ofertaban vivienda social, programas sociales de ONG que ayudaban al acceso a la vivienda para la población de escasos recursos económicos, y programas del gobierno local que ofertaban vivienda social en proyectos determinados. Todos los precios de venta al público de vivienda social recabados son del 2005 a 2020, los proyectos se localizan en la periferia de la ciudad de Quito y estaban en proceso de construcción antes de la entrega del proyecto.

Los datos muestran que a partir de 2007 el incremento del precio de la vivienda es de alrededor de 20 dólares anuales en promedio, sin embargo, entre 2012 a 2015 el aumento al precio es de 54 dólares en promedio cada año (gráfico 27).

Gráfico 27: Precio de venta de la vivienda social Quito



Fuente: Elaboración propia con información de Guía Inmobiliaria EKOS, Programa Paso a Paso CIUDAD, EPMHV

Ahora bien, estos datos se anclan a la reflexión del apartado del mercado financiero y el volumen de crédito. Para recapitular, se evidenciaron en estos 3 momentos importantes 2005-2010-2019 un incremento en el promedio del crédito entre estos años. La variación del promedio del crédito en 2010 fue de 44% y en 2019 un 98%. Estos datos revelaban dos opciones: se financian viviendas más caras o el valor por m<sup>2</sup> de la vivienda se incrementó. Por tanto ¿se incrementó el precio del m<sup>2</sup> de vivienda social?

Si se compara el precio del m<sup>2</sup> en estos tres momentos, el análisis muestra que se pasó en el 2005 de 167 usd/m<sup>2</sup> a 241 usd/m<sup>2</sup> en 2010 y a 786 usd/m<sup>2</sup> en 2020. En términos de variación, muy similar al de volumen de crédito, en 2010 se incrementa un 44% en el valor de m<sup>2</sup> con respecto a 2005, pero en 2020 superó al dato financiero en un 226%, que en términos absolutos son 545 dólares más que en 2010 (tabla 22).

En efecto, estos datos demuestran que el precio de la vivienda popular se incrementó incontrolablemente hasta llegar a la actualidad a 786 dólares el m<sup>2</sup>; y de manera hipotética existe una relación directamente proporcional entre el incremento del valor del subsidio y la cantidad entregada y el boom financiero y de la construcción.

Tabla 22: Precio venta m2 vivienda social, tasa de variación y variación absoluta

<b>Año</b>	<b>Precio venta m2</b>	<b>Tasa de Variación</b>	<b>Variación absoluta</b>
<b>2005</b>	167		
<b>2010</b>	241	44	74
<b>2020</b>	786	226	545

Fuente: Elaboración propia con información de Guía Inmobiliaria EKOS, Programa Paso a Paso CIUDAD, EPMHV

Las leyes del mercado sostienen que cuando oferta iguala a la demanda, el precio del bien se fija, y cuando crece la demanda o disminuye la oferta se augura una subida de precios. En este caso, se incrementó la demanda con la asistencia estatal (subsidios a la vivienda), se incrementó la oferta con la asistencia estatal (créditos al constructor), pero el precio de la vivienda aumentó sustancialmente hasta la actualidad en un 200%.

Por tanto, muy por lo contrario de lo que se intentaba buscar (mayor acceso a la vivienda para las clases populares), se logró la siguiente ecuación:

*a mayor asistencia estatal, mayor demanda, mayor oferta y mayor incremento del metro cuadrado de vivienda social*

### **A manera de cierre**

El presente capítulo contextualiza con datos la situación política y económica de Ecuador, pero sobre todo se intenta analizar críticamente las paradojas en materia habitacional. Por un lado, se incrementa el gasto social en varios sectores, siendo vivienda uno importante. Este incremento permitió el aumento del monto del subsidio habitacional y en efecto el otorgamiento de una mayor cantidad de bonos dirigidos a vivienda social.

Todas estas acciones gubernamentales han permitido la reducción de pobreza (medida según varias metodologías) pero sobre todo han permitido la reducción del déficit cualitativo de vivienda en áreas urbanas y cuantitativo en zonas rurales. Es decir, hay un avance en la disminución de indicadores que demuestran cierto bienestar social para la población.

También, las políticas implementadas en el periodo de estudio se dirigieron al financiero, pues es un eje fundamental en el modelo de políticas habitacionales potenciadas en el país. La creación del BIESS es uno de los ejemplos importantes, así como también la reducción de las tasas de interés para créditos de vivienda. Ambas acciones permitieron lo que en este capítulo se ha denominado boom del crédito hipotecario.

Por tanto, entre la mayor inversión en el gasto social del sector vivienda y las políticas financieras que permitieron el mayor acceso al crédito hipotecario, han permitido una exponencial construcción de vivienda en el país, o lo que se denominó boom de la construcción.

Sin embargo, todo este accionar gubernamental más allá de garantizar el derecho a la vivienda para los sectores sociales vulnerables, lo que en realidad consigue fue el incremento del precio de la vivienda popular, lo que como conclusión es una paradoja para el Buen Vivir.

Por ello, el siguiente y último capítulo, denotará cómo una política habitacional se territorializa y cuáles son los efectos urbanos, arquitectónicos y sociales de la materialización de una política de vivienda que ya denotó fracasos en contextos latinoamericanos desde la década de los noventa hasta la actualidad, y que, otra vez de forma paradójica, se utilizó y consolidó en el periodo 2007-2017.

### **TERCERA PARTE. -HECHOS TERRITORIALES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL**

En la tercera parte de la investigación, se aborda el fenómeno estudiado desde la perspectiva de la habitabilidad. Esto se hace dado que después de mostrar los amplios estudios sobre el problema habitacional en países como Chile y México, es necesario posicionar que el hecho de garantizar vivienda a los sectores populares no solo comprende concebir la vivienda desde el enfoque de la propiedad privada, sino que es preciso concebir a la vivienda desde el acto de habitar y sus dimensiones.

Ahora bien, la investigación estudia al Buen Vivir como corriente reflexiva que se propone como contrario al neoliberalismo y sus modelos de desarrollo territorial. Por lo que es necesario develar si en efecto estas políticas habitacionales implementadas en Ecuador entre 2007-2017 coadyuvaron a la satisfacción de las necesidades de la población y a la garantía de derechos.

Por tanto, el presente apartado se compone del capítulo 5, que analiza las condiciones de habitabilidad de la población de un conjunto habitacional de interés social con el fin de develar cómo se territorializa la política pública y cuáles son sus efectos.

#### **CAPÍTULO 5- La dimensión espacial de la política de vivienda en el Buen Vivir: efectos territoriales**

Toda intención política tiene reflejos en el territorio y en especial cuando se trata de vivienda. Por tal motivo la forma en la que se ha territorializado la política habitacional es la cuestión principal del presente capítulo. Se aborda ¿cómo? la política pública habitacional se materializa en el territorio y por tanto, ¿cuáles? son las condiciones de habitabilidad en la que viven sus habitantes. Para tal efecto, se analiza un conjunto habitacional en la ciudad de Quito con las siguientes características:

- a) La construcción y financiamiento se potencia en el periodo del Buen Vivir.
- b) Es un proyecto impulsado por el gobierno local, pero financiado y considerado como emblemático por el gobierno nacional
- c) El conjunto habitacional responde a un modelo de masividad de la vivienda
- d) La localización es en la periferia norte de la ciudad

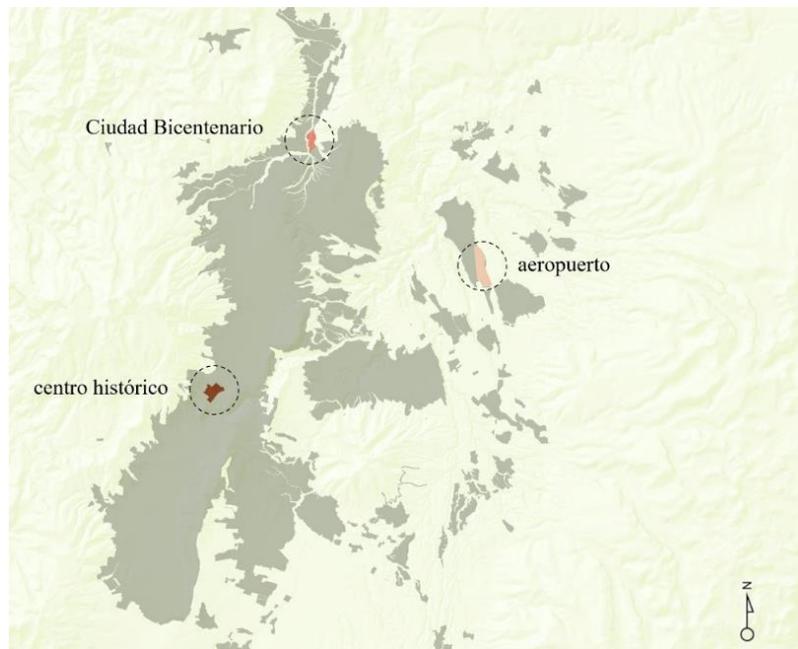
El conjunto habitacional se denomina “Proyecto Urbanístico Ciudad Bicentenario” que surge por la falta de vivienda para los sectores populares en Quito, y es impulsado por el gobierno local de turno, sin embargo, por varias dificultades técnicas el proyecto no continuó y se retoma años más tarde, coincidiendo con el ascenso al poder del régimen del presidente Correa y su impulso por garantizar el derecho a la vivienda para los sectores populares. Lo interesante de este proyecto es que se reformuló y se construyó con el apoyo de una política habitacional impulsada con todos los lineamientos del Buen Vivir, es decir, desde su marco legal, hasta su modelo operativo.

## 5.1 Análisis contextual del proyecto Ciudad Bicentenario

### 5.1.1 Antecedentes del proyecto

El proyecto urbanístico Ciudad Bicentenario surge en 2005 como idea en la administración de Paco Moncayo y se materializa en la ordenanza 0006. El proyecto se ubica en la periferia norte de Quito, en un terreno que tenía diferentes propietarios, entre ellos, el municipio de Quito y varios privados. Según una serie acuerdos se contempla que es el terreno ideal de aproximadamente 75.72 hectáreas para implantar 3500 unidades de vivienda destinadas para sectores sociales de muy modestos recursos (Ilustración 5)

Ilustración 5: Ubicación del proyecto en Quito



Fuente: Elaboración propia

Dentro del proyecto, se incorporan varios lotes de asentamientos irregulares, por lo que, según estudios, los catalogan como incipientes y deciden juntarlos al proyecto, para realizar un ordenamiento integral. Los barrios que eran considerados como ilegales se denominan: 15 de julio, Nuevo Amanecer y Unidad Nacional en un área de 18 hectáreas. Por cuestiones de tenencia de la tierra, el proyecto no continuó, sino hasta 2007 que se lo vuelve a impulsar y se lo declara un proyecto de vivienda de interés social mediante la ordenanza 0012.

En 2008, el alcalde de turno, Paco Moncayo, aprueba la ordenanza 0267, que contempla la promoción de suelo y de vivienda de interés social, todo ello con el afán de alinearse a la política de vivienda nacional y a los objetivos del Plan de desarrollo del Buen Vivir. Por tal razón, se crea el fideicomiso entre el Municipio de Quito, el BEV y el MIDUVI para agilizar todos los trámites y recursos que el proyecto necesita. El proyecto se divide en tres etapas, y en este año empiezan las primeras obras de lotización de la etapa I (ilustración 6).

Ilustración 6: Foto Satelital Ciudad Bicentenario 2005



Fuente: Elaboración propia con información de Google Earth 2005

El proyecto se modifica en planos debido a las características topográficas de la zona y la calidad del suelo de las quebradas que colindan todo el proyecto. Por tal razón se contemplan menos viviendas, quedando en 3350 unidades habitacionales a construir. Se continúa sosteniendo que los barrios con asentamientos irregulares deben ser parte del proyecto integral, pero se suspende cualquier trámite (legalización y servicios básicos) que requieran en este sector (ilustración 7).

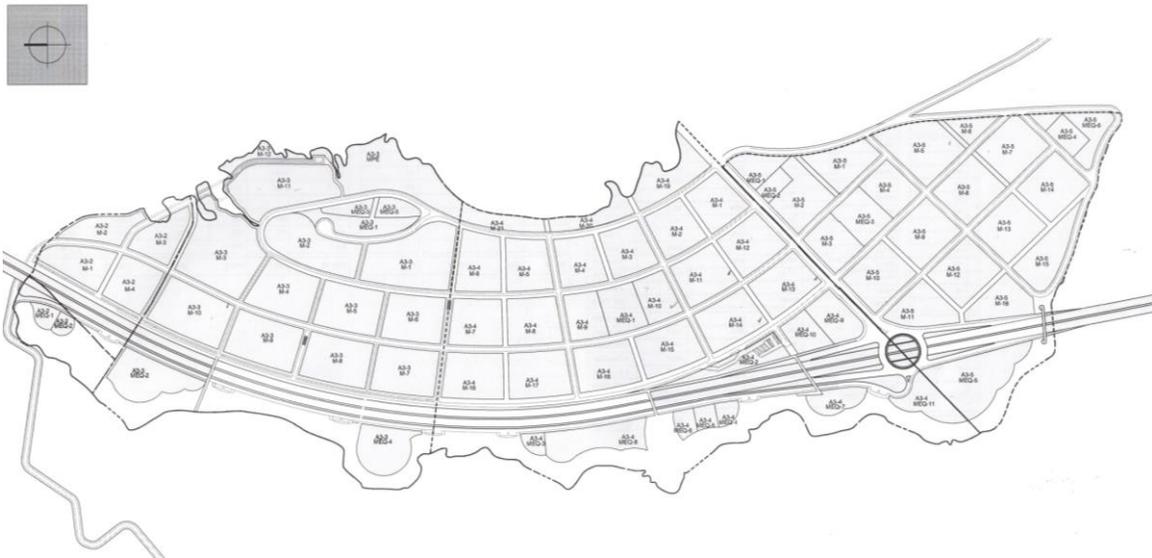
Ilustración 7: Foto Satelital Ciudad Bicentenario 2008



Fuente: Elaboración propia con información de Google Earth 2008

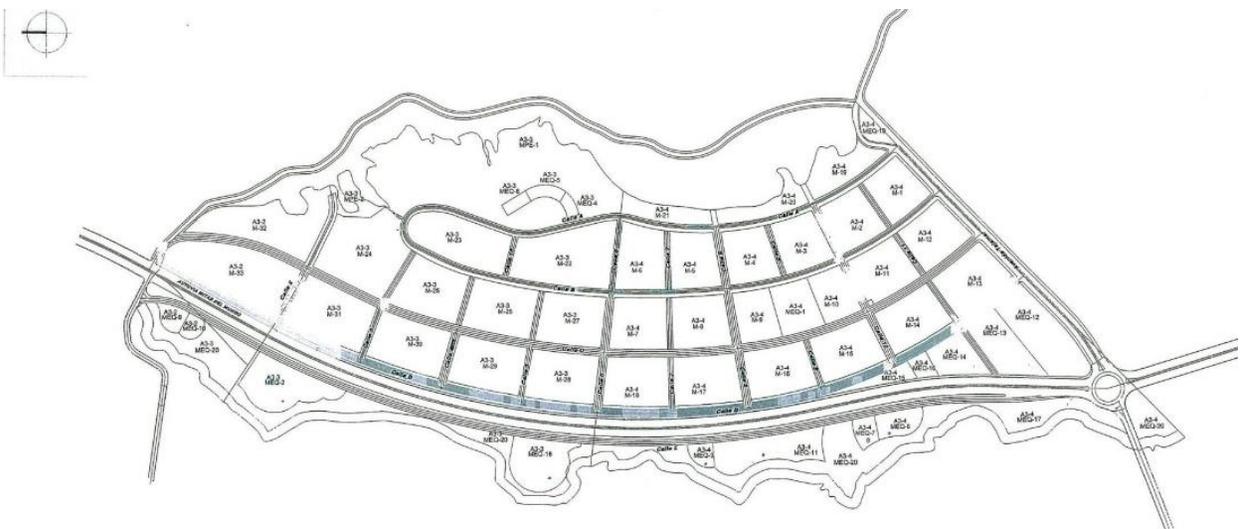
Para el 2009, se reforma la ordenanza del proyecto y se la sustituye por la 0014, donde se especifica que en algunos lotes se encontraron vestigios arqueológicos y que los asentamientos irregulares continúan creciendo espontáneamente. Por tal razón, a estos últimos se los excluye del plan integral borrándolos de los planos y colocando ciertas prohibiciones en el sector, como, por ejemplo, se considera un área no urbanizable y se prohíbe cualquier tipo de construcción en estos lotes (ilustración 8, 9 y 10)

Ilustración 8: Amanzamiento Ciudad Bicentenario Ordenanza 0012



Fuente: Elaboración propia con información de EPMHV, Ordenanza 0012

Ilustración 9: Amanzamiento Ciudad Bicentenario Ordenanza 0014



Fuente: Elaboración propia con información de EPMHV, Ordenanza 0014; Morales, Vladimir (2012)

Ilustración 10. Foto de rótulo Prohibido Construir



Fuente: tomada por la autora (2012)

Después de 8 años de la misma administración local, en 2009, gana las elecciones Augusto Barrera, quien era el candidato del oficialismo, es decir de la Revolución Ciudadana. A partir de su ascenso en la administración municipal, se aceleran las gestiones para la construcción del proyecto, y se entregan las primeras viviendas. Entre 2010 a 2012, se adjudican alrededor de 620 unidades habitacionales de la primera etapa.

Para el 2013, continua la construcción de la etapa II y III y nuevamente se reformula la ordenanza con la 0374. En 2015, por mandato presidencial y por política de educación, empieza la construcción de lo que se denominan las escuelas del milenio en la zona destinada a equipamientos. Estas escuelas son grandes equipamientos educativos parte de la política del Buen Vivir que buscaba la democratización de la educación y el adecentamiento de su infraestructura (Ilustración 11).

En 2016, surgen una serie de protestas y manifestaciones hacia la administración de Mauricio Rodas, quien ostenta el poder municipal entre 2014-2019. Las protestas surgen a raíz de la falta de entrega de viviendas en el proyecto a pesar de que exista un avance de obra de 70% de la etapa II y 90% de la etapa III. Según la Asociación de perjudicados de Ciudad Bicentenario, para este año existían 944 viviendas sin entregar, a pesar de que ya estaban listas y que sus propietarios ya habían pagado la cuota inicial y los pagos mensuales y el Estado ya había entregado los bonos de la vivienda (La Hora, 2016).

Ilustración 11: Foto satelital Ciudad Bicentenario 2013



Fuente: Elaboración propia con información de Google Earth 2013

Otro hito importante, surge en 2018, cuando por el proyecto empieza la construcción de una vía rápida que divide el área de equipamientos con el área de las viviendas y la vía se denomina Simon Bolívar que conecta transversalmente a toda la ciudad de Quito. Para este año, también se reformula la ordenanza y se establece la 0231 (Ilustración 12)

Ilustración 12: Foto satelital Ciudad Bicentenario 2022



Fuente: Elaboración propia con información de Google Earth 2022

### 5.1.2 Marco Legal del proyecto

El proyecto enfrenta una serie de cambios en normativa desde 2005 hasta 2018, con un total de cinco ordenanzas. Así mismo, paso por varias administraciones municipales y nacionales hasta la actualidad. Han sido un total de 4 alcaldes y 4 presidentes. Pero el mayor grueso de construcción y entrega de viviendas se realizó en los gobiernos nacional y local del Buen Vivir entre 2007-2017.

Debido a las particularidades del proyecto, desde su localización, topografía, calidad del suelo, hallazgo de vestigios arqueológicos, asentamientos irregulares, entre otras, su marco legal se ha transformado en la marcha (Tabla 23). Por un lado, las características principales y continuas del proyecto son la planificación, gestión y ejecución a cargo del Municipio de Quito. El Municipio es el promotor principal del proyecto, pero la construcción siempre estuvo a cargo de constructores inmobiliarios privados, y por su parte, el financiamiento en una gran proporción estuvo a cargo del Estado nacional y sus instituciones. Por otro lado, los cambios principales y sustanciales en el marco legal se relacionan con el número de viviendas, el destino del proyecto, las empresas ejecutoras y la dimensión comunitaria del proyecto.

Partiendo de las empresas públicas municipales encargadas de la gestión, implementación y ejecución del proyecto, se fue transformado de acuerdo con cada administración. Se partió de una empresa pública Quito Vivienda y de la Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito (EMDUQ), ambas a cargo del alcalde Paco Moncayo. Pero cuando asume el poder el oficialismo, el aparato institucional se modifica y se crea la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda y se convierte en la entidad que estará a cargo del proyecto hasta la actualidad.

Debido a las particularidades del proyecto (antes descritos), se modifican las áreas: se pasa de 75.72 a 57.27 hectáreas, es decir 18.45 has menos que corresponden a los barrios irregulares que fueron excluidos del proyecto integral. Por tal razón, se pasó de 3500 a 2583 unidades habitacionales. En la actualidad están construidas alrededor de 1964 viviendas (Actor 19, comunicación personal. 19 de enero de 2022).

En cuanto al destino del proyecto, al principio se contemplaba como desarrollo de vivienda económica para sectores sociales de muy modestos recursos, pero en 2013 se adicionó a familias de medianos recursos económicos. Esto quiere decir, que el instrumento utilizado para dotar de vivienda a la población de escasos recursos no fue tan útil, pues al ser viviendas en propiedad no se llegaron a los estratos económicos establecidos en un principio.

En este sentido, se utilizó desde un principio el estímulo del SIV y el mecanismo ABC. Así mismo se otorgó beneficios a los promotores y constructores privados como la exención de pago de tasas y permisos para construcción; y a los beneficiarios del bono de la vivienda como exoneración de pago del impuesto predial, alcabalas y registro de la propiedad por un periodo de tiempo.

Tabla 23: Ordenanzas Ciudad Bicentenario

Ordenanza	Empresas públicas	Área (has)	Vivienda (#)	Destino del proyecto	Tipos de edificación	Beneficio - estímulos	Plazo (año)	Comunidad	Observaciones
0006 (2005)	Quito-Vivienda	75.72	3500	Desarrollos de vivienda económica progresiva, destinada a sectores sociales de modestos recursos	-Vivienda multifamiliar continua y aislada	-	2	-	Indica que hay un desarrollo urbano incipiente en el lote A-3-5 de asentamientos ilegales y lo incorporan al proyecto
0012 (2007)	EMDUQ	75.72	3350	Se declara proyecto de Vivienda de interés social para familias de escasos recursos económicos que no disponen de vivienda	-Vivienda unifamiliar continua y agrupada	-Bonos de vivienda -Exoneración impuesto alcabalas y registro	2	Se elaborará un reglamento que norme la convivencia y el uso del espacio comunal	Se modifica el número de viviendas por las características topográficas y calidad del suelo de las quebradas del proyecto
0014 (2009)	EMDUQ – Unidad ejecutora Ciudad Bicentenario	57.27	2600		-Vivienda multifamiliar continua -Vivienda continua baja progresiva	Bonos de vivienda Exoneración total pagos de tasas y permisos (constructores), impuestos prediales, alcabalas y registro (habitantes)	-	-	Se encuentran vestigios arqueológicos, y los asentamientos irregulares continúan creciendo por lo que ya no se los considera parte del proyecto
0374 (2013)	EPMHV (gestión, implementación y ejecución) STHV (planificación) EPMOP (equipamientos)	57.27	2583	Proyecto destinado para familias de bajos y medianos recursos económicos que no disponen de primera vivienda			-	Se considera el desarrollo integral de las comunidades. Se promueve la autogestión. Se garantizará la participación ciudadana.	Se incluye dimensión de integralidad del hábitat: armonía entre las áreas construidas y naturales, la dotación de servicios públicos, la generación de espacios públicos y el fomento de la organización comunitaria
0231 (2018)	EPMHV (gestión, implementación y ejecución) EPMOP (equipamientos)						-		

Fuente: Elaboración propia con información de Municipio de Quito Ordenanzas 0006-0012-0014-0374-0231

### 5.1.2 Marco Operativo del proyecto

El proyecto Urbanístico Ciudad Bicentenario tuvo dos modelos de gestión instaurados tanto en el marco legal como en su marco operativo para la construcción de las viviendas: i) gestión directa municipal, y ii) venta de suelo a favor de terceros. La gestión directa municipal tenía como propósito mantener la propiedad del suelo donde se implantaba el proyecto, para luego transferirlo directamente a los propietarios finales de la vivienda; y por su parte las viviendas eran construidas por contratistas privados quienes licitaban a las convocatorias públicas que el Municipio ofertaba. Por otro lado, la venta de suelo a favor de terceros estaba dirigida para organizaciones sociales carentes de vivienda, pero también para promotores inmobiliarios, ambos actores se encargaban de la construcción y la venta de las viviendas proyectadas. En ambos modelos de gestión, se convoca públicamente para que compren las manzanas en el proyecto y continúen con lo planificado (Morales, 2016).

Según la empresa pública encargada del proyecto, la EMPHV, para el modelo de gestión directa municipal se dirigieron 1830 viviendas, es decir el 70% del proyecto. Mientras que para el modelo de venta de suelo fueron 750 viviendas, siendo el 30% restante de un total de 2583 viviendas. Sin embargo, según las entrevistas levantadas, están construidas alrededor de 1964 unidades habitacionales en las tres etapas que contempla Ciudad Bicentenario.

El proyecto tenía un presupuesto total de 31'284,571 dólares americanos. Este contemplaba los costos del terreno, las obras de urbanización exterior e interior, los costos de construcción de las viviendas, y demás rubros como estudios, tasas, impuestos, administración, fiscalización, costos financieros, entre otros. Entre los rubros que más abarcaban el presupuesto, el terreno y las obras de urbanización son el 40%, mientras que la construcción de la vivienda se considera como el 45% del total del presupuesto, y el 15% restante son los rubros de corte administrativo (Tabla 24).

Tabla 24: Presupuesto del proyecto Ciudad Bicentenario actualizado a 2015

<b>Concepto</b>	<b>Costo</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Terreno</b>	\$ 4,225,695.00	14%
<b>Obras de urbanización</b>	\$ 2,840,338.89	9%
<b>Obras de urbanización (interior)</b>	\$ 5,469,246.50	17%
<b>Áreas y costos de construcción</b>	\$ 14,127,778.00	45%
<b>Estudios, tasas, impuestos, administración, fiscalización, costos financieros, otros</b>	\$ 4,621,512.83	15%
<b>Valor total del proyecto</b>	<b>\$ 31,284,571.22</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de (Chávez, 2015)

Ahora bien, este proyecto tuvo varios tipos de financiamiento, pero destacan dos: i) aporte municipal con 6'766,983 dólares, es decir un 22% del total, que corresponde al aporte del terreno y parte de las obras de urbanización; y ii) financiamiento estatal con 21'909,476 dólares, es decir el 70% del total del financiamiento. En total los aportes públicos suman alrededor de 28 millones de dólares o el 92% del presupuesto general (Tabla 25).

Tabla 25: Financiamiento del proyecto Ciudad Bicentenario

<b>Concepto</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Porcentaje</b>
<b><i>Aporte Municipal</i></b>		
Terreno	\$ 4,225,695.00	13.5%
Obras de Urbanización	\$ 2,541,288.00	8.1%
<b>Total Aporte Municipio</b>	<b>\$ 6,766,983.00</b>	<b>22%</b>
<b><i>Financiamiento Estatal</i></b>		
Crédito BEV	\$ 15,800,000.00	50.5%
Bonos Miduvi	\$ 6,109,476.34	19.5%
<b>Total Aporte Estatal</b>	<b>\$ 21,909,476.34</b>	<b>70%</b>
<b>Total Aportes Públicos</b>	<b>\$ 28,676,459.34</b>	<b>92%</b>
<b>COSTO TOTAL DEL PROYECTO</b>	<b>\$ 31,284,571.22</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de (Chávez, 2015) (BEV, 2019) (Morales, 2016)

En este sentido, el proyecto se financió en gran parte por fondos públicos, y el resto responden a los aportes de los beneficiarios de estas viviendas que en un 70% son familias que lograron la asistencia estatal para adquirir una solución habitacional. Lo interesante es que, si bien es un proyecto promovido por la administración municipal, más de las dos terceras partes fueron financiadas por la administración estatal del Buen Vivir, por lo que sin la asistencia estatal no se hubiera logrado la consolidación de este conjunto de vivienda masiva en el país. Lo que es cierto, es que se convirtió en un proyecto emblemático tanto para el Municipio de Quito como para el gobierno de la Revolución Ciudadana, por el número de viviendas construidas en la última década.

En cuanto a los fondos de la administración central fueron otorgados a través de dos modalidades mediante: i) crédito del BEV a promotores de vivienda social, en este caso directo al Municipio de Quito, a partir del 2008 hasta el 2012, y ii) bonos o subsidios de vivienda, que son parte fundamental del modelo ABC, en un total de 1459 bonos, estos se dirigían directamente a las constructoras que estaban a cargo de los diferentes conjuntos dentro del proyecto (Tabla 26).

Tabla 26: Financiamiento estatal para proyecto Ciudad Bicentenario

<b>Año</b>	<b>Crédito (BEV)</b>	<b>Bonos (MIDUVI)</b>
2008	5'400,000	1459 bonos
2010	5'800,000	
2011	3'600,000	
2012	1'000,000	
<b>TOTAL</b>	<b>15'800,000</b>	<b>6'109,476.34</b>

Fuente: Elaboración propia con información de (Morales, 2016; Moreira & Condolo, 2014; BEV, 2019)

Ciudad Bicentenario fue establecido como un proyecto prioritario y de carácter social. El proyecto estaba dirigido para familias de escasos recursos económicos y con el modelo ABC, por tal razón las viviendas debían estar dentro del rango de precios establecido en la política pública y con las

características especificadas. Las viviendas entregadas tienen ciertas particularidades, y una que salta a la vista es el carácter de progresividad.

En este sentido, como progresividad se entiende a aquellas viviendas que se entregan en condiciones habitables y áreas mínimas, para a futuro y dependiendo de los ingresos de las familias que las habitan estas puedan crecer de acuerdo con los planos establecidos para dicho efecto. Además de que son entregadas con un metraje específico y sin acabados para que el costo de la vivienda no se eleve y puedan ser parte de las soluciones habitacionales que son sujeto de subsidio estatal.

Las viviendas estaban construidas entre 41 a 87m<sup>2</sup>, con posible crecimiento de hasta 122m<sup>2</sup>. También se consideraban departamentos dúplex en los edificios del proyecto, estos no son progresivos por su forma constructiva y son de 72 a 75m<sup>2</sup>. Los precios de las viviendas y departamentos variaban para el 2012 entre 10,000 dólares a 21,000, por lo cual eran consideradas en el estrato de vivienda de interés social y fueron objeto de subsidio habitacional. El precio promedio para el 2012 era de 241 dólares el metro cuadrado (Tabla 27).

Ahora bien, un hallazgo importante es la variación de los precios de las viviendas. Si bien el proyecto comenzó su construcción en 2008, aún no concluye en su totalidad, y el municipio con la empresa pública encargada continúa ofertando viviendas. Sin embargo, los precios de estas viviendas en la actualidad son 190% más elevados que en el 2012, con una tasa de crecimiento por año de 11.8%, en promedio cuestan 700 dólares el m<sup>2</sup> para el 2021.

Tabla 27: Características de las viviendas de Ciudad Bicentenario

<b>Tipo</b>	<b>M2</b>	<b>Descripción (entrega mínima)</b>	<b>Precio aproximado (2012)</b>	<b>Precio aproximado (2021)</b>
<b>1</b>	41 m2 (crecimiento 122m <sup>2</sup> )	1 piso, 1 dormitorio, sala, comedor-cocina, baño completo, patio posterior	\$ 10,000	Desde \$ 41,300 (casas 52 m <sup>2</sup> )
<b>2</b>	58 m2 (crecimiento 87 m <sup>2</sup> )	2 pisos, 2 dormitorios, sala- comedor-cocina, baño completo, patio posterior	\$ 14,000	
<b>3</b>	87 m <sup>2</sup>	2 pisos, 2 dormitorios, sala- comedor-cocina, baño social, baño completo, patio posterior	\$ 21,000	
<b>4</b>	Departamentos dúplex 72- 75m <sup>2</sup>	3 dormitorios, sala-comedor, cocina, baño completo, baño social	\$ 18,000	Desde \$ 30,300 (departamento 50 m <sup>2</sup> )
<b>Precio por m<sup>2</sup> (aproximado)</b>			<b>\$ 241</b>	<b>\$ 700</b>

Fuente: Elaboración propia con información de EPMHV 2012-2021

Este particular, tuvo efectos en la entrega de viviendas, puesto que varios compradores de las unidades habitacionales para el 2016 aún no habían recibido sus viviendas, a pesar de que estas ya estaban construidas en su totalidad y listas para la entrega. Según las entrevistas realizadas, la administración municipal no quería entregar las viviendas y pretendían subir su costo final, a pesar

de que en su gran mayoría ya estaban pagadas y tenía el subsidio habitacional. No obstante, como se puede constatar, aquellas viviendas sin dueño específico son las que están siendo ofertadas por la actual administración a precios muchísimo más elevados, a pesar de ser consideradas como viviendas de interés social mediante ordenanza del 2008.

Ahora bien, otro dato importante dentro del marco operativo es el trabajo de la dirección de gestión social de la EPMHV en cuanto a la elaboración participativa de los Acuerdos de Convivencia Comunitaria del proyecto. Esto parte de la reforma a la ordenanza de Ciudad Bicentenario en el 2007, puesto que se vio necesario trabajar con los beneficiarios de las viviendas antes de que se trasladen a vivir al proyecto y lograr la construcción de comunidad en los diferentes conjuntos del proyecto (Morales, 2013).

Lo interesante de esto, es que se fomentaron los talleres justamente en la administración municipal de Augusto Barrera y se realizaron un total de 18 talleres participativos. La metodología era convocar a los habitantes de diferentes manzanas en los distintos talleres realizados por año. Se realizaron talleres en 12 manzanas y los asistentes promedio a cada taller fueron de 47. El resultado final de este instrumento participativo fue un documento de acuerdos de convivencia realizados hasta el 2012. En los años siguientes se disminuyó la capacidad operativa de la administración y demoró la construcción y entrega de las viviendas, por lo que no se logró continuar con este objetivo (Morales, 2013).

## **5.2 Análisis urbano del proyecto Ciudad Bicentenario**

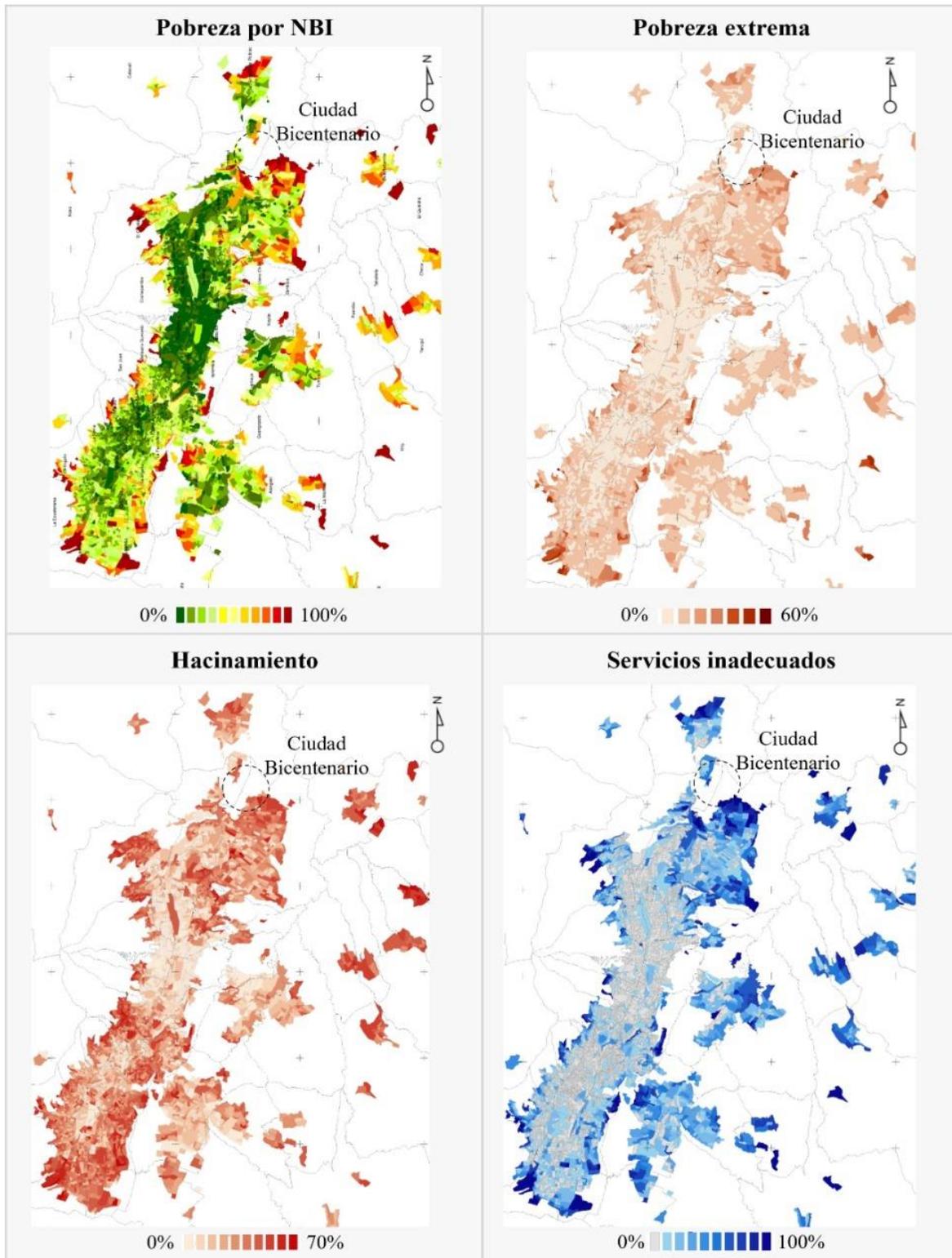
Como se ha contemplado en toda esta investigación, los datos cuantitativos generales en cuanto a la masividad en la entrega de subsidios habitacionales, la reducción de pobreza, entre otros, pueden considerar favorables, pero ¿qué pasa efectivamente en el territorio? ¿cuáles son las condiciones de habitabilidad que enfrentas sus habitantes? ¿Qué significa para ellos vivir en un proyecto masivo ubicado en la periferia norte de la ciudad? Entre otras preguntas se resolverán a continuación. Todo ello con el afán de develar como se territorializa la política habitacional y cuáles son las consecuencias de este tipo de proyectos que en otros países ya denotaron una debacle.

### **5.2.1 Ciudad Bicentenario ¿Ciudad?**

Ciudad Bicentenario es un proyecto ubicado en la periferia norte de Quito. Cuando se planificó el proyecto, esos terrenos eran considerados como suelo rural, pero posteriormente se los incorporó al área urbana edificable. Lo interesante es que se ubica justamente donde hay mayores índices de: i) pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, ii) pobreza extrema, iii) hacinamiento, y iv) falta de servicios básicos. En efecto, esto coadyuva a una estigmatización territorial y segregación socio espacial de la población que habita en estos espacios (ilustración 13).

El proyecto se planificó para 2600 unidades habitacionales en un total de 57 hectáreas aproximadamente. Ciudad Bicentenario cuenta con 32 manzanas internas, las cuales conforman conjuntos habitacionales individuales y tienen su propia reglamentación y forma de organización, no obstante, todo el conjunto conforma una asamblea general que elige a sus representantes en general para que los representen frente a las instituciones públicas nacionales y locales.

Ilustración 13: Indicadores pobreza, hacinamiento y servicios básicos



Fuente: Elaboración propia con información de (Hinojosa, 2020)

Cabe recalcar que las 32 manzanas están delimitadas con vías internas y bordillos. Sin embargo, hay 26 manzanas donde se han construido las viviendas, por lo que 6 manzanas están como lotes baldíos. La razón por la que no se construye son múltiples, pero de lo que se puede percibir a breve vista, es que una de las manzanas no se construyó porque encontraron vestigios arqueológicos y no se puede construir sobre ellos, y otras dos manzanas se encuentran en el borde de la quebrada Curiquingue, por lo que se convierten, según ordenanza municipal (vigente, pero no contemplada dentro del proyecto), en suelo no edificable o con prohibición de construcción. Por tanto, el resto de las tres manzanas sobrantes no se tiene información sobre su no ejecución.

En la actualidad, están construidas alrededor de 1964 viviendas, de las cuales no todas están habitadas. De hecho, en el proyecto aún se venden viviendas y departamentos a cargo de la administración municipal; es más existe una oficina de ventas en la zona comercial del conjunto. En varias viviendas observadas, hay letreros que dicen “por entregar”, y corresponden a viviendas que están vendidas, pero por alguna razón sus usuarios no las habitan o la empresa municipal no hace el traspaso legal. Así mismo, se pueden observar carteles en las ventanas de las viviendas con el texto “se vende”, y “se arrienda”, siendo estos últimos la minoría. En este sentido, la mayor parte de las viviendas que poseen los letreros están vacías, en desuso y abandono (ilustración 14).

Ilustración 14: Viviendas en desuso y abandono



Fuente: tomada por la autora (2022)

En cuanto a la organización urbana del conjunto, se divide en dos elementos importantes, por un lado, las vías internas que conectan a todo el conjunto y desembocan en vías más grandes que enlazan con la ciudad, y por otro lado, los lotes internos que son considerados como área útil y corresponden el 76% del total del terreno. Esta área útil tiene tres tipos: i) área verde municipal, ii) equipamiento, y iii) viviendas que conforman el 56% del área útil del terreno. Si se considera que el área verde municipal es el espacio libre que el conjunto posee de forma colectiva, y haciendo una relación con el total de personas que habitarán el conjunto cuando se complete la construcción, el área verde por persona es 12 m<sup>2</sup>. Si se considera el índice verde urbano que contempla la Organización Mundial de la Salud<sup>35</sup>, el metraje por persona en el proyecto estaría dentro de los parámetros óptimos (Tabla 28).

Tabla 28: Cuadro de áreas Ciudad Bicentenario

<b>TIPO DE ÁREAS</b>	<b>M2</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>Vías</b>	138,058	24%
<b>Lotes (área útil)</b>	434,588	76%
<b>Total Terreno</b>	<b>572,646</b>	100%
<b>Área Verde Municipal</b>	127,065	29%
<b>Equipamiento</b>	64,163	15%
<b>Viviendas</b>	243,360	56%
<b>Área útil total</b>	<b>434,588</b>	100%

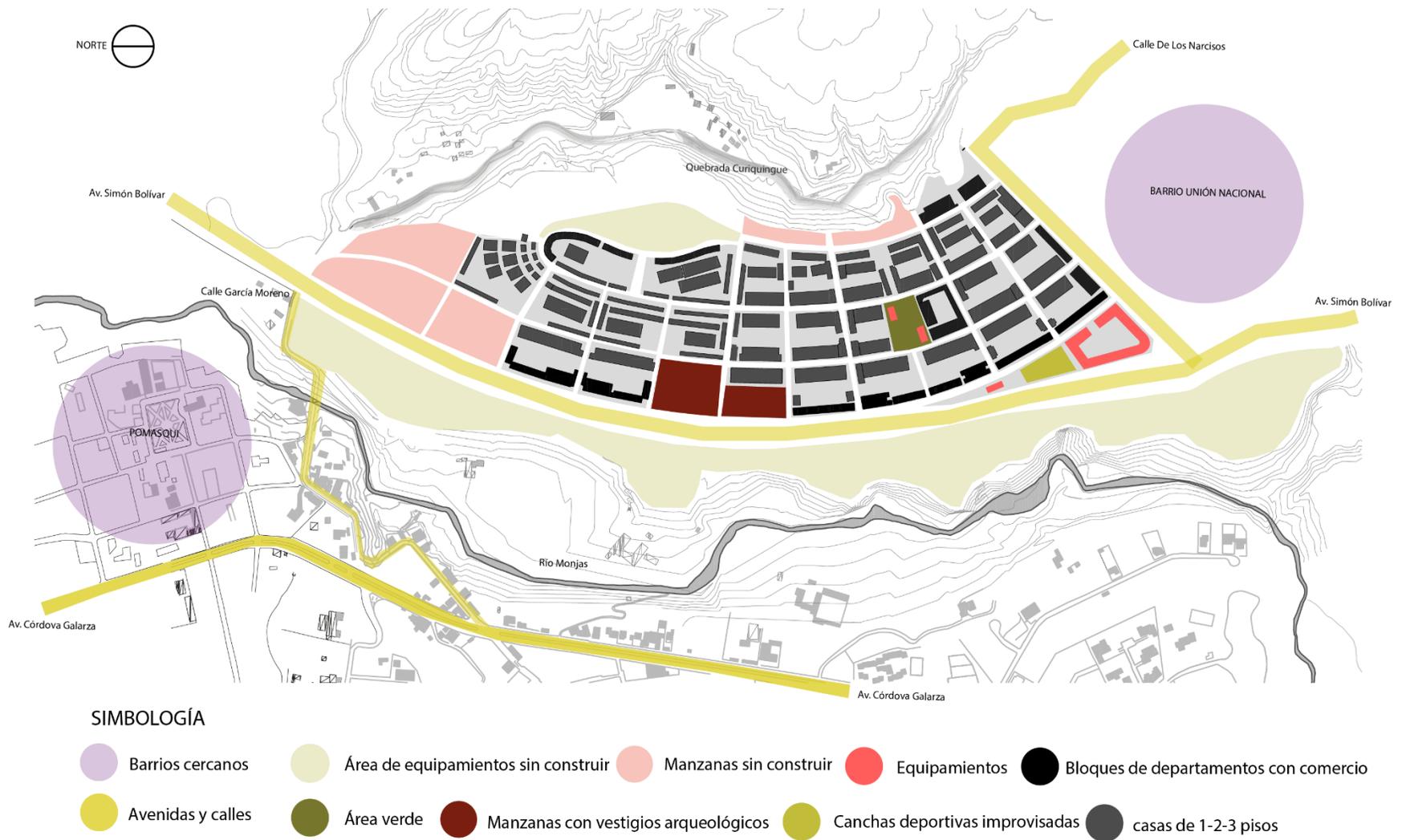
Fuente: Elaboración propia con información de EPMHV (2012)

En cuanto a las vías internas que constituyen el 24% del área del terreno, a esto hay que adicionarle la vía rápida Simón Bolívar que si bien genera una conexión con Quito, también divide al proyecto entre: viviendas y zona de equipamientos. Además hay otra vía secundaria que conecta con la parte Nor-Este de Quito, donde se ubican la mayoría de los barrios populares, y precisamente esta vía divide entre el proyecto Ciudad Bicentenario y los barrios que se originaron como irregulares, ilegales e informales. Hay otras vías alternas, como la Córdova Galarza y la García Moreno, que hace un par de años era el único camino que conectaba al proyecto con la ciudad (ilustración 15)

Como estipula el cuadro de áreas, se destinó 64,163 m<sup>2</sup> para zona de equipamientos, de los cuales únicamente constan en la planificación (planos), pero no están construidos en la actualidad. Como se puede observar en la ilustración 15 y 16, estos equipamientos están en dos zonas: i) la zona que colinda con un quiebre del terreno hacia el Rio Monjas, el cual se encuentra a 100 metros hacia abajo, y ii) la zona contigua a la Quebrada Curiquingue que está a 65 metros hacia abajo. Por tanto, se puede sostener, que se planificó la zona de equipamientos urbanos de salud, educación, bienestar social, entre otros, en un área residual del proyecto que está totalmente desvinculada de las viviendas y sus habitantes, es decir un urbanismo realizado en planos sin ningún tipo de aterrizaje en el sitio. Es más, los límites del río y de la quebrada se siguen erosionando y desprendiendo y esos espacios cada vez son más inútiles por su propia pendiente natural (ilustración 16)

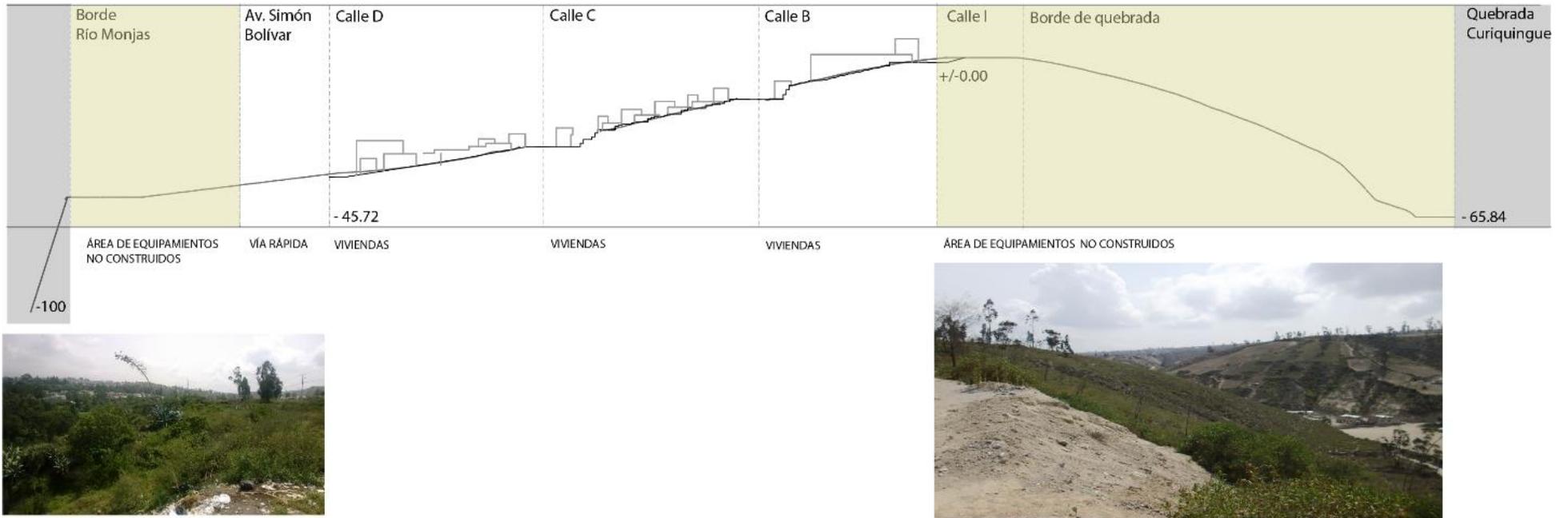
<sup>35</sup> La OMS considera que la cantidad de espacios verdes oscila entre 9 a 15 m<sup>2</sup> por persona. Los espacios verdes contemplados son: parques, plazas, jardines, parterres, estadios, canchas deportivas, otras áreas verdes (INEC, 2012)

Ilustración 15: Proyecto Ciudad Bicentenario



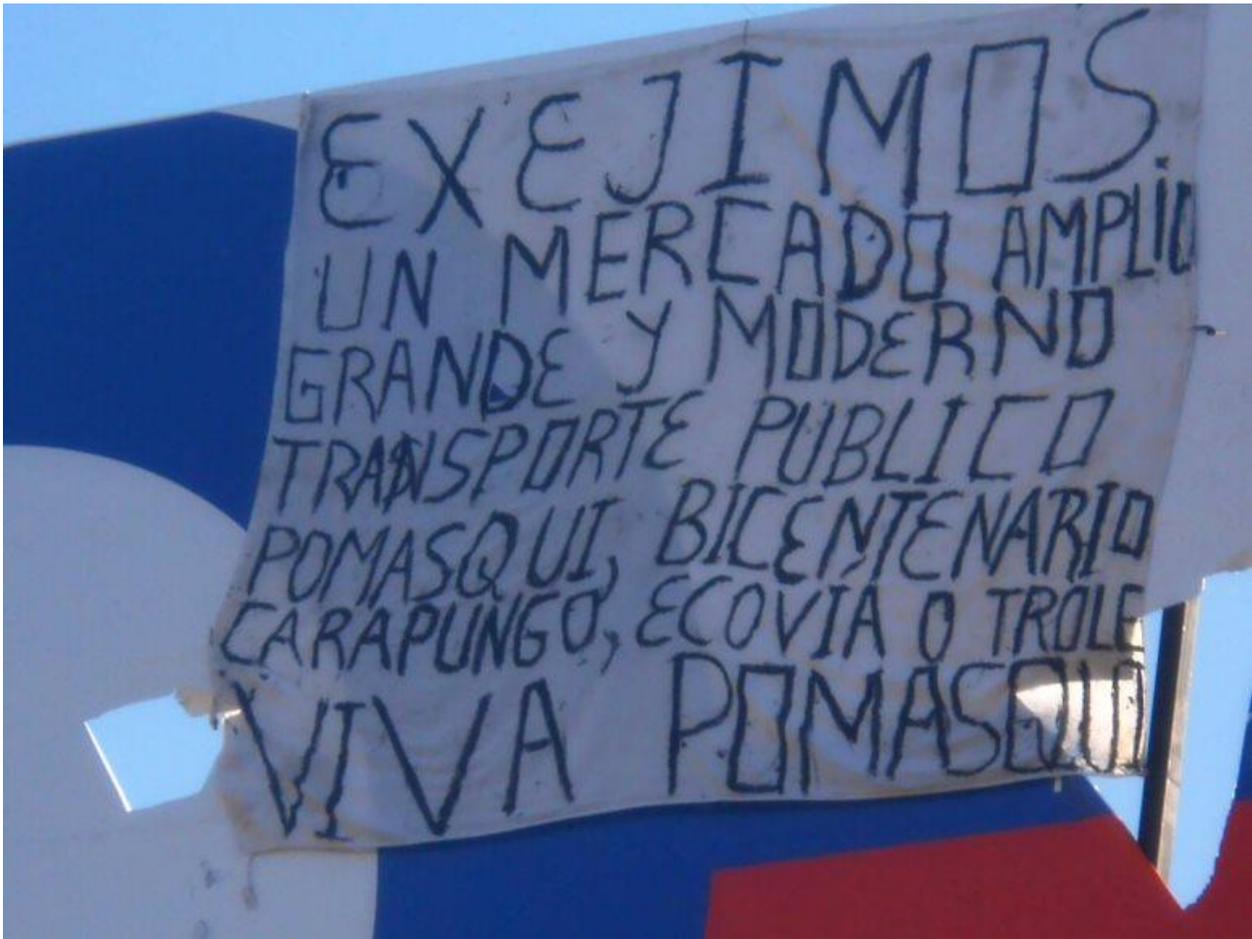
Fuente: Elaboración propia con información de levantamiento de información (2022) con el plano de EPMHV (2012)

Ilustración 16: Corte transversal de Ciudad Bicentenario



Fuente: Elaboración propia con información de levantamiento de información (2022) con el plano de EPMHV (2012)

Ilustración 17: Pancarta de exigencia por parte de personas vecinas de Ciudad Bicentenario 2012



Fuente: tomada por la autora (2012)

A falta de equipamientos urbanos, la población a improvisado algunos de ellos. Se realizó un recorrido en el conjunto, y se levantó información de los equipamientos existentes. Se hizo énfasis en los establecimientos comerciales emprendidos en el conjunto, justamente en la franja comercial. Esta franja se constituye en el zócalo los bloques de departamentos en 4 pisos de altura que se ubican en la parte frontal del proyecto que es la que da a las vías principales que conectan con la ciudad (tabla 29).

Según la información, el 56% corresponde a establecimientos de Alimentos y Abasto, que en su mayoría son tiendas de abarrotes y micro mercados, pero también hay varios restaurantes. Lo interesante de esto, es que a falta de centros de salud cercanos se han emprendido consultorios médicos y varias farmacias a pocos metros de distancia entre ellos, siendo el 18% de este tipo en la zona comercial. Los de tipo servicio corresponden locales comerciales como peluquerías, zapaterías, sastrería y servicios de internet y computadoras. Lo que llama la atención, es la improvisación de una iglesia católica ubicada en un local comercial, siendo el único equipamiento de culto en la zona.

Tabla 29: Tipos de equipamientos observados en Ciudad Bicentenario

<b>Tipo</b>	<b>Equipamiento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Alimentos y Abastos</b>	Tiendas	28	56%
	Carnicería	2	
	Restaurantes	10	
	Heladería	1	
	Ferretería	3	
	Papelería	5	
	Panadería	4	
	Licorería	1	
	Despacho de Agua	1	
	<b>Salud</b>	Consultorios Médicos	
Veterinarias		4	
Farmacias		5	
<b>Servicios</b>	Cyber	2	19%
	Imprenta	1	
	Peluquería	4	
	Sastrería	1	
	Zapatería	1	
	Muebles	1	
	Tienda de ropa	3	
	Otros servicios	6	
<b>Culto</b>	Iglesia Católica	1	1%
<b>Educación</b>	Colegio	1	3%
	Guardería	1	
	Casa comunal municipio	1	
<b>Seguridad</b>	Unidad de Policía Comunitaria	1	1%
<b>Deportes</b>	Cancha improvisada	1	1%
<b>Espacio Público</b>	Plaza central	1	1%

Fuente: Elaboración propia con información de Levantamiento realizado enero 2022.

En cuanto a los equipamientos de educación, el gobierno de Rafael Correa construyó una “Escuela del Milenio” la más importante en la zona, sin embargo, los hijos de los habitantes de Ciudad Bicentenario no pueden asistir por la mala organización del Ministerio de Educación (Actor 9, comunicación personal. 15 de diciembre de 2021).

Otros equipamientos de educación construidos, en este caso por la administración municipal, son una guardería denominada “Guagua Centro” y un salón de usos múltiples llamado “Casa Somos”. El Guagua Centro funcionaba como guardería antes de pandemia, ahora está cerrado. Y Casa Somos es un equipamiento para dictar talleres a la comunidad, aunque en ocasiones se utiliza para las Asambleas de los habitantes del proyecto. Ambos equipamientos se encuentran en el espacio que le correspondía al área verde del proyecto, el cual en todo el conjunto es el único espacio de

esparcimiento y encuentro que tienen sus habitantes, a pesar de que como se calculó anteriormente cada persona tenía 12m<sup>2</sup> de área verde (Ilustración 18)

Ilustración 18: Guagua Centro, área verde, Casa Somos, área verde



Fuente: tomada por la autora (2022)

Sin embargo, en la planificación contemplada se diseñó espacios verdes dentro de cada manzana, es decir al interior de cada conjunto individual, y estos son mantenidos y cuidados por sus habitantes. Por lo que a falta de áreas verdes o espacios comunes en todo el proyecto se han improvisado espacios deportivos que están a cargo de algunos vecinos que cobran un valor por su uso y disfrute, es decir de cierto modo se ha privatizado esos espacios residuales (ilustración 19).

En todo caso, como se puede analizar en este apartado, el conjunto urbano ha tenido cambios y modificaciones desde su génesis hasta la actualidad. Es preciso recalcar que aún no está terminado, falta la construcción de 6 manzanas y la ejecución de obras comunales, equipamientos urbanos y áreas verdes que constan en los últimos planos aprobados por ordenanza. Esto es un breve recuento de lo observado en un recorrido no participante realizado en enero y febrero de 2022.

### Ilustración 19: Canchas deportivas improvisadas



Fuente: Tomada por la autora (2022)

En cuanto a la organización que tienen los habitantes de Ciudad Bicentenario es importante recalcar, que como parte de la investigación se pudo revisar una asamblea general virtual<sup>36</sup> el 16 de enero del 2022 para definir el primer proceso de elecciones universales. En esta asamblea las personas habitantes del conjunto mostraban preocupación por la división en la dirigencia y representantes. Existen dos representantes generales, uno de ellos es legitimado por el MIDUVI, y el otro no. Esto se produce por la temporalidad en la que las personas fueron a habitar el espacio y por las necesidades individuales que trascienden las colectivas.

Por tal motivo, en la actualidad se encuentran en un proceso de constitución de un marco normativo de los estatutos del conjunto para que toda la población habitante de Ciudad Bicentenario pueda elegir y ser elegidos. Adicional el objetivo es para estar representados frente a las entidades gubernamentales y municipales y puedan satisfacer sus necesidades habitacionales.

---

<sup>36</sup> La reunión virtual fue transmitida mediante Facebook live en el perfil abierto al público: <https://www.facebook.com/CBicentenarioEC>

### **5.3 Condiciones de habitabilidad externa, interna y subjetiva de Ciudad Bicentenario**

Ahora bien, según lo observado en la parte urbana, es importante mostrar cómo viven los habitantes del proyecto y cuál es su percepción acerca de varios elementos que se preguntaron mediante cuestionario<sup>37</sup>. Se recogió información general sobre las personas encuestadas (sexo, edad, nivel de estudios, tiempo de habitar el conjunto, tenencia, asistencia estatal), e información más específica sobre indicadores de habitabilidad en cuanto a: i) condiciones urbanas, es decir las percepciones del conjunto y la ciudad (ubicación, distancias, servicios básicos, usos, espacios públicos, áreas verdes), ii) condiciones de vivienda, que recoge información sobre la casa como objeto material desde la percepción de las personas (espacio, confort, construcción), y iii) condiciones subjetivas, que dan cuenta de la percepción y satisfacción de las personas en el conjunto y su vivienda (comunidad, convivencia, imagen, costos, adquisición, satisfacción).

En suma, más allá de la descripción de los resultados, se realizaron cruces entre variables específicas y generales<sup>38</sup>, dado que se pretende determinar una aproximación explicativa sobre las condiciones de habitabilidad de las personas de Ciudad Bicentenario<sup>39</sup>. Todo ello con el fin de establecer si la política de vivienda materializada con estas condiciones garantiza los derechos habitacionales constitucionalizados (a la población de este caso) o simplemente es la continuación de lógicas de producción masiva de vivienda social (desde sus rasgos generales).

#### **5.3.1 El perfil de las personas encuestadas**

La Encuesta sobre condiciones de habitabilidad en Ciudad Bicentenario fue aplicada a una proporción similar de mujeres (52.6%) y hombres (47.4%). La edad promedio del grupo es de 40 años las mujeres y 44 años los hombres. El rango de edad mínima de la población encuestada es de 18 años y máxima de 76 años. A modo de generalización, la población que habita Ciudad Bicentenario en su mayoría son personas adultas que están en plena edad de trabajo y producción.

En relación con la escolaridad de las personas encuestadas, una de cada 10 personas tiene grado de estudios primaria, seis de cada 10 han concluido la preparatoria o bachillerato, el 9% tiene carrera técnica y el 19.2% una licenciatura. En este punto vale recalcar que las mujeres son las que mayormente han terminado los estudios universitarios en comparación con los hombres. Por tanto, se puede determinar que existe un grado de escolaridad óptimo en las personas que habitan el conjunto que permitirá desarrollar su trayectoria de vida.

En cuanto al tiempo de vivir en el conjunto los datos revelan que el rango mínimo es de 1 año y máximo de 13 años. El promedio de habitar este espacio es 8 años. El 28% de la población habita

---

<sup>37</sup> El cuestionario aplicado es parte de la estrategia de la investigación explicada en la introducción. Este recoge preguntas sobre habitabilidad externa, interna y subjetiva, que se sistematizo en una base de datos, y los resultados generales se pueden ver en el anexo metodológico.

<sup>38</sup> En los cruces realizados cuando se presente un valor diferente al comportamiento general del indicador será analizado y mencionado en los resultados, si el comportamiento es similar no será relevante en la explicación.

<sup>39</sup> Los resultados del presente apartado hacen referencia a las personas que respondieron el cuestionario y no se pretende presentar como datos representativos de una muestra de población.

entre 1 a 3 años el conjunto, el 32% entre 4 a 6 años y el 40% más de 6 años<sup>40</sup>. En otras palabras, la mayoría de las personas habitan un tiempo importante en el conjunto, lo que ayudará a la investigación a tener una percepción de mayor experiencia y conocimientos en las preguntas realizadas.

Con respecto al transporte se preguntó sobre cuál es el medio de transporte que utilizan para trasladarse hacia las actividades diarias. Los datos muestran que el 2 de cada 10 personas encuestadas se movilizan en un medio particular o propio, es decir transporte privado, mientras que el 8 de cada 10 utilizan transporte público como medio principal.

En este sentido también se recabo información sobre el tiempo de traslado, 8 de cada 10 personas que usan transporte privado se tardan menos de 1 hora en llegar a sus actividades diarias, en un rango mínimo de 10 minutos y máximo 1 hora. Por otro lado, en transporte público (bus – camión o taxi) el tiempo mínimo es de 30 minutos y máximo de más de 2 horas.

En este conjunto se han identificado dos tipos de tenencia: propiedad privada y renta. La propiedad privada se divide en: i) propia y totalmente pagada y ii) propia y se está pagando. De hecho, 7 de cada 10 personas son propietarias de una vivienda y el 28.2% son personas que rentan la vivienda a un propietario particular, es decir es alquiler privado. De las personas propietarias, la mitad tiene su vivienda completamente pagada y la mitad continúa haciendo pagos mensuales a instituciones financieras que les otorgaron un crédito.

Ciudad Bicentenario es un conjunto de vivienda social, por lo que la mayor parte de las viviendas fueron subvencionadas<sup>41</sup>. De las personas propietarias, 7 de cada 10 obtuvieron un subsidio para la compra de su vivienda. Así mismo, 8 de cada 10 recurrieron al crédito como forma de pago de la vivienda y el 18% lo hicieron con pago al contado o efectivo. Cabe recalcar que es una constante entre personas que recibieron o no asistencia estatal.

Un punto importante para considerar en la encuesta fue la cuestión financiera. En este sentido se preguntó sobre la percepción en cuanto a la facilidad o dificultad para obtener un crédito de vivienda. Los datos muestran que el 41% de las personas encuestadas sostienen que es fácil acceder a un crédito, el 24% considera que es regular y el 35% cree que es difícil. Si se considera que lo regular y difícil determina algún impedimento para acceder al crédito, los resultados muestran que 6 de cada 10 personas perciben que acceder a un crédito en una institución financiera conlleva una dificultad, por más mínima que esta sea.

Para saber quiénes consideran que es difícil el acceso al crédito se cruzó la variable asistencia estatal con percepción de la obtención de crédito. Los datos revelan que 5 de cada 10 personas que compraron su vivienda con asistencia estatal les resultó fácil acceder a un crédito, y la otra mitad

---

<sup>40</sup> La categorización del tiempo de habitar el conjunto responde a una decisión metodológica que tiene relación a: 1-3 años, son las personas que llegaron a vivir en tiempos COVID-19; 4-6 años, son personas que habitan el conjunto la mitad en pandemia y en la normalidad; y mas de 6 años, son personas con antigüedad de ocupación y puede generar mayor conocimiento sobre situaciones en el espacio de estudio.

<sup>41</sup> Subvención hace referencia a la asistencia estatal que se otorgaba a las personas para acceder una vivienda, que en esta investigación se lo refiere como bono y subsidio. Cabe puntualizar que el subsidio es de una parte del costo total de la vivienda, oscilaba entre 3.600 a 5.000 usd.

considera que si existió alguna dificultad. Por lo contrario, 7 de cada 10 personas que no tuvieron asistencia estatal consideran que acceder a un crédito presenta una dificultad (Tabla 30).

Tabla 30: Asistencia estatal y percepción de acceso al crédito hipotecario (porcentaje)

<b>Asistencia estatal</b>	<b>Percepción obtención crédito</b>	
	<i>Fácil</i>	<i>Alguna dificultad</i>
<i>Si</i>	46	54
<i>No</i>	31	69

Fuente: Elaboración propia con información de cuestionarios aplicados en 2022

Esto devela que el subsidio habitacional ayuda a disminuir el monto del crédito, por lo que es más fácil para el 50% de los beneficiarios acceder a un crédito hipotecario, en comparación con el 70% de los no beneficiarios de un bono que les resulta complicado el acceso. Esta cuestión revela dos ideas: i) se conciben políticas habitacionales con vivienda social subvencionada en propiedad que propicia la inserción más fácil de hogares bajo el poder de la deuda, es decir familias de escasos recursos endeudadas ¿financiarización de la vida cotidiana?; y ii) la asistencia estatal beneficia al sujeto de crédito y no a la familia que necesita vivienda y no puede resolver por sí misma este problema, a propósito del 50% de beneficiarios que tuvieron inconvenientes para acceder al crédito. Al final, el Estado genera una demanda cautiva de familias de bajos y escasos recursos al poder de la deuda.

Otro dato interesante recabado son las cuotas mensuales que paga una familia por su vivienda sea propia o en renta. Las personas propietarias pagan entre 100 a 700 dólares mensuales, siendo el promedio de pago de 225 dólares. Pero aquí cabe diferenciar entre propietarios con y sin asistencia estatal: 5 de cada 10 propietarios con asistencia estatal pagan hasta 199 dólares por su crédito hipotecario, mientras que 6 de cada 10 propietarios sin asistencia estatal pagan más de 400 usd por mes. (tabla 31).

Tabla 31: Asistencia estatal y cuotas mensuales por crédito hipotecario (porcentaje)

<b>Asistencia estatal</b>	<b>Cuotas mensuales por crédito hipotecario</b>		
	<i>Hasta 199 usd</i>	<i>200 - 300 usd</i>	<i>más de 400 usd</i>
<i>Si</i>	47	38	15
<i>No</i>	8	33	58

Fuente: Elaboración propia con información de cuestionarios aplicados en 2022

Ahora bien, las personas que rentan la vivienda pagan entre 90 a 300 dólares mensuales y en promedio 160 dólares. Lo interesante es que cuando se cruzó las variables tenencia y temporalidad, los datos muestran que, los propietarios evidentemente son los que tienen más tiempo viviendo en Ciudad Bicentenario, 5 de cada 10 más de 6 años, mientras que 5 de 10 inquilinos habitan el conjunto entre 1 a 3 años, y el 40% entre 4 a 6 años.

Un factor importante para analizar es la razón por la que se compró o rentó la vivienda en este lugar, en este sentido, se diferenciaron las respuestas entre las personas propietarias obtuvieron su vivienda con asistencia estatal, las que no, y los inquilinos.

Las tres principales razones por las que los propietarios de vivienda con asistencia estatal compraron la vivienda en Ciudad Bicentenario son: Las respuestas muestran que las tres principales razones son:

- i)* Propietarios con asistencia estatal: Precio accesible, para no rentar y acá toco la casa
- ii)* Propietarios sin asistencia estatal: le gustó el conjunto y la vivienda, precio accesible y cercano al trabajo
- iii)* Inquilinos: le gustó el conjunto y la vivienda, precio accesible y cercano al trabajo

En efecto, este dato sugiere que para el primer grupo el costo de la vivienda funge un factor muy importante, para el segundo y tercer grupo lo más importante es la imagen del conjunto y la vivienda. Por tanto, esto permite inferir que para los propietarios sin asistencia y los inquilinos si hay un cierto poder de decisión que no se restringe únicamente al costo de la vivienda.

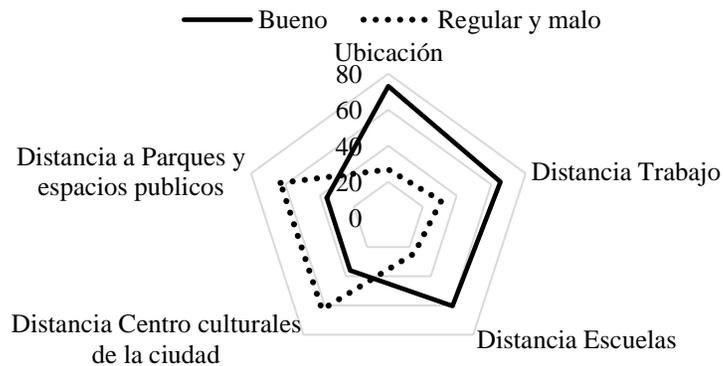
En síntesis, el universo de las personas encuestadas representan a hombres y mujeres cuyo perfil es: personas adultas en edad productiva, han cursado educación media y superior, y la mayoría se traslada a sus actividades en transporte público. En lo referente a la temporalidad, tenencia y asistencia estatal: un gran porcentaje son personas que habitan el conjunto más de 6 años, la mayoría son propietarias, y de este subgrupo, la mayoría son personas que recibieron asistencia estatal para acceder a la vivienda en este conjunto.

### **5.3.2 Condiciones de Habitabilidad del conjunto Ciudad Bicentenario**

Un elemento importante de análisis es la percepción que tienen las personas encuestadas que habitan Ciudad Bicentenario con respecto a la ubicación del proyecto con relación a la ciudad. Desde la generalidad, la población considera que el conjunto tiene una buena ubicación con respecto a Quito, a sus trabajos y a los centros de estudio de la niñez y juventud. No obstante, cuando se les preguntó sobre la distancia de recorrido a los centros culturales, parques y espacios públicos en general de la ciudad, consideran en un 62% (entre regular y malo) que la distancia no es la adecuada, es decir el conjunto es lejano con respecto a estos sitios (grafico 28).

Lo interesante es descubrir que perfil de encuestado sostiene esta percepción de la ubicación desfavorable con respecto a los espacios públicos y culturales de la ciudad, y mayoritariamente son las personas de más de 65 años que no concuerdan con la mayoría. Por su parte, la mitad de las personas de entre 18 y 30 años piensan que el conjunto tiene una buena ubicación. En este sentido, la edad funge un papel importante en la percepción.

Gráfico 28: Percepción de la ubicación del conjunto con respecto a Quito



Fuente: Elaboración propia con información de encuestas aplicadas en 2022

En cuanto a la calidad de infraestructura como: agua, alumbrado público y recolección de basura; la población considera que es de buena calidad. Esta percepción se divide cuando se pregunta sobre el transporte público (la referencia son los buses o camiones urbanos que llegan al conjunto), la mitad considera que es de regular a malo. Mientras 8 de cada 10 (en promedio) de las personas encuestadas piensan que los servicios son buenos, 5 de cada 10 piensan que el transporte es regular o malo.

La percepción es aún más negativa cuando se trata de seguridad, parques y áreas verdes, pues 7 de cada 10 encuestados piensan que no hay seguridad y que el único parque existente es regular y malo, de hecho algunas personas consideran que no hay áreas verdes en el conjunto.

En cuanto a la seguridad, un dato que resalta es que las personas que habitan el conjunto entre 1 y 3 años consideran en su mayoría que la seguridad es buena, quizá sea por el hecho haber habitado el conjunto en los últimos 2 años de encierro por pandemia. Por el contrario, las personas que han vivido más de 4 años consideran que la seguridad definitivamente es mala en un 80% en promedio.

Es incuestionable esta apreciación de las personas encuestadas pues como se anotó anteriormente, al realizar un recorrido por el conjunto se constató esta premisa. De hecho las áreas verdes o parques planificados la mayoría están en pendientes o son espacios residuales de cada manzana (ilustración 20 y 21).

Ahora bien, en cuanto al uso del espacio público de Ciudad Bicentenario, el 60% de las personas encuestadas si usan el único parque que existe en el proyecto, y el resto definitivamente no lo ocupa. No obstante, la encuesta diferenció la frecuencia de uso entre alta o baja. Los resultados muestran que del grupo de personas que si usan el espacio 7 de cada 10 usan con poca frecuencia el parque, mientras que 3 de cada 10 personas lo hacen con alta frecuencia.

Lo interesante de este dato es que cuando se cruza con el tipo de tenencia no se encontró diferencia en la frecuencia de uso entre las personas propietarias y las que rentan, el dato revela que el uso es prácticamente parecido. Pero cuando se realiza el cruce con la temporalidad, la relación cambia, 5 de cada 10 personas que viven en el conjunto entre 1 y 3 años (población pandemia) no usan las

áreas verdes, el resto de población se mantiene en la tendencia. Las personas que más usan el espacio son la población entre 18-30 años y las que menos son los adultos de más de 65 años.

Ilustración 20 y 21: Áreas verdes planificadas





Fuente: Archivo propio tomado en febrero 2022

Objetivamente cuando se preguntó cómo consideran la limpieza, iluminación y seguridad de estos espacios verdes y públicos; los datos evidencian que de cierto modo los pocos espacios existentes están descuidados y la gente no se siente segura de frecuentar esos lugares. De hecho 8 de cada 10 residentes consideran que son espacios sucios e inseguros. Por tanto, a más de que no hay los suficientes espacios de uso públicos como parques, canchas, áreas verdes, entre otras, los pocos existentes no tienen las mejores condiciones para frecuentarlos.

Estos datos indican que las condiciones de habitabilidad externas en cuanto a ubicación en referencia al contexto y servicios básicos son positivas, pero en cuanto a espacios públicos, áreas verdes y ubicación con respecto a la ciudad son más frágiles, no solo por el único espacio verde existente en el conjunto que está descuidado e inseguro, sino que, además, lo que se vendió (12 m<sup>2</sup> por personas de área verde) no fue lo que se construyó.

### 5.3.3 Condiciones de Habitabilidad de la vivienda

Uno de los objetivos principales de esta encuesta fue evaluar las características de la vivienda social en este tipo de conjuntos de las personas encuestadas. Los datos revelan que el promedio de ocupantes por vivienda es de 3 personas. Así mismo el rango mínimo de ocupantes es 1 persona y máximo son 6 personas. En cuanto a la vivienda como objeto arquitectónico se muestra que la mayoría son casas con 2 y 3 habitaciones para dormir.

En estos indicadores hay una diferencia entre familias que accedieron a la vivienda mediante asistencia estatal y las que no. Mientras que común la presencia de más de 4 integrantes para familias con asistencia estatal, para los que no accedieron con esta asistencia la mayoría se conforma de 3 integrantes. Por otro lado, en cuanto a las viviendas subsidiadas 6 de 10 son de dos habitaciones, y el 37.5% de tres habitaciones; por el contrario, en cuanto a las viviendas sin subsidio, 4 de 10 son de dos habitaciones, el 30% de tres habitaciones, y es el único grupo que cuenta con viviendas de cinco habitaciones.

Se realizó un cálculo de hacinamiento<sup>42</sup> y se pudo develar que el 10% de las viviendas están hacinadas. Cabe recalcar que es un porcentaje por encima del índice de hacinamiento nacional urbano 9.3%, pero es mucho más alto que el indicador para Quito que es 3.9% (ENEMDU, 2021).

Este indicador llama particularmente la atención cuando se cruza con el tipo de tenencia, 2 de cada 10 viviendas rentadas están hacinadas, mientras que 1 de cada 10 viviendas en propiedad presentan esta condición (tabla 32).

Tabla 32: Hacinamiento según tenencia (porcentaje)

<b>Tenencia</b>	<b>Hacinamiento</b>	
	<b>Si</b>	<b>No</b>
<i>Propietarios</i>	7	93
<i>Inquilinos</i>	18	82

Fuente: Elaboración propia con información de encuestas aplicadas en 2022

En las variables de confortabilidad, es decir cuando se preguntó ¿son suficientes la cantidad de habitaciones y su tamaño? la opinión está dividida en partes iguales, 5 de cada 10 personas encuestadas piensan que la vivienda es confortable y la otra mitad que no. Sin embargo el nivel de confortabilidad sube cuando son mujeres, personas propietarias de la vivienda y que han vivido en el conjunto de 1 a 3 años; y por su parte baja cuando son personas de mas de 65 años y son inquilinos.

Los datos muestran que 3 de cada 10 viviendas han sido ampliadas y el resto mantiene su diseño y tamaño original. El perfil de las personas que han ampliado su vivienda son aquellas que habitan en el conjunto más de 6 años y su núcleo familiar se compone con más de 4 personas. De hecho, 4 de cada 10 personas que obtuvieron asistencia estatal ampliaron su vivienda. Por lo contrario, 8 de cada 10 personas sin asistencia estatal no las han ampliado.

<sup>42</sup> Hacinamiento hace referencia a las viviendas que tienen más de 3 personas por dormitorio exclusivo para dormir (INEC)

La respuesta a esta causalidad es que las personas que compraron la vivienda sin asistencia responden a otras condiciones como mayor tamaño, acabados listos y núcleos familiares más cortos, por lo que la necesidad de espacio no necesariamente es tan urgente.

Por el contrario, las viviendas que se obtuvieron con asistencia estatal tienen características especiales como: i) un costo máximo de venta y en efecto son de metrajes menores para lograr llegar al precio tope, ii) son viviendas entregadas sin acabados pero con puerta de ingreso, piezas sanitarias y tarja, y iii) tienen impedimentos legales como enajenar, ampliar y modificar por 5 años mínimo. Aquellas personas que han ampliado su vivienda primero resolvieron las condiciones físicas como recubrimiento de pisos y paredes, closets, puertas interiores, entre otros requerimientos y luego crecieron progresivamente el bien. Por lo que, la necesidad de espacio queda relegada a futuro para las personas que el Estado subvencionó su vivienda a pesar de la necesidad que puedan enfrentar, pues cabe recordar que estos núcleos familiares se componen principalmente de más de 4 personas.

Por tanto, la progresividad y confort en la vivienda demora más de 10 años para las personas que acceden a la vivienda mediante subsidio.

En relación con la calidad de materiales de la vivienda, 6 de cada 10 personas encuestadas consideran que son buenos. Sin embargo, esto se relaciona con que 5 de cada 10 viviendas presentan problemas constructivos. Un dato interesante es que el 50% de las viviendas con asistencia estatal presentan problemas, mientras que únicamente el 30% de las viviendas sin asistencia presentan estos inconvenientes: ¿coincidencia?

Ahora bien, los principales problemas detectados son: fracturas – cuarteaduras y humedad, presentes generalmente en las losas. La humedad se hace referencia a las tuberías de mala calidad colocadas en los inmuebles. Es preciso mencionar que también han existido hundimientos de las viviendas, precisamente en aquellas que pertenecen a la primera etapa y se entregaron entre 2010 a 2012. Lo interesante es que las personas que han evidenciado estos problemas son las que habitan en Ciudad Bicentenario entre 1 hasta 13 años. Por tanto, se puede considerar que los problemas constructivos no dependen de la edad del inmueble, sino de la calidad y sistema constructivo de las viviendas.

En cuanto a la percepción del costo de la vivienda las personas encuestadas coinciden que en general el costo es bueno, principalmente las personas que accedieron mediante asistencia. No obstante, el 4 de 10 personas que compraron la vivienda sin subsidio son las únicas que consideran que el costo es regular y malo.

En la percepción del gasto de mantenimiento de la vivienda, 5 de 10 encuestados consideran que es bueno, 4 de 10 que es regular y el 10% que es mala. Esa relación sube cuando las personas han vivido más de 6 años en sus viviendas y son propietarios con asistencia estatal.

### 5.3.4 Condiciones de habitabilidad de las personas encuestadas de Ciudad Bicentenario

En relación con la comunidad vecinal, la mayoría considera que es buena, el 30% que es regular y el 5% que es mala. Pero hay un dato interesante, el 10% de las personas no conoce a sus vecinos.

Al cruzar el dato con tenencia, resulta que únicamente 2 de cada 10 personas propietarias piensan que su relación es regular y 1 de 10 que es mala. El indicador aumenta cuando se trata de inquilinos, 4 de cada 10 inquilinos consideran que la relación es regular y ninguno piensa que es mala.

Las únicas personas que consideran que la relación es mala son los propietarios que han vivido más de 6 años en el conjunto y que su perfil etario es principalmente mayor de 65 años. Por lo que se puede considerar que la analogía: tenencia – temporalidad – relación vecinal no necesariamente es proporcional, pues no implica que a más tiempo de habitar en el conjunto hay mayor cohesión vecinal (tabla 33).

Tabla 33: Temporalidad y calidad de relaciones vecinales (porcentaje)

<b>Temporalidad</b>	<b>Relación vecinal</b>			
	Buena	Regular	Mala	No los conoce
<i>1 a 3 años</i>	54.5	31.8	0.0	13.6
<i>4 a 6 años</i>	52.0	36.0	0.0	12.0
<i>más de 6 años</i>	61.3	22.6	12.9	3.2

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios aplicados en 2022

Esta idea se refuerza cuando se mide la frecuencia de las relaciones pues los datos muestran que las personas propietarias si tienen algún tipo de relación frecuente entre vecinos, pero 2 de cada 10 nunca se han relacionado, en comparación con las personas que rentan, donde esta relación se reduce a la mitad, es decir 1 de cada 10. En otras palabras, la propiedad no genera relación vecinal frecuente y de calidad, así como tampoco la temporalidad. De hecho, mientras más tiempo se viva en conjunto las relaciones suelen ser más complicadas (Tabla 34).

Tabla 34: Tenencia y relaciones vecinales (porcentaje)

	<b>Frecuentemente</b>	<b>Algunas veces</b>	<b>Nunca</b>
<i>Propietarios</i>	32	50	18
<i>Arrendatarios</i>	18	77	5

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios aplicados en 2022

Interesante que cuando se desagrega los datos, las personas que no conviven frecuentemente con sus vecinos son las personas de más de 65 años. Mientras que los que frecuentemente se relacionan son las personas entre 31 y 44 años.

Con relación a la imagen de la vivienda y el conjunto, la gente considera que si le gusta la imagen de Ciudad Bicentenario, a pesar de que los vecinos lo califiquen como “cementerio de casas”, “nichos”, “casas para pobres” entre otros sobrenombres que se le han puesto al conjunto (Actor 9, comunicación personal. 19 de enero de 2022). Principalmente el perfil de personas que les satisface la imagen del conjunto son propietarias y que obtuvieron su vivienda mediante asistencia estatal.

Por otro lado, quienes piensan que la imagen es regular son las personas que rentan y su edad comprende entre 18 a 30 años.

Para lograr una aproximación a la satisfacción, se preguntó si desean mudarse a otro lugar y las respuestas coinciden en que 6 de cada 10 personas encuestadas no desean hacerlo. En este sentido se vio la necesidad de cruzar el dato con el tipo de tenencia para saber quiénes son esas 4 personas de cada 10 que si desean hacerlo. Los datos muestran que en el tipo de tenencia en renta la decisión esta dividida en partes iguales, por lo que la tenencia en propiedad el 37.5% si desea mudarse si existiera la oportunidad de hacerlo.

A su vez se preguntó sobre si recomendaría a otras personas el conjunto para vivir, y el 73% de los habitantes recomendarían a Ciudad Bicentenario. De hecho, 7 de cada 10 propietarios están satisfechos con vivir en el proyecto a pesar de los problemas que el conjunto puede tener. Como muchos manifestaban cuando respondieron el cuestionario: “al final es casa propia”.

Para concluir, cuando se les preguntó si la administración municipal y sus empresas encargadas toman en cuenta sus necesidades como conjunto urbano, el 41% responde que nunca lo hacen, el 49% que algunas veces lo hacen y únicamente el 10% considera que es efectivo su actuar (ver cuadro 27 en Anexo).

### **A manera de cierre**

Partiendo del marco legal, este proyecto se fue modificando de acuerdo con los problemas que se presentaban en la marcha y con la ideología de cada administración. Si se lo analiza grosso modo, el proyecto a pesar de nombrar a la integralidad como una de sus cualidades, no se logró de esa manera. Primero por seguir contemplando a un proyecto de vivienda social desde la masividad, en la periferia, y en condiciones habitacionales estandarizadas y de producción en serie, además de primero generar vivienda antes de generar espacios públicos y áreas con equipamientos urbanos que abastezcan las necesidades de alrededor de 6.000 personas que se asientan en este territorio.

Segundo, a pesar de que la percepción sobre la ubicación del proyecto y la distribución de servicios básicos es positiva, cuando se hacen referencia a la integración y conexión del proyecto con la ciudad de Quito, es un proyecto que está alejado de las centralidades y equipamientos urbanos. Los sistemas de transporte público se han ido construyendo sobre la marcha, por la propia demanda de la población.

Tercero, un elemento clave que vale la pena mencionar es el único espacio verde y público del conjunto. Las personas consideran que no tienen espacios públicos que permitan la integración social, de hecho el único existente no es de buena calidad y por ello no lo frecuentan. ¿Es integralidad construir una sola área verde de aproximadamente 4000 metros cuadrados para un total de 6000 personas que habitan el conjunto?

Cuarto, otro punto importante y que refiere a la vivienda como objeto arquitectónico son: i) dimensiones y áreas mínimas, y iii) problemas constructivos. Estos dos elementos claves permiten considerar que la vivienda no es de buena calidad y no está acorde a necesidades familiares, pues

cabe recordar que la mayoría de las familias se compone con más de 4 integrantes. La progresividad contemplada en la política de vivienda no es alcanzable a corto plazo, es un objetivo que con buenas condiciones sociales, políticas y coyunturales se puede conseguir. Por ello, ¿Por qué seguir la lógica de vivienda estandarizada y mínima para poblaciones tan heterogéneas y necesitadas de un bien de larga duración? De allí los efectos de un alto porcentaje de hacinamiento que está muy por encima de los datos del territorio local.

En cuanto a los problemas constructivos, como es posible que un bien inmueble de larga duración presente fallas en tuberías, losas y hundimientos; pero lo cuestionable es que es un proyecto de vivienda social subvencionado por el propio Estado. Lo que se pretendía en la política pública de acceso a la vivienda para la población de escasos recursos económicos es lograr satisfacer necesidades por un periodo largo de tiempo, y no únicamente cumplir con una estadística y a los pocos años la presencia de fallas de construcción en un bien de esta categoría.

Quinto, si bien las relaciones vecinales en su mayoría se contemplan como buenas, es preciso subrayar que la organización vecinal presenta problemas. Como se sostenía en parte de este capítulo, Ciudad Bicentenario cuenta con dos dirigencias que no logran un consenso. Esto refleja una división marcada entre dos bandos de la población, mucho refieren a bandos que responden a dirigencias políticas dicotómicas de la ciudad y el país.

Sexto, a pesar de que las personas están satisfechas con la vivienda y el conjunto, es necesario mirar más allá, y tiene que ver con la propiedad privada y el sueño de la casa propia. No hay que olvidar que las personas que habitan en Ciudad Bicentenario en su mayoría son propietarias y acreedoras de un subsidio habitacional, y por tanto personas endeudadas y condicionadas a vivir en este espacio por un tiempo importante.

En efecto, a pesar de las contradicciones, dificultades e imperfecciones que puede tener el conjunto, la vivienda y las relaciones vecinales, el sueño de la casa propia hecho realidad prima sobre cualquier otro elemento negativo (en este caso). Al final la población mira esta forma como única opción para satisfacer sus necesidades habitacionales; no cuestiona las condiciones de habitabilidad que puede enfrentar. Su meta más próxima es ser propietario de una vivienda, puesto que al final esa condición permite categorización social frente al otro y la consecución de trayectorias de vida.

Al final, que otra opción tenía la población para acceder a la vivienda y satisfacer su necesidad, si lo único que la consolidación de esta política en el periodo del Buen Vivir ha permitido es la eliminación de otras alternativas habitacionales, lo que resulta en una paradoja suprema para precisamente esta corriente reflexiva crítica.

## CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNAS REFLEXIONES

Esta investigación parte de hipótesis tentativas que respondían a las preguntas de investigación y a objetivos académicos, esta tesis afirma dichas conjeturas. El ejercicio académico escrito en los párrafos que anteceden no es más que una prueba empírica de dichas afirmaciones y a continuación se explicará sucintamente las conclusiones a las que se llegó con esta investigación.

La investigación parte de un periodo específico de estudio, pero en el proceso se comprendió que para contrarrestar información y poder comparar momentos de estudio, es importante contemplar a la historia como un eje fundamental en el análisis. La dimensión histórica permite el análisis de semejanzas y diferencias de las políticas públicas de vivienda en los diferentes momentos categorizados.

En este sentido, y en contraste con los momentos que precedieron al periodo de estudio, se considera que existen cambios sustanciales en la política implementada desde 2007, como: i) la incorporación de derechos sociales en la carta magna, entre ellos los de vivienda y ciudad; ii) la política subsidiaria implementada que incrementó sustancialmente el subsidio habitacional tanto en el valor por bono como en el número de familias beneficiarias, así también la inclusión de diferentes tipos de bono creados; iii) la política financiera que incluyó inyección de recursos (provenientes del ahorro público) en la banca pública para el financiamiento de proyectos de vivienda social; y iv) la política de inversión que propició un incremento valioso en el gasto social dirigido hacia la vivienda.

Estos cambios han sido sustanciales y se reflejan en cifras y datos cuantitativos considerados como exitosos, sin embargo, hay una continuidad en el fondo de la política habitacional del periodo de estudio. Esto radica en que es la misma lógica con la que se fundó esta política importada por el BID al país. De hecho, con todos los cambios efectuados por el gobierno, el financiamiento de los programas de vivienda social ya no estaba ligado al BID, sino al Presupuesto General del Estado, en otras palabras este organismo multilateral ya no determinaba las directrices y condicionantes de la política, pues no era su financista principal, no obstante la lógica continuó siendo la misma: política subsidiaria de un modelo importado en un contexto neoliberal.

Entonces, esta continuidad supone una inconsistencia. Una inconsistencia entre el marco legal y la acción efectivamente realizada, o en otras palabras, entre lo que se dice y hace, o la *realpolitik*. Esto subyace en que si bien el Buen Vivir en su narrativa proponía un alejamiento al modelo trillado de desarrollo que se enfocaba en el crecimiento económico perpetuo de ciertos sectores económicos, la política efectivamente realizada distaba de este discurso. Un claro ejemplo es el uso del mecanismo deuda-propiedad como hegemónico y único para garantizar vivienda a la población de los sectores populares.

Con todos los cambios implementados, este mecanismo no se cuestionó, simplemente se consolidó como la mejor forma de dotar vivienda. De hecho, este mecanismo es de uso preferido porque reduce rápidamente el déficit habitacional dado que incluye al sector privado: financiero y constructor-inmobiliario para el otorgamiento de créditos y la ejecución de las viviendas y son considerados como los más eficientes para esta gestión (el mito de la era neoliberal). Pero lo paradójico es que por sí mismo el sector privado no se dedica a este segmento de vivienda, de

hecho también necesita asistencia estatal. Entonces, se refuerza aún más la hipótesis, prevalecieron las decisiones constituidas por periodos de gobierno anteriores lo que resulta en una inconsistencia imperante.

Así mismo, este mecanismo deuda-propiedad lo que en efecto ha permitido es la incorporación de los hogares a las finanzas, o en otras palabras más personas endeudadas por un plazo largo de tiempo. Lo interesante es que no son cualquier clase social, son personas que por sí mismas no hubieran podido solucionar su problema habitacional y necesitan asistencia estatal para tal efecto. Esta es la parte cuestionable del mecanismo, pues si se contempla la vivienda siempre en función de la propiedad privada, la deuda es ineludible en esta ecuación.

Lo más interesante y a la vez cuestionable es que tanto el sector privado como los sujetos beneficiarios de esta política necesitan de asistencia estatal. Lo que se pretende decir es que muy por el contrario de lo que se sostiene como concepto del neoliberalismo: más mercado menos Estado, en realidad es más Estado asistencialista que financie proyectos para el mercado. El Estado no se ha retirado, de hecho aumenta su tamaño para propiciar este modelo, sin el Estado el neoliberalismo no sería realidad, y por tal razón se convierte en cuestionable porque el Estado en este caso era de régimen progresista o por lo menos así se autoidentificaba y denominaba.

Por tanto, esto permite sostener que el accionar estatal no se separó del modelo neoliberal y consolidó como única alternativa esta forma de garantizar vivienda a la población. De hecho, no se planteó siquiera otra forma de hacerlo, únicamente continuó con esta decisión tomada en los noventa hasta perfeccionarla e institucionalizarla burocráticamente. De hecho, formó toda una arquitectura institucional para tal efecto, permitiendo una inercia burocrática que consolidó un accionar específico. Cabe recalcar que en la actualidad no hay cambios sustanciales a esta trayectoria de la política, a pesar de que los gobiernos que sucedieron al Buen Vivir son ampliamente declarados de derecha.

Ahora bien, lo importante de esta investigación son los datos articulados que permiten sostener las afirmaciones realizadas. Se obtuvieron datos económicos, financieros, sociales, entre otros, que vinculados permiten relatan una narrativa distinta a la sostenida por el gobierno en su discurso triunfante en cuanto a lo habitacional.

En el proceso del análisis, se tuvo particular atención en lo que concierne a la macroeconomía, pues a breves rasgos el país tuvo un incremento positivo en su economía en todos los sectores; y de cierto modo esto tuvo reflejo en el incremento de inversión en el gasto social especialmente de salud, educación y vivienda, siendo esta última un eje importante en el desarrollo del país. Lo interesante es que todo esto traducido a las acciones denotan una reducción sustancial en indicadores de pobreza, y especialmente hacinamiento y déficits habitacionales.

Sin embargo, a pesar de que sea significativa esta reducción, lo que llama la atención es el déficit habitacional, pues el mayor porcentaje de reducción se denota el déficit cuantitativo por sobre el cualitativo, de hecho este último se mantiene constante sin una reducción significativa. Es decir, se privilegió la construcción de vivienda nueva por sobre el mejoramiento y recuperación de vivienda. A breves rasgos el rol de gobierno puede considerarse como favorable, pero cuando se utiliza el

mecanismo deuda-propiedad para garantizar vivienda a la población la reflexión se sitúa en ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de este actuar?

En este sentido, la investigación es categórica al sostener que los grandes ganadores de este accionar gubernamental son el mercado financiero y el mercado constructor inmobiliario. La razón es simple, el incremento de la inversión en gasto social dirigido a vivienda concebida según el mecanismo deuda-propiedad garantiza una demanda cautiva que puede ser absorbida por las instituciones financieras y el mercado constructor.

Todos los recursos públicos dirigidos para este fin propiciaron el aumento del volumen de crédito hipotecario, que se refleja en un mayor número de operaciones de este tipo, y en la masividad de la construcción residencial, que se refleja en el aumento exponencial de la construcción de vivienda en el periodo de estudio. En definitiva, esto se traduce en mayores ganancias para estos dos sectores económicos. De hecho, todas las decisiones detrás de la política habitacional fueron, reducción de tasas de interés para créditos hipotecarios, líneas de crédito al constructor con tasas bajas y plazos mayores y líneas de redescuento y ayuda a las instituciones financieras para que reduzcan el riesgo de los créditos hipotecarios de vivienda social.

Por tanto, una vez más se comprueba que más allá del discurso del Buen Vivir, la disposición política privilegia criterios financieros y económicos para la garantía de derechos. Lo que si es cierto es que los menos aventajados de esta política son: i) las familias beneficiarias, debido a que están endeudadas y si por azar del destino no pueden pagar su crédito, la vivienda sería embargada por la institución financiera; y ii) aquellos sectores populares que por sus propias desventajas acumuladas no pudieron cumplir con los requisitos financieros y económicos y no lograron acceder a la asistencia estatal.

En este sentido, la investigación asevera que cuando desde el accionar público se fortalece un sistema de vivienda que privilegia criterios financieros en detrimento de otras formas de acceso habitacional, lo que en efecto se consigue es un aumento de precio de la vivienda social. De hecho, en el país se incrementó la demanda (subsidios de vivienda) y la oferta (créditos al constructor) con la asistencia estatal, y muy por lo contrario de lo que se intentaba buscar (mayor acceso a la vivienda para las clases populares), se logró un aumento sustancial del precio de la vivienda popular hasta la actualidad en más del 200%.

En efecto, esta lógica lo que propicia es que la vivienda ya no sea solo atractiva para el mercado constructor inmobiliario, sino también para el mercado financiero, pues se pueden financiar vivienda social a montos más elevados a una demanda cautiva generada por el propio Estado.

Es realmente preocupante el aumento del precio de la vivienda social, puesto que la vivienda será inalcanzable para más sectores vulnerables de la sociedad, ya no solo los sectores de escasos recursos, sino también la juventud, las mujeres jefas de hogar, las personas adultas mayores, entre otros. De hecho, con esta reflexión se puede asegurar que ahora el problema de la vivienda no tiene que ver únicamente con los procesos migratorios del campo a la ciudad o la falta de vivienda, lo que actualmente es el problema habitacional es lo inalcanzable que puede llegar a ser el acceso a la vivienda en propiedad y renta, porque esto también se traduce en el incremento de los precios de alquiler.

El derecho a la vivienda es para aquellos que pueden acceder mediante recursos financieros, el resto debe esperar a que un gobierno intente cambiar esta trayectoria, y no basta solo con la narrativa que se genere en torno a un régimen político. La revisión de las políticas de vivienda es necesaria y urgente, y no se trata de incrementar el monto de un subsidio o de implementar una línea de crédito para los constructores, se trata de revisar otras posibles alternativas que no solo se enfoquen en la propiedad privada. Esta investigación es prueba de ello, por más que se aumente la inversión social, y se delineen políticas para propiciar la producción habitacional, el incremento del precio de la vivienda fue el resultado más perverso de este periodo.

A pesar de los cambios generados por un gobierno de izquierda en el país, la política de vivienda continuo con una lógica neoliberal, y como se sostienen a lo largo de esta investigación se consolidó a tal punto que los efectos en el precio de la vivienda son lo más evidente y perverso. Sin embargo, es preciso recalcar que si bien Ecuador no tiene un modelo de financiarización de la vivienda si tiene una tendencia hacia ese camino. Por un lado porque se ha convertido en un lugar ideal donde en cualquier momento se puede tender hacia esa práctica, debido a que como dice Aalbers la práctica de la financiarización es a través de la deuda hipotecaria, en el país se asumió más deuda, se aumentó la circulación de la deuda hipotecaria como garantía y las políticas públicas se basaron en la deuda-propiedad y provocaron que los precios de vivienda se inflen. Esto es el comienzo de una posible debacle en el país, pues habrá cada vez más hogares que no puedan comprar vivienda a esos precios a causa del estancamiento de los ingresos promedio por familia. Como se asegura, esto es solo el comienzo.

Otra consideración que vale la pena mencionar es la que tiene que ver con los hechos reales materializados en el territorio, es decir con el producto final de la política de vivienda. Si bien es cierto se tomó como estudio de caso un conjunto habitacional específico, el objetivo de esta investigación no es generalizar y establecer cuestiones como verdades absolutas en todo el campo de lo habitacional. Mas bien el fin es lograr un acercamiento a una realidad particular que fue materializada con una política habitacional y un modelo de gestión propio del momento.

Dicho esto, lo que se encontró fue un modelo de vivienda materializado en lo arquitectónico y urbano de una forma similar a los modelos de vivienda implementados en otros contextos de la región. El conjunto estudiado está construido con una lógica de vivienda masiva y en serie en una localización que desde sus inicios hasta la actualidad sigue enfrentando ciertos problemas de conectividad y ausencia de espacios públicos. De hecho, la población está organizada y demanda constantemente que el accionar gubernamental realice acciones para solventar sus problemas.

Sin embargo, esto no es más que el reflejo de una política habitacional que propicia justamente eso, la construcción de vivienda nueva, rápida y en cualquier parte de la ciudad, sin necesidad de poner como condicionante su conectividad. Pero eso sí, es un conjunto donde la mayoría son personas propietarias de su vivienda y lograron la asistencia estatal. Lo curioso es que estas personas a pesar de enfrentar condiciones de habitabilidad no tan favorables están satisfechas con vivir en este lugar pero todo ello se funda en el sueño de la casa propia. En varias ocasiones repiten que todo lo vale solo por el hecho de tener una vivienda en propiedad.

Mas allá de los efectos en el precio de la vivienda que tuvo esta política, lo que si logró es cierto bienestar en la población a causa de la seguridad de su tenencia. Principalmente esto tiene que ver

con el hecho de que a la vivienda se la considera como un activo de riqueza que soluciona por un lado esta necesidad de cobijo pero por otro lado permite tener un activo (una vez que lo hayan terminado de pagar) que podrá ser heredado a generaciones futuras o en un caso extremo vendido si amerita el caso de una crisis. Esa es la lógica en la que la población observa y vive esta política, más allá de su limitante conexión con la ciudad, la falta de espacios verdes en el conjunto, la mala condición de materiales de la vivienda, la falta de transporte público, entre otros elementos analizados en esta investigación.

¿Será que esta idea de la propiedad privada y por ende el consumo ya es una narrativa impregnada en el consiente y no se puede salir de esta lógica? ¿La propiedad es un mecanismo de dominación ideológica? ¿será este el pretexto que tienen los gobiernos para continuar con la justificación y uso de esta trayectoria de políticas neoliberales? Quizá la propia inestabilidad de los sistemas precarios de seguridad social del país son la causa fundamental para seguir aceptando este mecanismo deuda-propiedad como único y confiable, porque en realidad la gente no se cuestiona ni intenta contemplar otra alternativa para que los gobiernos garanticen el derecho a la vivienda, hábitat y ciudad. No se trata solo de la vivienda, en realidad es un complemento de escala mayor el necesario para lograr buenas condiciones de habitabilidad, como el acceso a espacios públicos de calidad, equipamientos urbanos próximos, una vivienda que responda a una realidad familiar y que este próximo a centros de trabajo y estudio.

Lo interesante es que esto se vuelve paradójico, por un lado, la población que habita estos lugares sabe que está alejada de la centralidad urbana, pero afirma su condición de satisfacción en el hecho de habitar esos espacios a pesar de las condiciones de habitabilidad que enfrenten, todo por el fin de ser propietarios. Una paradoja que debe tomarse en cuenta y es causa de alerta, pues puede servir para varios fines.

Para concluir, la presente investigación intenta responder la razón por la cual se continua con una política de vivienda implementada en la época neoliberal de Ecuador y de la región, en un periodo donde a partir del 2007 se pretendía efectuar cambios que combatan y contrarresten los efectos que este mismo neoliberalismo produce. Lo curioso es que en materia habitacional a principios del siglo XXI ya se evidenciaron investigaciones académicas donde se demandaba que las políticas implementadas con esta lógica neoliberal tenían como efecto directo profundas desigualdades en el territorio y en los habitantes. Sin embargo, esa información no fue tomada en cuenta, y muy por lo contrario de lo que se creía, con la afirmación del derecho a la vivienda y la inclusión del derecho a la ciudad en la constitución del 2008, las políticas de vivienda neoliberales se consolidaron con el actuar gubernamental, y esta tesis afirma esta cuestión.

Esta tesis intenta develar la razón principal por la que se continuo con esta lógica. Una de las principales razones fueron las ventajas económicas, no es raro escuchar que la vivienda más que un satisfactor social es el motor de la economía, y se demostró en: i) el boom de la construcción habitacional evidente en el periodo de estudio y ii) el boom del crédito hipotecario, como eje articulador de las finanzas y la vivienda. Los efectos del incremento de estos indicadores son en rasgos generales el incremento del PIB de la construcción y específicamente en el detonante del incremento del costo por metro cuadrado de la vivienda.

Otra razón evidente es el beneficio político que enmarca este actuar. La relación es la siguiente: masiva producción de vivienda nueva en las periferias, disminución acelerada de indicadores habitacionales cuantitativos como: déficit, hacinamiento, servicios básicos, entre otros. Esta relación se coloca como una ventaja política porque permite demostrar (tanto en discurso como en rendición de cuentas), que la continuidad y consolidación de una política habitacional con estas características (neoliberales) es beneficios para la población en términos cuantitativos, pero en términos habitacionales están presentes desventajas intrínsecas que se evidencian en el estudio de caso.

En este punto es preciso mencionar que si bien la población en términos generales esta satisfechas con vivir en un conjunto habitacional de estas características, esa satisfacción tiene relación con la propiedad privada y la gratitud que expresa la población frente a este hecho. Y precisamente esto se articula con el beneficio político que genera la continuidad de esta tipología de política habitacional, dado que esta forma permite la formación y posterior consolidación de un bastión clientelar. De hecho, la población considera que el acceso a la vivienda tiene referencia a la voluntad política de un presidente determinado, más que a un derecho alcanzado.

Al final el actuar gubernamental logró acuerdos con el mercado (inmobiliario-constructor y financiero), a través de sus políticas específicas implementadas para ambos sectores, todo con el justificativo del derecho a la vivienda. Así mismo, logro cooptar personas para beneficio político a través del sueño de la casa propia. Esta mancuerna permite logro su objetivo en términos cuantitativos, pero en cuanto las condiciones de habitabilidad que enfrenta esta población no son los mejores, se podía haber actuado de manera diferente, al final se apelaba por el Buen Vivir como idea, discurso y práctica.

En efecto, cabe cuestionar: ¿fue un Buen Vivir desde la idea de cuestionamientos radicales al modelo de desarrollo? Si. ¿fue un Buen vivir desde el discurso que se apartaba de un crecimiento económico perpetuo como satisfactor de necesidades? Si. ¿fue un Buen Vivir que en la práctica incluyó políticas de cambio a las planteadas en el neoliberalismo? No, en materia habitacional en realidad fue una idea, discurso y práctica de modelo de desarrollo marcado por el carácter económico, la propiedad privada y la masificación como garantes del derecho a la vivienda.

A fin de cuentas, la vivienda se perpetúa como un producto donde el valor de cambio es el más importante sobre el valor de uso. El derecho a la vivienda es concebido siempre desde la lógica de la propiedad privada, lo cual elimina otras alternativas. Lo cierto es que en el periodo de estudio y hasta la actualidad hay una deuda pendiente con las personas que fueron beneficiarias y con las que quedaron excluidas, pues el modelo implementado no garantiza otros derechos como hábitat y ciudad.

Ahora bien, para futuras investigaciones es necesario revisar la arquitectura institucional desde la administración pública, pues sería un caso interesante para una evaluación de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la política habitacional en el país, y específicamente en este periodo, por el aumento del tamaño del ministerio encargado de esta política y por la disponibilidad de recursos económicos y financieros que se dirigían para esta agenda específica.

Así mismo, otra posible línea de investigación sería la revisión futura de estos datos, sobre todo en cuanto al precio de la vivienda y su posible financiarización. Es importante darle seguimiento a este dato y revisarlo de forma crítica, pues quien sabe si con el actual régimen en el país esa posible debacle predicho en esta investigación se haga realidad.

Otra línea importante de investigación es la resultante de la paradoja habitabilidad-propiedad, pues al parecer existe una condición de inclusión perversa en estas políticas habitacionales, por lo que es necesario desde la sociología abordar este tema y develar las razones por las que la población se siente satisfecha de habitar en una vivienda con condiciones precarias pero al final son propietarios.

A fin de cuentas, esta investigación logra conseguir lo que muchas personas ya lo sabían, la utopía del Buen Vivir no fue más que un manuscrito romántico que logro indicadores positivos pero que no propicio el encuentro, el disfrute, el goce de los derechos constitucionalizados, y la vivienda social no fue más que una narrativa enmarcada en aciertos económicos y financieros. La política de vivienda social en el país no es más que un mecanismo financiero que permite al gobierno ocultar la realidad que está detrás de la propiedad privada. Una realidad que debe ser nombrada y rechazada. Quizá esta investigación sea ese primer punto de partida para sostener que se consolidó un modelo neoliberal a nombre del Buen Vivir.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aalbers, M. (2016). *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Routledge. [https://www.academia.edu/25713947/The\\_Financialization\\_of\\_Housing\\_A\\_Political\\_Economy\\_Approach](https://www.academia.edu/25713947/The_Financialization_of_Housing_A_Political_Economy_Approach)
- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito (ensayo de Interpretación)*. Centro de Investigaciones CIUDAD. /libros/115362-opac
- Acosta, A. (2008). El buen vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, 75, 33–48.
- Acosta, M. E. (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70: Análisis, balance y aprendizajes*. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/892>
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, M. del R. (1984). *La acción habitacional del Estado en Guayaquil, 1972-1979*. [Flacso]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/123>
- Arias de la Mora, R. (2019). EL “CICLO DE LAS POLÍTICAS” EN LA ENSEÑANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Opera*, 25, 137–157.
- B. Aalbers, M., Hochstenbach, C., Bosma, J., & Fernandez, R. (2021). The Death and Life of Private Landlordism: How Financialized Homeownership Gave Birth to the Buy-To-Let Market. *Housing, Theory and Society*, 38(5), 541–563. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1846610>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2009). Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales: Ediciones SUR*, 66, 1–11.
- Cabezas, Á. S., & Acosta, J. A. (2012). *El BIESS: La alternativa para adquisición de vivienda a través de financiamiento de largo plazo*. [Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/6199>
- Carrión, F. (1996). La penuria de la vivienda en el Ecuador. *Fe y Justicia I*.
- Carrión, F. (2003). El problema de la vivienda en Ecuador. *Diario Hoy*.
- Carrión, F., & Erazo, J. (2012). La forma urbana de Quito: Una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41(3), 503–522.
- Castel, R. (2015). El derecho social, garante de la justicia social. En *La injusticia social ¿cuáles son los caminos para la crítica?* (Nueva Visión, pp. 43–52).
- Cervantes, J., & Maya, E. (2015). *La habitabilidad cero: Una buena práctica olvidada en la producción industrial de la vivienda social en México*. 2do Congreso Nacional de Vivienda y 2do Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, México, D.F.

- Chahbenderian, F. (2015). La financiarización de los pobres en América Latina: Una aproximación desde las imágenes del mundo que crean los organismos multilaterales de crédito. En *Sentidos y sensibilidades: Exploraciones sociológicas sobre cuerpos/emociones* (pp. 97–120). Estudios Sociológicos EDITORA.
- Chávez, G. (2015). *Elaboración de base de datos y análisis metodológico, por etapas, de proyectos de vivienda de carácter social en la ciudad de Quito a partir de proyectos ejecutados por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda*. Universidad Internacional del Ecuador.
- Córdova, M. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Iconos Revista de Ciencia Sociales N.53, 53(53)*, 127–149.
- Corti, H. (2018). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: Una perspectiva jurídica sobre el urbanismo en la ciudad autónoma de Buenos Aires. En J. Borja & H. Corti, *Derecho a la ciudad: Conquista política y Renovación Jurídica* (pp. 97–150). Editorial Jusbaire.
- De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. OLACCHI MDMQ.
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías, 18*, 24–52.
- Delgadillo, V. (2011). *Patrimonio histórico y tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Delgadillo, V. (2018). Financiarización global de la vivienda: Lucro y desplazamientos sociales. *Economía, sociedad y territorio, 18(57)*, 621–627. <https://doi.org/10.22136/est20181204>
- El Comercio. (2010). *28 entidades que quebraron por la crisis de 1998 fueron cerradas*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/28-entidades-quebraron-crisis-1998.html>
- Engels, F. (1873). *Contribución al problema de la vivienda* (Archivo de Obras de MARX, Karl (1818-1883) y ENGELS, Federico (1820-1825), Vol. 18). Centro de Estudios Miguel Enríquez.
- Gago, V., & Mezzadra, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. *Nueva Sociedad, 255*, 38–52.
- Galaz, C., & Pérez, L. (2020). Procesos de endeudamiento de la población migrante haitiana y venezolana. Apuntes desde un estudio situado en Quilicura (Chile). *Sudamérica : Revista de Ciencias Sociales, 12*, 182–207.
- García-Peralta, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): Actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 3(5)*, 34–49.

- García-Peralta, B. (2016). *La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX. Un enfoque desde la economía política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- García-Peralta, B., & Puebla, C. (1998). El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales. En M. Schteingart & B. Graizbord (Eds.), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit* (pp. 9–86). Colmex.
- Gargarella, R. (2016). Lo viejo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *La Desigualdad, Primera Edición*, 191–219.
- Gasca, J. (2019). Circuitos globales de la financiarización del sector inmobiliario y procesos emergentes en la producción del espacio urbano. En *Capital Inmobiliario. Producción y transgresión del espacio social en la ciudad neoliberal* (pp. 51–98). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gudynas, E. (2011a). Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América latina en movimiento ALAI*, 462, 1–20.
- Gudynas, E. (2011b). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. *Más Allá Del Desarrollo*.
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011a). El buen vivir más allá del desarrollo. *Revista Quehacer*, 181, 70–83.
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011b). *El buen vivir o la disolución de la idea del progreso*. 103–110.
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011c). A renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(53), 71–84.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas (segunda edición)*.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL.
- Hidalgo, R. (1999). Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998): Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago. *Revista de geografía Norte Grande*, 26, 69–77.
- Hidalgo, R., Alvarado, V., Quijada, P., & Santana, D. (2017). Estado y propiedad: La política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile. *Revista de Ciencias Sociales (Quilmes)*, 32, 11–33.
- Hidalgo, R., Paulsen, A., & Santana, L. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: El caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios*, 13(32), 57–81.
- Hinojosa, J. (2020). Caracterización de la periferia urbana: Una aproximación a la segregación socioespacial. En A. M. Pardo & M. Reyes, *Acercamientos Multidisciplinarios a experiencias de segregación, migración y marginación en contextos latinoamericanos* (pp. 17–44). Universidad de Guanajuato.

- Huanacuni, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. CAOI.
- Imilan, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: El camino neoliberal*. Contested\_Cities.
- Imilan, W., Olivera, P., & Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163–190. <https://doi.org/10.4067/invi.v0i0.1093>
- Jácome, N. (1987). La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular. En *El proceso urbano en el Ecuador* (pp. 123–150). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Jaramillo, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes.
- Katzman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza. EL caso de Montevideo. *Revista Cepal*, 37, 141–152.
- Lapavitsas, C. (2011). *Theorizing financialization*. <https://doi.org/10.1177/0950017011419708>
- Lapavitsas, C. (2016). *Beneficios sin producción: Cómo nos explotan las finanzas*. Traficantes de sueños.
- Larco, D. (2017). *Riesgo Pais (EMBI)*. TPAdvice. <http://tpadvice.com/index.php/2017/04/11/riesgo-pais-emb/#:~:text=El%20Emerging%20Markets%20Bond%20Index,bonos%20gubernamentales%20libres%20de%20riesgo>.
- Larco, M. (2018). *Quito: 40 años de políticas de regularización de suelo, aportes al mapeo de enfoques sobre urbanización informal, el período de la Revolución Ciudadana (2009-2014) y los retos en el paradigma del Buen Vivir* [Flacso]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14654>
- Larrea, C. (2009). Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador. En *Retos para la integración social de los pobres en América latina* (pp. 215–234). CLACSO.
- Maldonado, M. A., & Casar, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política*. <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3526>
- Mancero, D. (2001). La crisis bancaria ecuatoriana ¿una crisis diferente? *Revista del Centro Andino de Estudios*, 1.
- Marambio, A. M. (2018). El peso de la financiarización de la vida diaria del nuevo proletariado de servicios en Chile. *Revista Central de Sociología*, 8(8), 82–101.
- Márquez, F. (2004). Márgenes y ceremonial: Los pobladores y las políticas de vivienda social en Chile. *Política*, 43, 185–203.

- Mena, A. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas*. [Flacso]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2383>
- Méndez, R. (2018). *La Telaraña Financiera*. Ril Editorial.
- Morales, V. (2013). *Acuerdos de convivencia en el proyecto de vivienda de interes social Ciudad Bicentenario de Quito*.
- Morales, V. (2016). Vivienda masiva y espacio publico en Ciudad Bicentenario de Quito, Ecuador. En *Procesos urbanos en acción. Desarrollo de ciudades para todos?* (pp. 355–392). ABYA-YALA.
- Moreira, J., & Condolo, L. (2014). *La situacion de la vivienda de interés social en el Distrito Metropolitano de Quito*. Universidad Central del Ecuador.
- Neto, P. N., & Salinas, L. (2019). Financialization of housing policies in Latin America: A comparative perspective of Brazil and Mexico. *Housing Studies*, 0(0), 1–28. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1680815>
- Olivera, G. (2015). La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda. En *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México* (pp. 149–196). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en America Latina: Hacia uan estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128.
- Posada, J. E. M., Molina, L. M. V., & Rodríguez, C. P. (2018). La Biopolítica de la Deuda: Relación Acreedor-deudor. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 18(1), 87–103.
- Pradilla, E. (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*. Centro de Investigacion CIUDAD.
- Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilacion de ensayos* (Miguel Ángel Porrua). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metròpole*, 16(31), 37–60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. Colmex.
- Ramírez, R. (2012). La vida buena como “riqueza” de las naciones. *Revista deficiencias sociales*, 1(135–136), 237–249.
- Ramírez, R. (2019). Los “bienes relacionales” en la socioecología política de la vida buena. *Crisol*, 9.

- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). El problema de vivienda de los “con techo”. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los Con Techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Vol. 30, pp. 59–78). Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2012). El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile. En J. Erazo, *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica* (pp. 47–74). Flacso - Clacso - Instituto de la Ciudad DMQ.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Lom Ediciones.
- Rosero, D. (2016). *Análisis de la política crediticia implantada por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y su efecto en la economía, periodo 2007-2013*. Universidad Católica del Ecuador.
- Ruiz, C. (2009). LA ELIMINACIÓN DE LOS FONDOS PETROLEROS: EXPLICACIÓN BAJO MODELOS DE GARBAGE CAN Y POLICY WINDOW. *Flacso Andes*, 018, 12.
- Ruiz, L. (2011). *Los actores sociales en la construcción de la política de vivienda: Cinco años de acción del contrato social por la vivienda en Ecuador 2005-2010*. [Flacso]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7630>
- Sabatini, F., & Wormald, G. (2013). Segregación de la vivienda social: Reducción de oportunidades, pérdida de cohesión. En F. Sabatini & G. Wormald (Eds.), *Segregación de la vivienda social: Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca* (pp. 12–31). Colección Estudios Urbanos UC. [https://www.researchgate.net/publication/301485647\\_Segregacion\\_de\\_la\\_vivienda\\_social\\_reduccion\\_de\\_oportunidades\\_perdida\\_de\\_cohesion](https://www.researchgate.net/publication/301485647_Segregacion_de_la_vivienda_social_reduccion_de_oportunidades_perdida_de_cohesion)
- Salazar, P. (2013). El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica). *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, 345–387.
- Salinas, L. (2016). Política de vivienda social y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Cuadernos Geográficos*, 55(2), 217–237.
- Salinas, L., & Pardo, A. M. (2018). Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de ciudad de México. *Bitácora Urbano-Territorial*, 28(1), 117–123.
- Salinas, L., & Soto, L. (2019). Política de vivienda en México: Entre la expansión y el retorno al centro. *Investigaciones geográficas*, 99. <https://doi.org/10.14350/ig.59751>
- Sánchez, P. (2014). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Flacso.
- Santos, C. (2013). *Implementación del coeficiente de liquidez doméstica en el sistema financiero ecuatoriano periodo 2009-2012*. PUCE.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

- Sepúlveda, R. (2008). Limitaciones y desafíos de una política integral. En S. Aravena & A. Sandoval (Eds.), *Política habitacional y actores urbanos. Seminario de Observatorio de Vivienda y Ciudad* (pp. 15–24). Ediciones SUR.
- Skewes, J. C. (2008). De invasor a deudor: El exodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile. En *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 101–122). Ediciones SUR.
- Socoloff, I. (2019). Financiarización de la producción urbana: El caso argentino en perspectiva. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 23(0), Article 0. <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21493>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980-2000. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Ediciones SUR, pp. 23–58). Ediciones SUR.
- Sugranyes, A. (2018). La habitabilidad en la era de la “financiarización”. El negocio inmobiliario contra el derecho a la vivienda. En M. Hernández & V. García, *Visiones del hábitat en América Latina: Participación, autogestión, habitabilidad* (pp. 51–62). Reverté. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6878061>
- Tortosa, J. M. (2011). *Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir*. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2789>
- Toscanini, M., Lapo-Maza, M., Bustamante, M. A., Toscanini, M., Lapo-Maza, M., & Bustamante, M. A. (2020). La dolarización en Ecuador: Resultados macroeconómicos en las dos últimas décadas. *Información tecnológica*, 31(5), 129–138. <https://doi.org/10.4067/S0718-07642020000500129>
- Ziccardi, A. (1989). De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos). *Revista Mexicana de Sociología*, 51(1), 275–306.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de población*, 14(58), 14.
- Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, A. (2020). *Ciudades latinoamericanas: La cuestión social y la gobernanza local* (M. M. Di Virgilio, Ed.). CLACSO.

## LISTAS

### Lista de tablas

Tabla 1. Resumen Documentación Consultada.....	8
Tabla 2. Síntesis de entrevistas realizadas entre 2021-2022 .....	9
Tabla 3: Población y tasa de crecimiento 1950-2010.....	38
Tabla 4: Evolución de los asentamientos informales en Guayaquil y Quito (hectáreas) .....	42
Tabla 5: Cantidad de viviendas y tasa de crecimiento 1962 a 2010 (área urbana) .....	47
Tabla 6: Porcentaje de acceso a agua potable y alcantarillado 1962 a 2001 (área urbana).....	49
Tabla 7: Glosario de palabras clave en la LOOTUGS .....	59
Tabla 8: Préstamos para proyectos de vivienda entre 1960 y 1992 .....	64
Tabla 9: Programa de Apoyo al sector vivienda I y II .....	69
Tabla 10: Tipos de bono 2007-2011 .....	74
Tabla 11: Tipos de bono 2013.....	75
Tabla 12: Tipos de bono 2015.....	76
Tabla 13: Colocación de la inversión doméstica del Banco Central del Ecuador.....	78
Tabla 14: Colocación de redescuento y créditos al constructor (millones usd) .....	81
Tabla 15: Programas con créditos BID .....	83
Tabla 16: Tipos de programas de vivienda 2007-2017 .....	95
Tabla 17: Criterios de elegibilidad por programa 2007-2017 .....	96
Tabla 18: Operaciones, volumen de crédito hipotecario y tasas de variación 2005-2010-2019..	106
Tabla 19: Promedio de permisos y viviendas, variación y viviendas/permiso .....	111
Tabla 20: Promedio de financiamiento por periodos 2000-2019 (porcentaje).....	113
Tabla 21: Tasa de crecimiento anual promedio del precio de vivienda unifamiliar .....	115
Tabla 22: Precio venta m2 vivienda social, tasa de variación y variación absoluta.....	117
Tabla 23: Ordenanzas Ciudad Bicentenario .....	126
Tabla 24: Presupuesto del proyecto Ciudad Bicentenario actualizado a 2015.....	127
Tabla 25: Financiamiento del proyecto Ciudad Bicentenario .....	128
Tabla 26: Financiamiento estatal para proyecto Ciudad Bicentenario.....	128
Tabla 27: Características de las viviendas de Ciudad Bicentenario .....	129
Tabla 28: Cuadro de áreas Ciudad Bicentenario .....	133
Tabla 29: Tipos de equipamientos observados en Ciudad Bicentenario.....	137
Tabla 30: Asistencia estatal y percepción de acceso al crédito hipotecario (porcentaje).....	142
Tabla 31: Asistencia estatal y cuotas mensuales por crédito hipotecario (porcentaje) .....	142
Tabla 32: Hacinamiento según tenencia.....	147
Tabla 33: Temporalidad y calidad de relaciones vecinales (porcentaje).....	149
Tabla 34: Tenencia y relaciones vecinales (porcentaje).....	149

## Lista de gráficos

Gráfico 1: Población urbana Quito y Guayaquil y tasa de crecimiento de población urbana de 1950 a 2010 .....	40
Gráfico 2: Tipo de edificación deficitario de 1962 a 2010 (área urbana) .....	46
Gráfico 3: Tipo de vivienda 1962 a 2010 (área urbana).....	47
Gráfico 4: Tipo de vivienda 1962 a 2010 Pichincha y Guayas (área urbana).....	48
Gráfico 5: Déficit habitacional nacional entre 1962 a 2010.....	50
Gráfico 6: Déficit habitacional urbano y rural entre 1962 a 2010.....	50
Gráfico 7: Bonos entregados entre 1998 a 2006 .....	71
Gráfico 8: Gasto social en vivienda de PGE .....	82
Gráfico 9: PIB y variación (en porcentaje) .....	90
Gráfico 10: Riesgo país (EMB+) e inflación por precios al consumidor.....	90
Gráfico 11: Gasto social por sector y gasto total del PGE (porcentaje).....	91
Gráfico 12: Gasto social en vivienda y en porcentaje del PIB .....	92
Gráfico 13: Gasto social en vivienda y en porcentaje del PIB .....	93
Gráfico 14: Subsidios para vivienda nueva 1998-2017.....	97
Gráfico 15; Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas Censos 1990-2001-2010 .....	98
Gráfico 16: Pobreza según tipología Katzman en ECV 2014.....	99
Gráfico 17: Pobreza multidimensional y crónica 2009-2020.....	100
Gráfico 18: Déficit cuantitativo y cualitativo en área urbana y rural 2009-2020.....	101
Gráfico 19: Volumen por tipo de crédito y tasa de variación (porcentaje).....	104
Gráfico 20: Número de operaciones y volumen de crédito vivienda 2005-2020.....	106
Gráfico 21: Volumen de crédito de vivienda por entidad 2008-2017.....	107
Gráfico 22: porcentaje de morosidad en préstamos hipotecarios BIESS .....	108
Gráfico 23: Permisos residenciales, viviendas previstas y variación (porcentaje).....	111
Gráfico 24: Tipo de financiamiento 2000-2019.....	112
Gráfico 25: Financiamiento según crédito 2000-2019 .....	113
Gráfico 26: IPCO vivienda unifamiliar y multifamiliar 2003-2020 .....	115
Gráfico 27: Precio de venta de la vivienda social Quito .....	116
Gráfico 28: Percepción de la ubicación del conjunto con respecto a Quito.....	144

## Lista de ilustraciones

Ilustración 1: Implantación de Ciudad Bicentenario .....	7
Ilustración 2. Esquema resumen teórico - conceptual – metodológico.....	33
Ilustración 3: Línea de tiempo del problema de la vivienda en Ecuador .....	43
Ilustración 4: Esquema del redescuento .....	79
Ilustración 5: Ubicación del proyecto en Quito.....	120
Ilustración 6: Foto Satelital Ciudad Bicentenario 2005 .....	121
Ilustración 7: Foto Satelital Ciudad Bicentenario 2008 .....	121
Ilustración 8: Amanzanamiento Ciudad Bicentenario Ordenanza 0012 .....	122
Ilustración 9: Amanzanamiento Ciudad Bicentenario Ordenanza 0014 .....	122
Ilustración 10. Foto de rótulo Prohibido Construir .....	123
Ilustración 11: Foto satelital Ciudad Bicentenario 2013 .....	124
Ilustración 12: Foto satelital Ciudad Bicentenario 2022.....	124
Ilustración 13: Indicadores pobreza, hacinamiento y servicios básicos.....	131
Ilustración 14: Viviendas en desuso y abandono .....	132
Ilustración 15: Proyecto Ciudad Bicentenario .....	134
Ilustración 16: Corte transversal de Ciudad Bicentenario.....	135
Ilustración 17: Pancarta de exigencia por parte de personas vecinas de Ciudad Bicentenario 2012 .....	136
Ilustración 18: Guagua Centro, área verde, Casa Somos, área verde.....	138
Ilustración 19: Canchas deportivas improvisadas .....	139
Ilustración 20 y 21: Áreas verdes planificadas.....	145

## Lista de siglas

ABC. *Ahorro + Bono + Crédito, ahorro, bono y crédito*  
AID. *Agencia Interamericana de Desarrollo*  
Bede. *Banco del Estado*  
BEV. *Banco Ecuatoriano de la Vivienda*  
BID. *Banco Interamericano de Desarrollo*  
BIESS. *Banco del Instituto de Seguridad Social*  
BM. *Banco Mundial*  
BNF. *Banco Nacional de Fomento*  
BPS. *Banca Popular y Solidaria*  
CAAP. - *Centro Andino de Acción Popular*  
CAF. *Corporación Americana de Fomento*  
CEREPS. *cuenta de reactivación productiva y social*  
CFN. *Corporación Financiera Nacional*  
CONAFIPS. *Corporación Nacional de Finanzas Populares*  
CONAVI. *Comisión Nacional de Vivienda*  
COOTAD. *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*  
CORVI. *Corporación de la Vivienda*  
CSV. *Contrato Social por la Vivienda*  
CTH. *Corporación de desarrollo del Mercado Secundario de Hipotecas*  
ECV. *Encuesta de Condiciones de Vida*  
EMDUQ. *Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito*  
ENEMDU. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*  
FAC. *Fondo de ahorro y contingencia*  
FEIREP. - *Fondo de estabilización, inversión social y productiva, y reducción del endeudamiento público*  
FEISEH. - *Fondo Ecuatoriano de Inversión en sectores energéticos e hidrocarburíficos*  
FEP. - *Fondo de estabilización petrolera*  
FMI. *Fondo Monetario Internacional*  
Fovimi-Issfam. *Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas*  
Fovissste. *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado*  
GADs. *Gobiernos Autónomos Descentralizados*  
IBV. *Intervención del Buen Vivir*  
ICA. *Ingenieros Civiles Asociados*  
IED. *Intervención Estatal Directa*  
IFI. *instituciones financieras intermediarias*  
INEC. *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador*  
INEOS. *Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias*  
Infonavit. *Instituto del FONDO Nacional de la Vivienda para los trabajadores*

IPCO. *Índice de precios de la construcción*  
ISI. *Industrialización por Sustitución de Importaciones*  
JNV. *Junta Nacional de Vivienda*  
LOOTUGS. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*  
MIDUVI. *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*  
MINVU. *Ministerio de Vivienda*  
MSV. *Modelo Subsidiario de Vivienda*  
NBI. *Necesidades Básicas Insatisfechas*  
OEA. *Organización de Estados Americanos*  
ONG. *Organizaciones No Gubernamentales*  
ONU. *Organización de las Naciones Unidas*  
PFV. *Programa Financiero de Vivienda*  
PGE. *presupuesto general del Estado*  
PIB. *Producto Interno Bruto*  
RILD. *Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad*  
SIV. *Sistema de Incentivo a la Vivienda, Sistema de Incentivo a la Vivienda*  
UCP. *Unidad Coordinadora del Programa*

## ANEXOS METODOLÓGICOS

### Formato de encuestas

 <b>UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)</b>					
		<b>1) Folio</b>			
<b>Condiciones de habitabilidad del conjunto Ciudad Bicentenario (encuesta anónima)</b>		<b>Respuesta</b>			
<b>SECCIÓN I. DATOS GENERALES</b>					
<b>1</b>	¿Cuántos años cumplidos tiene?				
<b>2</b>	Sexo <b>1)</b> Hombre <b>2)</b> Mujer				
<b>3</b>	¿Cuál es el último grado de estudios concluido? <b>1)</b> Sin estudios <b>2)</b> Primaria <b>3)</b> Secundaria <b>4)</b> Bachillerato <b>5)</b> Carrera técnica <b>6)</b> Universidad <b>7)</b> Posgrado				
<b>4</b>	¿Cuántos años tiene de vivir en Ciudad Bicentenario?				
<b>SECCIÓN II. HABITABILIDAD</b>					
<b>5</b>	¿Cuántas personas habitan su vivienda?				
<b>6</b>	¿Cuántas habitaciones tiene su vivienda?				
<b>7</b>	¿Es suficiente la cantidad de habitaciones y el tamaño? <b>1)</b> si <b>2)</b> no				
<b>8</b>	¿Amplió su vivienda? <b>1)</b> si <b>2)</b> no				
<b>9</b>	¿Esta vivienda es... <b>1)</b> Propia totalmente pagada <b>2)</b> Propia y se está pagando <b>3)</b> Prestada <b>4)</b> Rentada				
<b>10</b>	¿Cuánto paga o pagaba mensualmente por su vivienda?				
<b>11</b>	¿Adquirió su vivienda con bono/subsidio del MIDUVI? <b>1)</b> si <b>2)</b> no				
<b>12</b>	Si obtuvo su vivienda con crédito ¿Qué tan fácil fue obtener el crédito? <b>1)</b> Fácil <b>2)</b> Regular <b>3)</b> Difícil				
<b>13</b>	¿Por qué razón adquirió esta vivienda? <b>1)</b> Le gustó el conjunto <b>2)</b> Le gustó la vivienda <b>3)</b> Está cerca de su trabajo <b>4)</b> El precio fue accesible <b>5)</b> acá le toco la casa <b>6)</b> No sabía dónde estaba la vivienda <b>7)</b> Aquí pudo conseguir un crédito <b>8)</b> para no rentar y vivir en casa propia				
<b>SECCIÓN III. EVALUACIÓN DE LA VIVIENDA</b>					
<b>14</b>	¿La vivienda ha presentado problemas constructivos? <b>1)</b> si <b>2)</b> no <b>3)</b> No sabe				
<b>15</b>	Si la respuesta fue si ¿Cuáles problemas constructivos? <b>1)</b> Humedad-Problemas de tuberías <b>2)</b> Fracturas-cuartheaduras <b>3)</b> Hundimiento <b>4)</b> Malos acabados <b>5)</b> otros <b>6)</b> No sabe				
<b>16</b>	¿Cómo evalúa las siguientes condiciones de su vivienda? <b>Marque con X</b>				
		<b>Bueno</b>	<b>Regular</b>	<b>Malo</b>	<b>N/C</b>
	<b>Calidad materiales construcción</b>				
	<b>Tamaño vivienda</b>				
	<b>Costo vivienda</b>				
	<b>Gastos mantenimiento</b>				
	<b>Ubicación</b>				
	<b>Distancia al trabajo</b>				
	<b>Distancia a la escuela</b>				
	<b>Distancia a espacios de entretenimiento de Quito</b>				

	<b>Distancia a parques y espacios públicos de Quito</b>					
<b>17</b>	¿Cómo considera la calidad de los siguientes servicios? <b>Marque con X</b>					
		<b>Bueno</b>	<b>Regular</b>	<b>Malo</b>	<b>N/C</b>	
	<b>Agua</b>					
	<b>Alumbrado</b>					
	<b>Recolección basura</b>					
	<b>Transporte público</b>					
	<b>Seguridad</b>					
	<b>Parques</b>					
<b>18</b>	¿Cuál es el medio de transporte que utiliza? 1) Auto 2) Transporte público 3) Taxi 4) Caminar 5) Bicicleta 6) otro					
<b>19</b>	¿Cuánto tiempo hacen los integrantes de su familia, desde que salen de su vivienda hasta que llegan a las actividades? 1) 1-30 min 2) 31-60 min 3) 1 a 2 horas 4) 2 a más horas					
<b>20</b>	¿Cuánto gastan como FAMILIA diario en transporte o gasolina? 1) 1-3 usd 2) 3-5 usd 3) 5-10 usd 4) de 10usd en adelante					
<b>SECCIÓN IV. EVALUACIÓN ESPACIO RECREATIVO</b>						
<b>21</b>	¿Usted y su familia utiliza las áreas verdes (parques y jardines comunales) y las áreas deportivas del conjunto? 1) si con mucha frecuencia 2) si con poca frecuencia 3) no					
<b>22</b>	¿Cómo considera que están los parques y áreas recreativas de Ciudad Bicentenario?					
		<b>Bueno</b>	<b>Regular</b>	<b>Malo</b>	<b>N/C</b>	
	<b>Limpieza</b>					
	<b>Iluminación</b>					
	<b>Seguridad</b>					
<b>23</b>	¿Considera usted que los parques y áreas recreativas son atractivos para realizar actividades? 1) si 2) más o menos 3) no					
<b>SECCIÓN V. EVALUACIÓN COMUNIDAD VECINAL</b>						
<b>24</b>	¿Cómo es su relación con sus vecinos? 1) Buena 2) Regular 3) Mala 4) no los conoce					
<b>25</b>	¿Cada cuánto convive con sus vecinos? 1) frecuentemente 2) De vez en cuando 3) Pocas Veces 4) Nunca					
<b>26</b>	¿Con que frecuencia el municipio toma en cuenta sus necesidades? 1) Siempre 2) casi siempre 3) Algunas Veces 4) Nunca					
<b>27</b>	¿Le gusta la imagen del conjunto (colores, diseño, tamaño)? 1) si 2) más o menos 3) no					
<b>28</b>	¿Tiene deseos de mudarse a otra vivienda? 1) si 2) no					
<b>29</b>	¿Recomendaría este conjunto a alguien que esté buscando donde vivir? 1) si 2) no 3) Tal vez					
<b>30</b>	¿Está usted satisfecho con vivir aquí? 1) Mucho 2) Poco 3) Nada					
<b>¡GRACIAS POR SU AYUDA!</b>						

## Tabulados de respuestas

Pregunta 1. ¿Cuántos años cumplidos tiene?

Media	42.00
Mínimo	18
Máximo	76

Pregunta 2. Sexo

	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	37	47.4
Mujer	41	52.6
Total	78	100.0

Pregunta 3. ¿Cuál es el último grado de estudios concluido?

	Frecuencia	Porcentaje
Primaria	5	6.4
Bachillerato	51	65.4
Carrera técnica	7	9.0
Universidad	15	19.2
Total	78	100.0

Pregunta 4. ¿Cuántos años tiene de vivir en Ciudad Bicentenario?

	Frecuencia	Porcentaje
1	9	11.5
2	4	5.1
3	9	11.5
4	6	7.7
5	12	15.4
6	7	9.0
7	8	10.3
8	14	17.9
9	3	3.8
10	3	3.8
11	1	1.3
13	2	2.6
Total	78	100.0

Pregunta 5. ¿Cuántas personas habitan su vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
1	2	2.6
2	12	15.4
3	30	38.5
4	21	26.9
5	11	14.1
6	2	2.6
Total	78	100.0

Pregunta 6. ¿Cuántas habitaciones tiene su vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
1	6	7.7
2	41	52.6
3	25	32.1
4	5	6.4
5	1	1.3
Total	78	100.0

Pregunta 7. ¿Son suficientes la cantidad de habitaciones y el tamaño?

	Frecuencia	Porcentaje
no	36	46.2
Si	42	53.8
Total	78	100.0

Pregunta 8. ¿Amplió su vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
no	37	66.1
Si	19	33.9
No aplica	22	-
Total	78	

	Frecuencia	Porcentaje
no	55	70.5
Si	23	29.5
Total	78	100.0

Pregunta 9. ¿Esta vivienda es....

	Frecuencia	Porcentaje
Prestada	1	1.3
Propia totalmente pagada	29	37.2
Propia y se está pagando	27	34.6
Rentada	21	26.9
Total	78	100.0

Pregunta 10. ¿Cuánto paga mensualmente por su vivienda?

Media	173.92
Mínimo	2
Máximo	700

Pregunta 11. ¿Adquirió su vivienda con bono/subsidio del MIDUVI?

	Frecuencia	Porcentaje
no	38	48.7
si	40	51.3
Total	78	100.0

Pregunta 12. ¿Qué tan fácil considera que fue obtener su crédito de vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
Fácil	19	24.4
Regular	11	14.1
Difícil	17	21.8
No aplica	31	39.7

Pregunta 13. ¿Por que razón adquirió esta vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
Acá le toco la casa	5	6.4
Aquí pudo conseguir un crédito	1	1.3
El precio de la vivienda fue accesible	25	32.1
Está cerca de su trabajo	7	9.0
Le gusto el conjunto	5	6.4
Le gustó la vivienda	7	9.0
No contesto	12	15.4

otro	2	2.6
Para no rentar	1	1.3
Para no rentar y vivir en casa propia	13	16.7
Total	78	100.0

Pregunta 14. ¿La vivienda ha presentado problemas constructivos?

	Frecuencia	Porcentaje
No	41	52.6
No contesta	2	2.6
Si	35	44.9
Total	78	100.0

Pregunta 15. ¿Cuáles problemas constructivos?

	Frecuencia	Porcentaje
Fracturas-cuartheaduras	13	16.7
Humedad - Problemas de tuberías	14	17.9
Hundimientos	2	2.6
Malos Acabados	4	5.1
Otros	2	2.6
No aplica	43	55.1
Total	78	100.0

Pregunta 16. Como evalúa las siguientes condiciones de su vivienda

	Materiales		Tamaño		Costo		Gastos	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Bueno	46	59.0	38	48.7	53	67.9	37	47.4
Regular	27	34.6	33	42.3	22	28.2	31	39.7
Malo	4	5.1	7	9.0	3	3.8	6	7.7
No sabe	1	1.3	0	0	0	0	4	5.1
Total	78	100.0	78	100.0	78	100.0	78	100.0

	Ubicación		Distancia al trabajo		Distancia a la escuela	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Bueno	57	73.1	51	65.4	47	60.3
Regular	16	20.5	16	20.5	10	12.8
Malo	5	6.4	8	10.3	9	11.5
No sabe	0	0.0	3	3.8	12	15.4

Total	78	100.0	78	100.0	78	100.0
-------	----	-------	----	-------	----	-------

	Distancia al entretenimiento de la ciudad		Distancia parques Quito	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Bueno	28	35.9	28	35.9
Regular	22	28.2	24	30.8
Malo	27	34.6	25	32.0
No sabe	1	1.3	1	1.3
Total	78	100.0	78	100.0

Pregunta 17. Como considera que es la calidad de los siguientes servicios

	Agua		Alumbrado		Basura		Transporte		Seguridad		Parques	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Bueno	63	80.8	51	65.4	65	83.3	43	55.1	22	28.2	23	29.5
Regular	10	12.8	24	30.8	10	12.8	23	29.5	38	48.7	30	38.5
Malo	5	6.4	3	3.8	3	3.8	12	15.4	18	23.1	25	32.1
Total	78	100.0	78	100.0	78	100.0	78	100.0	78	100.0	78	100.0

Pregunta 18. ¿Cuál es el medio de transporte que usted utiliza?

	Frecuencia	Porcentaje
Auto propio	19	24.4
Transporte público	52	66.7
Taxi - Uber	3	3.8
Bicicleta	2	2.6
Caminar	1	1.3
Otro	1	1.3
Total	78	100.0

Pregunta 19. ¿Cuánto tiempo hacen los integrantes de su familia, desde que salen de su vivienda hasta que llegan a las actividades? (minutos)

	Frecuencia	Porcentaje
1-30 min	35	44.9
31-60 min	24	30.8
1 a 2 horas	13	16.7

2 a mas horas	4	5.1
no sabe	2	2.6
Total	78	100.0

Pregunta 20. ¿Aproximadamente cuánto dinero invierte como FAMILIA diariamente en transporte o gasolina?

	Frecuencia	Porcentaje
0.5	1	1.3
1 a 3 dólares	41	52.6
3 a 5 dólares	25	32.1
5 a 10 dólares	10	12.8
de 10 dólares en adelante	1	1.3
Total	78	100.0

Pregunta 21. Utilizan Ud y su familia las áreas verdes (parques y jardines vecinales) y las áreas deportivas del conjunto?

	Frecuencia	Porcentaje
Si, con mucha frecuencia	14	17.9
Si, con poca frecuencia	32	41.0
No	32	41.0
Total	78	100.0

Pregunta 22. ¿Cómo considera usted que están los parques y áreas recreativas del conjunto?

	Limpieza		Iluminación		Seguridad	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Bien	13	16.7	39	50.0	16	20.5
Regular	38	48.7	28	35.9	36	46.2
Mal	27	34.6	11	14.1	26	33.3
Total	78	100.0	78	100.0	78	100.0

Pregunta 23. ¿Considera usted que los parques y las áreas recreativas son atractivos para realizar actividades?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	25	32.1
Mas o menos	24	30.8
No	29	37.2

Total	78	100.0
-------	----	-------

Pregunta 24. ¿Cómo considera que es su relación con sus vecinos?

	Frecuencia	Porcentaje
Buena	44	56.4
Regular	23	29.5
Mala	4	5.1
No los conoce	7	9.0
Total	78	100.0

Pregunta 25. ¿Cada cuanto convive con sus vecinos?

	Frecuencia	Porcentaje
Frecuentemente	22	28.2
Alguna vez	45	57.7
Nunca	11	14.1
Total	78	100.0

Pregunta 26. ¿Con que frecuencia el municipio toma en cuenta sus necesidades?

	Frecuencia	Porcentaje
Siempre/casi siempre	8	10.2
Algunas veces	38	48.7
Nunca	32	41.1
Total	78	100.0

Pregunta 27. ¿Le gusta la imagen del conjunto (colores, diseño, tamaño)?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	40	51.3
Mas o menos, regular	24	30.8
No	14	17.9
Total	78	100.0

Pregunta 28. ¿Tiene deseos de mudarse a otra vivienda?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	31	39.7
No	46	59.0
No contesta	1	1.3

Total	78	100.0
-------	----	-------

Pregunta 29. ¿Le recomendaría usted este conjunto a alguien que este buscando donde vivir?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	57	73.1
Tal vez	11	14.1
No	10	12.8
Total	78	100.0

Pregunta 30. ¿Está usted satisfecho con vivir aquí?

	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	58	74.4
Poco	19	24.4
Nada	1	1.3
Total	78	100.0

### Documentos consultados

Año	Tema	Tipo de Documento	Dependencia
2013	Pagina Patricio Ubidia (concejal de Quito) "Ciudad Bicentenario concluirá en diciembre de este año" (Visitado 30 de sept 2021)	Blog	-
2003-2018	Anuario Estadístico De Mercado De Valores	Boletín	SCBV
1950	Censo de Población I	Censo	INEC
1962	Censo de Población II y Censo de Vivienda I	Censo	INEC
1974	Censo de Población III y Censo de Vivienda II	Censo	INEC
1982	Censo de Población IV y Censo de Vivienda III	Censo	INEC
1990	Censo de Población V y Censo de Vivienda IV	Censo	INEC
2001	Censo de Población VI y Censo de Vivienda V	Censo	INEC
2010	Censo de Población VII y Censo de Vivienda VI	Censo	INEC
2014	Encuesta de Condiciones de Vida	Encuesta Intercensal	INEC
2009-2020	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Encuesta Intercensal	INEC

2000-2020	Encuesta nacional de Edificaciones	Encuesta Intercensal	
1961	Ley Creación del BEV	Decreto Ejecutivo	BEV
1962	Reforma de Ley del BEV	Decreto Ejecutivo	BEV
2001	Reforma integral del estatuto del BEV	Decreto Ejecutivo	BEV
2013	Aumento de capital y reforma del BEV	Decreto Ejecutivo	BEV
1973	Creación Junta Nacional de Vivienda Decreto 253	Decreto Ejecutivo	JNV
1992	Creación MIDUVI Decreto Ejecutivo 1	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
1993	Reordenamiento JNV Decreto Ejecutivo 1218	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
1993	Atribuciones y finalidades del MIDUVI Decreto Ejecutivo 1218	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
1994	Cierre JNV y Fusión MIDUVI Decreto Ejecutivo 461	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
2011	Creación de EPPNEP	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
2012	Creación del comité de Asentamientos Humanos Decreto Ejecutivo 1227	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
2015	Creación EPNHV Decreto 622	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
2015	Política de financiamiento de vivienda de interés público Resolución 045-2015	Decreto Ejecutivo	BC
2015	Reglamento para la simplificación de trámites para acceso a vivienda Decreto Ejecutivo 661	Decreto Ejecutivo	PRESIDENCIA
2015	Reforma integral de MIDUVI Acuerdo Ministerial 51	Decreto Ejecutivo	MIDUVI
1993	Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos Ley 50	Decreto Ejecutivo	PRESIDENCIA
1994	Ley de instituciones del sistema financiero Decreto ejecutivo 1852	Decreto Ejecutivo	PRESIDENCIA
2021	Inflación por consumidor	Indicadores económicos	BM
2022	Observatorio social	Indicadores económicos	CEPAL
2021	Riesgo País	Indicadores económicos	REVISTA AMBITO
2021	EMBI+	Indicadores económicos	REVISTA AMBITO

2009-2013	Objetivos E Indicadores De Apoyo Plan Nacional Del Buen Vivir 2013 - 2017	Indicadores económicos	SNI
2013-2017	Objetivos E Indicadores De Apoyo Plan Nacional Del Buen Vivir 2013 - 2017	Indicadores económicos	SNI
2003-2021	Titularizaciones	Indicadores económicos	CTH
2010-2020	Reporte estadístico BIESS	Indicadores económicos	BIESS
2007-2020	Tasas de Interés efectivas vigentes (Datos Históricos)	Indicadores económicos	BC
2005-2020	Serie mensual de volumen por tipo de crédito, destino geográfico y económico por año (2005-2019)	Indicadores económicos	SB
2003-2020	Índices de precios de materiales, equipo y maquinaria de la construcción IPCO (2003-2020)	Indicadores económicos	INEC
2017	Comercialización mensual y anula del cemento gris	Indicadores económicos	INECYC
2012	EKOS guía Inmobiliaria (nov-dic) #9	Indicadores económicos	EKOS
2016	Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo	Ley-Código-Constitución	PRESIDENCIA
2012	Ley orgánica para la regulación de créditos de vivienda y vehículos	Ley-Código-Constitución	PRESIDENCIA
2010	Código Orgánico de organización territorial autonomía y descentralización	Ley-Código-Constitución	PRESIDENCIA
1929	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	PRESIDENCIA
1946	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	
1967	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	
1979	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	
1998	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	
2008	Constitución Política de la Republica del Ecuador	Ley-Código-Constitución	
2008	Correa declara a Ecuador en moratoria deuda externa	Nota de Prensa	REUTERS
2005	Ordenanza Ciudad Bicentenario Ordenanza 0006	Ordenanza	EPMHV
2007	Ordenanza Ciudad Bicentenario Ordenanza 0012	Ordenanza	EPMHV
2009	Ordenanza Ciudad Bicentenario Ordenanza 0014	Ordenanza	EPMHV

2013	Ordenanza Ciudad Bicentenario Ordenanza 0374	Ordenanza	EPMHV
2018	Ordenanza Ciudad Bicentenario Ordenanza 0231	Ordenanza	EPMHV
2021	proyecto Ciudad Bicentenario	Página web	EPMHV
2013	Precios de venta casas Clasificados.com	Página web	-
2019	Precios de venta casas MITULA	Página web	-
2013	Evaluación presupuestaria ene-dic 2013	Rendición cuentas	
2014	Evaluación presupuestaria ene-dic 2014	Rendición cuentas	BEV
2010	Reglamento de Operaciones de Redescuento de Cartera de vivienda Resolución N. 132-2010-DIR	Reglamento	BEV
2010	Reglamento de crédito para proyectos habitacionales Resolución 064-2010-DIR	Reglamento	BEV
1998	Reglamento SIV Decreto 1269	Reglamento	MIDUVI
2002	Modificación al Reglamento SIV	Reglamento	MIDUVI
2003	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 3411	Reglamento	MIDUVI
2007	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 110	Reglamento	MIDUVI
2007	Reglamento de SIV Decreto Ejecutivo 004	Reglamento	MIDUVI
2008	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 1332	Reglamento	MIDUVI
2007	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 1397	Reglamento	MIDUVI
2009	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 46	Reglamento	MIDUVI
2011	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 821	Reglamento	MIDUVI
2013	Normativa SIV y subsidios Decreto Ejecutivo 1419	Reglamento	MIDUVI
2015	Normativa SIV y subsidios	Reglamento	MIDUVI
1997	Programa de apoyo al sector vivienda 1	Reglamento	BID
2002	Programa de apoyo al sector vivienda 2	Reglamento	BID
2015	Proyecto de inversión pública “proyectos integrales de vivienda” PIV (junio 2015)	Reglamento	MIDUVI
2018	Proyecto de vivienda “Casa para todos - cpt”	Reglamento	MIDUVI

2018	Proyecto de inversión para la entrega de vivienda de interés social dentro de la misión casa para todos	Reglamento	MIDUVI
2012	Rendición de cuentas 2012	Rendición cuentas	BEV
2014	Rendición de cuentas 2014	Rendición cuentas	BEV
2009	Boletín N. 25 mayo 2009. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el año 2008	Rendición cuentas	MEF
2010	Boletín N. 28 abril 2010. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero-diciembre 2009	Rendición cuentas	MEF
2011	Boletín N. 31. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero-diciembre 2010	Rendición cuentas	MEF
2012	Boletín N. 33. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero-diciembre 2011	Rendición cuentas	MEF
2013	Boletín N. 35. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero-diciembre 2012	Rendición cuentas	MEF
2014	Informe de ejecución presupuestaria periodo enero-diciembre 2013	Rendición cuentas	MEF
2015	Informe de ejecución presupuestaria periodo enero-diciembre 2014	Rendición cuentas	MEF
2016	Informe de ejecución presupuestaria periodo enero-diciembre 2015	Rendición cuentas	MEF
2016	Informe de ejecución presupuestaria periodo enero-diciembre 2016	Rendición cuentas	MEF
2017	Informe de ejecución presupuestaria periodo enero-diciembre 2017	Rendición cuentas	MEF
2017	Informe a la Nación 2007-2017	Rendición cuentas	SENPLADES
2002	Estructura y estatuto MIDUVI Resolución OSCIDI 2002-011	Resolución	MIDUVI
2009	Ratificación de MIDUVI Decreto ejecutivo 1508-29	Resolución	MIDUVI
2010	Reforma integral de MIDUVI Acuerdo Ministerial 58	Resolución	MIDUVI
2009	Tesis Maestría Lucía Ruiz Los actores sociales en la construcción de la política de vivienda: Cinco años de acción del contrato social por la vivienda en Ecuador 2005-2010	Tesis	ACADEMIA
2016	Tesis Doctorado Carolina Pedrotti Calidad Residencial de Toluca	Tesis	ACADEMIA
2016	Tesis Licenciatura Daniela Rosero Análisis de la política crediticia implantada	Tesis	ACADEMIA

	por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y su efecto en la economía, periodo 2007-2013		
2010	Tesis maestría Alexandra Mena Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas	Tesis	ACADEMIA
2018	Tesis Maestría Ma. Augusta Larco Quito: 40 años de políticas de regularización de suelo	Tesis	ACADEMIA
2009	Tesis maestría Ma. Elena Acosta Políticas de vivienda en Ecuador	Tesis	ACADEMIA
1984	Tesis Maestría María Aguirre La acción habitacional del estado en guayaquil 1972-1979	Tesis	ACADEMIA
2012	Tesis Licenciatura Ángel Cabezas y Jorge Acosta El BIESS: la alternativa para adquisición de vivienda	Tesis	ACADEMIA
2015	Tesis Maestría Katerine Troya Modelo para categorizar el riesgo en la cartera hipotecaria	Tesis	ACADEMIA
2020	Tesis Doctorado Marina Contreras habitando territorios de expulsión	Tesis	ACADEMIA