

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador

Lucía Elizabeth Ruiz Pozo

Director: Marco Antonio Córdova Montufar

Lectores: Augusto Barrera, Andrea Carrión Hurtado,

Gustavo Durán, Marta Lora-Tamayo y Marc Martí

Quito, julio de 2021

*Dedicatoria*

*A mi familia y en especial a Papá,  
Por inspirar ese apego al conocimiento  
Y a descubrir nuevos horizontes*

## Tabla de contenido

Resumen .....	VIII
Agradecimiento .....	IIX
Introducción .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	12
Análisis de las políticas públicas, cambio y construcción de agenda: aproximación teórica y metodológica.....	12
1.1. El análisis de las políticas públicas .....	12
1.1.1. La noción de lo público .....	12
1.1.2. El análisis de las políticas públicas, un campo en expansión .....	16
1.1.3. Las aproximaciones sobre el cambio en las políticas .....	19
1.1.4. La definición y construcción de la agenda .....	24
1.1.5. El Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras (ACF) .....	31
1.1.6. Aportes y límites del ACF .....	38
1.2. Marco Metodológico .....	39
1.2.1. El método de análisis cualitativo en la aplicación del ACF .....	41
1.2.2. Recolección de datos y procesamiento del estudio de caso.....	48
1.2.3. Descripción de los instrumentos de investigación.....	50
1.2.4. Selección de caso.....	51
<b>Capítulo 2</b> .....	56
Rol de los actores sociales y el derecho a la ciudad.....	56
2.1. Cuestiones, rol de los actores sociales y el derecho a la ciudad en América Latina .....	56
2.2. El derecho a la ciudad en las agendad globales y regionales.....	69
2.3. El derecho a la ciudad y la vivienda en la Agenda de los Gobiernos Locales .....	75
<b>Capítulo 3</b> .....	81
Escenarios de transformación de las políticas de hábitat y vivienda, en perspectiva histórica en Ecuador.....	81
3.1. El Estado de Bienestar.....	84
3.2. El Giro Neoliberal .....	93
3.3. El Giro Postneoliberal .....	108
<b>Capítulo 4</b> .....	116
Coaliciones, ideas, movilización y construcción de agenda .....	116

4.1. El Colectivo CSV, una coalición promotora del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat .....	118
4.1.1. El carácter, creencias y valores de los actores del núcleo .....	120
4.1.2. El vínculo con las organizaciones sociales .....	122
4.1.3. El vínculo con el sector privado .....	124
4.1.4. El vínculo con el sector académico .....	125
4.1.5. Vínculos con organizaciones no gubernamentales y sociales consolidados .....	126
4.2. Estructuras de oportunidad, espacios de influencia y recursos .....	128
4.2.1. De la fase reivindicativa a la programática .....	129
4.2.2. Tomando posición de agencia .....	132
4.2.3. La instauración de la Asamblea Constituyente.....	137
4.3. Ideas programáticas para incidir en el cambio de agenda.....	143
4.4. El recurso de foros como espacios de aprendizaje orientado a las políticas .....	149
4.5. Aprendizaje (influencia) en la interacción con lo público .....	154
4.5.1. Arena legislativa.....	154
4.5.2. Arena ejecutiva, el espacio de la Planificación Nacional.....	160
4.6. Procesos y resultados de la agencia del Colectivo CSV: Coyuntura, abogacía, recursos e impacto .....	166
<b>Capítulo 5</b> .....	172
La agenda de desarrollo urbano y vivienda.....	172
5.1. Cambios en el subsistema de desarrollo urbano y vivienda.....	172
5.2. Espacios formales de participación ciudadana.....	192
<b>Conclusiones</b> .....	201
Anexos.....	214
Siglas .....	243
<b>Lista de referencias</b> .....	249

## Lista de ilustraciones

Ilustración 1 Elementos de cambio en los diseños de políticas.....	24
Ilustración 2 Marco analítico de las coaliciones promotoras, Sabatier y Weible .....	33
Ilustración 3 El Derecho a la ciudad .....	64
Ilustración 4 HIC en el Foro Urbano Mundial 2014 .....	67
Ilustración 5 Las Conferencias de Naciones Unidas .....	68
Ilustración 6 El derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana. ....	69
Ilustración 7 Compromisos CGLU 2016 .....	77
Ilustración 8 Ecuador: Modelo Keynesiano, Ideas, intereses, instituciones 1950-1980 .	85
Ilustración 9 Ecuador: Extracto Decreto Ley de Emergencia 23. 1961. ....	88
Ilustración 10 Atribuciones de la JNV. 1973 .....	91
Ilustración 11 Ecuador: Modelo Neoliberal, ideas, intereses, instituciones 1981-2006 .	97
Ilustración 12 Ecuador: Oferta pública de vivienda social nueva ejecutada. 1973-2016	98
Ilustración 13 Ecuador: Modelo Postneoliberal, ideas, intereses, instituciones 2007-2017 .....	110
Ilustración 14 Actores del Contrato Social por la Vivienda 2009.....	127
Ilustración 15 Ecuador: CSV. Ejes de la demanda ciudadana. Resumen 2008 .....	144
Ilustración 16 Ecuador: Fines de los GAD en el COOTAD 2010 .....	159
Ilustración 17 Propuesta original Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013 .....	161
Ilustración 18 Miduvi. Pilares de la Revolución Urbana .....	181
Ilustración 19 Miduvi; Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna 2013 – 2017 .....	186
Ilustración 20 Miduvi: Estructura del Consejo Ciudadano Sectorial 2011-2012.....	195
Ilustración 21 Marco Analítico de las Coaliciones promotoras para la construcción de la Agenda de derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat 2005-2017 .....	205
Ilustración 22 Ecuador: Gasto social y en vivienda. 2000-2016 (millones de dólares)	215
Ilustración 23 Ecuador: Déficit de vivienda 2006-2017 .....	218
Ilustración 24 Ecuador: Mapa de déficit de vivienda 2010.....	218
Ilustración 25 Ecuador: Pago mensual de crédito vs ingresos .....	222
Ilustración 26 Ecuador: ingresos, canasta básica y costo m2 vivienda popular 2004-2017-	223
Ilustración 27 Ecuador: Número de créditos del BIESS entregados.2010-2016 .....	224
Ilustración 28 Ecuador: Colocación de la CONAFIPS por línea de Crédito. 2008-2014	226

## Lista de tablas

Tabla 1 Elementos de cambio en la acción pública en Howlett y Cashore.....	23
Tabla 2 Estructura de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas en ACF. .....	34
Tabla 3 Funciones-organización y rol de los actores entrevistados .....	45
Tabla 4 Países de la corriente progresista en América del Sur 2005-2015 .....	53
Tabla 5 Síntesis selección de caso.....	55
Tabla 6 Ecuador: Keynesianismo: Modelo de desarrollo, planificación y redistribución. 1950- 1980.....	85
Tabla 7 Ecuador: Neoliberalismo. Modelo de desarrollo, la planificación y redistribución. 1981-2006.....	94
Tabla 8 Ecuador: Oferta Pública de vivienda social nueva ejecutada. 1973-2016 .....	98
Tabla 9 Ecuador: Postneoliberalismo. Modelo de desarrollo, la planificación y redistribución. 2007-2007.....	109
Tabla 10 Miduvi: Estatuto Orgánico Institucional 2000-2010-2016 .....	174
Tabla 11 Ecuador: Política Sectorial 2010 .....	179
Tabla 12 Miduvi: Número de participantes a las Asambleas del Consejo Ciudadano Sectorial. .....	197
Tabla 13 Ecuador: Tipo de vivienda 2001 -2010.....	214
Tabla 14 Ecuador: Calidad de la vivienda 2006-2009 .....	216
Tabla 15 Ecuador: Calidad de la vivienda 2009-2017 .....	217
Tabla 16 Ecuador: Bonos e inversión en vivienda, periodo 2007-2016 <sup>1</sup> .....	220
Tabla 17 Ecuador: Colocación de la CONAFIPS por línea de Crédito. 2008-2014.....	226
Tabla 18 Ecuador: Indicadores de acceso, 2010 .....	228
Tabla 19 Ecuador: Cobertura de los servicios básicos 2005-2013.....	229

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Lucía Elizabeth Ruiz Pozo, autora de la tesis titulada “El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, julio de 2021



---

Lucía Elizabeth Ruiz Pozo

## Resumen

La investigación analiza el proceso de construcción y cambio de la agenda de derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat como un problema de política pública, el mismo que es abordado analíticamente desde el marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework ACF*), en donde la coalición promotora va más allá del triángulo de hierro y de los expertos especializados y periodistas. La pregunta central que guía la investigación es ¿De qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa actúan para incidir en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda? La investigación, analiza los espacios de aprendizaje o arenas de interacción de la coalición promotora de causa conformada por actores sociales que actúan en contextos de transformación política y social como los que ocurrieron a inicios del siglo XXI en varios países de América Latina. Se hace una lectura de largo plazo, pero se concentra en el periodo 2005 al 2017, periodo que permite dar cuenta del proceso de apertura a la interacción actoral y por tanto al aprendizaje en la construcción de la agenda pública. La caracterización de los actores de la coalición revela el rol de los intereses interdependientes dentro de la misma más allá de las creencias, así mismo la institucionalización refleja el aprendizaje en el proceso de definición de agenda y en la implementación desde una perspectiva de más largo plazo. En el subsistema de la política pública se produce el proceso de aprendizaje como resultado de la interacción e influencia del Colectivo Contrato Social por la Vivienda como una coalición de causa, que actúan en el marco de factores externos e internos. Se destaca que en el diseño de políticas públicas el camino para fijar un nuevo paradigma es bastante complejo y el aprendizaje puede ser acelerado o lento, contradictorio e incluso ir en retroceso y expresarse de manera distinta en los distintos niveles de la política (núcleo duro, núcleo de la política, políticas secundarias). En el proceso existen factores o coyunturas que detona nuevos espacios y oportunidades, incluyendo el factor de crisis, cambios políticos, cambios en otros subsistemas, agendas internacionales que son oportunamente aprovechados por los actores promotores de cambio. Los actores sociales y políticos desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechan estructuras de oportunidad y distribuyen recursos de incidencia.

## **Agradecimiento**

Mi agradecimiento a FLACSO por impulsar el doctorado de Políticas Públicas y permitir que esta generación y las nuevas generaciones puedan incursionar en una nueva disciplina en los estudios de doctorado. Sin duda es un gran aporte al país y al desarrollo del pensamiento crítico. Por ello mi agradecimiento a todos los profesores del departamento.

Un agradecimiento especial a mi director de tesis Dr. Marco Córdova, por su acompañamiento en este complejo proceso, por el respeto a las ideas, por la retroalimentación conceptual y metodológica fundamental para la culminación de una tesis doctoral fundamentada.

A los actores del Colectivo Contrato Social por la Vivienda, que han persistido en su lucha por lograr una mayor equidad, mi reconocimiento y gratitud por compartir sus testimonios para dejar constancia del camino recorrido. A los coordinadores del Colectivo CSV, Silvana Ruiz, Javier Alvarado, Nancy Torresano, Vanessa Pinto por mantener esa fuerza constante e inquebrantable en la búsqueda de un mejor mundo posible de la mano del Colectivo.

A *The Tasty-Group*, por su soporte y su amistad, gracias por todo lo que pudimos compartir en estos años de experiencia académica doctoral en FLACSO-Ecuador.

## **Introducción**

En el contexto de grandes transformaciones, en los modelos de desarrollo, la gestión pública y los estilos de implementación, entran en juego nuevos agentes, nuevos temas y nuevos paradigmas. Esta investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de construcción de la agenda urbana en Ecuador y cómo el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, entran en la agenda de política pública. Más específicamente se analiza el rol de los actores sociales para impulsar una nueva agenda de derechos en Ecuador en la última década. Se expone el proceso de aprendizaje en la definición de la agenda de políticas urbanas - que promueve el derecho a la vivienda y la ciudad y el hábitat- utilizando el Marco Analítico de las Coaliciones Promotoras (ACF) desarrollado por Sabatier, Jenkins-Smith, Weible y otros. La pregunta central que guía la investigación es ¿De qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa actúan para incidir en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda?

La tesis sustenta la hipótesis de que los actores sociales desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechando estructuras de oportunidad que se abren y van distribuyendo sus recursos de incidencia. Se sostiene que la posibilidad de los colectivos sociales de incidir en la construcción y cambio de agenda urbana dependen de la legitimidad que alcanza la coalición, de su capacidad de agencia, de los espacios que se crean para influir, de los recursos que logra movilizar (políticos, técnicos y financieros) y de las estrategias desplegadas para ampliar su margen de maniobra en los procesos de aprendizaje y transformación.

Los objetivos específicos guiados por la pregunta de investigación son

1. Presentar la cuestión urbana desde una perspectiva general, centrándose en la perspectiva latinoamericana que promueve cambios de transformación social y que enmarca el debate del derecho a la ciudad promovida por actores sociales
2. Analizar el cambio de las políticas de desarrollo urbano en Ecuador en el marco del contexto de transformación de los modelos de desarrollo y planificación y cambio en los referenciales.
3. Analizar los factores externos e internos, que influyen los cambios de las políticas públicas y en ese sentido abordar el rol que juegan los actores y movimientos sociales

para situar una nueva agenda de transformación que impulsa el derecho a la ciudad y una nueva narrativa de derechos, justicia y equidad.

4. Analizar el proceso de conformación e incidencia del Colectivo Contrato Social por la Vivienda, los recursos movilizados y las estructuras de oportunidad hábilmente utilizados para crear espacios de incidencia en las políticas públicas a partir del esquema de ACF. Incluyendo también los elementos institucionales y el rol de los intereses interdependientes dentro de la coalición y su influencia en la agenda y en la implementación de las políticas.

En esta investigación se revisa las tres líneas explicativas que proporciona el ACF para explicar el cambio: el aprendizaje, los recursos movilizados, y las estrategias desplegadas por la coalición. En el subsistema de la política pública se produce el proceso de aprendizaje como resultado de la interacción e influencia de coaliciones de causa. En esta perspectiva la investigación analiza los espacios de aprendizaje o arenas de interacción por un lado y por otro profundiza sobre el análisis de las coaliciones promotoras de causa que actúan en contextos de transformación política y social como los que ocurrieron a inicios del siglo XXI en varios países de América Latina.

Se analiza el periodo 2005 al 2017, periodo calificado como transición postneoliberal con la llegada al poder en enero del 2007 de la llamada “revolución ciudadana” que propone una nueva agenda de derechos. Los nuevos paradigmas se van situando en la agenda, pero el proceso es complejo, con distintos ritmos que se reflejan en los distintos niveles de la política desde las grandes principios y orientaciones hasta los niveles operativos.

Se destaca que en el diseño de políticas públicas el camino para fijar un nuevo paradigma es bastante complejo y el aprendizaje puede ser acelerado en un determinado momento, pero también puede ser lento, contradictorio e incluso ir en retroceso y expresarse de manera distinta en los distintos niveles de la política (núcleo duro, núcleo de la política, políticas secundarias).

Siguiendo a Sabatier y Jenkins-Smith (2007, 2014) en el proceso del cambio de las políticas existen factores o coyunturas que detona nuevos espacios y oportunidades, incluyendo el factor de crisis, cambios políticos, cambios en otros subsistemas, agendas internacionales que son oportunamente aprovechados por los actores promotores de cambio. Los actores sociales

y políticos desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechan estructuras de oportunidad y distribuyen recursos de incidencia.<sup>1</sup>

La tesis introduce al campo de análisis de cómo se fueron situando los temas como una cuestión de asunto público. A fines del siglo XIX e inicios del siglo XX una infinidad de asuntos de la vida social como la educación, salud, bienestar social, vivienda, terminaron siendo objeto de la intervención o regulación estatal, incluyendo la planificación urbana. A principios del siglo XX se produjeron cambios profundos a partir de la influencia de las formulaciones de Dewey y de Keynes sobre lo público y sus problemas y posteriormente con la Declaración Universal de Derechos Humanos. A mediados del siglo XX, en el ámbito del análisis de las políticas públicas, tuvieron importante influencia Harold Lasswell, Charles E. Lindblom, Robert Dahl y David Easton. Estos autores indagan sobre los procesos de toma de decisiones, los diálogos entre los investigadores en ciencias sociales, los grupos económicos y los decisores públicos; el margen de maniobra de los decisores públicos; y el amplio espectro del sistema político en donde el Estado es un actor más. En Europa el Estado de Bienestar se impulsa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se hace cargo de amplias funciones, competencias y ámbitos. No sólo se trata de la intervención en asuntos sociales sino también del rol regulador de las actividades económicas y el impulso a la inversión pública. A principios de los años ochenta el Estado es puesto en cuestión: el paradigma neoliberal (más mercado – menos Estado) determina cambios profundos en lo económico, social y cultural. Los movimientos sociales, los movimientos de resistencia en todo el mundo se movilizan por “otro mundo posible”: la propuesta está centrada en el ser humano y sus derechos, la defensa del medio ambiente, la solidaridad y una postura radicalmente opuesta al neoliberalismo.

Diferentes perspectivas teóricas, enfoques sobre las políticas públicas y marcos analíticos intentan explicar el cambio en las políticas públicas. En los años 70 los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas abordan el estudio de la acción pública, ampliando el espectro de enfoques, autores, contextos y perspectivas. En la literatura especializada sobre el análisis del cambio en las políticas públicas se pueden distinguir tres corrientes que

---

<sup>1</sup> Sabatier señala seis tipos de recursos al respecto: autoridad formal legal para la toma de decisiones, contingentes listos para movilizaciones, habilidades de liderazgo, opinión pública (que los agrupamos como recursos políticos), información (aquí haremos referencia a recursos técnicos como foros, información, conocimiento experto), y recursos financieros (Sabatier 2007).

interpretan el proceso de cambio en las políticas públicas<sup>2</sup>: los racionalistas, los neo-institucionalistas y los cognitivistas. Para los racionalistas, el cambio está determinado por los intereses de los actores, quienes buscan maximizar su utilidad; ello hace referencia a la escuela del *Public Choice* o de la elección racional, que se basa en teorías relativas de costos de transacción, el principal-agente y la teoría de juegos (Roth 2008, 80). Por su parte, los neo-institucionalistas subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas, en esta línea Cruz-Rubio señala que el cambio de las políticas surge por “la alteración de acuerdos institucionales provocada por la acción colectiva” (Cruz-Rubio 2012, 316). Finalmente, los constructivistas analizan el cambio en las políticas a partir de las ideas, de las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones (Berry & Berry 1990, Roe 1994, Fischer 2003, Muller 2006, Ingram, Schneider y deLeon 2007, Jenkins-Smith, Weible y Sabatier 2007).

El Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras (ACF-Advocacy Coalition Framework) constituye un marco analítico que permite analizar la complejidad de los sistemas sociales y políticos con el objetivo de avanzar hacia la comprensión de los diversos factores que impulsan el cambio de políticas en múltiples escalas. El ACF se sitúa entre los marcos de análisis que centran la atención en el rol de las ideas como factor explicativo del cambio en las políticas, a diferencia de los enfoques racionalistas centrados en los intereses o de los enfoques neo-institucionalistas centrados en las instituciones.

El ACF identifica dos fuentes principales de cambio de política. Por una parte, están los cambios inducidos por eventos externos como los cambios socio-económicos y cambios políticos o cambios en la opinión pública, cambios en las coaliciones gobernantes y cambios en otros subsistemas de políticas. Por otra parte, están los cambios por medio del aprendizaje que se produce por la retroalimentación al interior del subsistema de política pública. Adecuaciones al marco analítico incorporaron las estructuras políticas de oportunidad (EPO) como elementos para mediar entre los parámetros relativamente estables y el subsistema de política, que igualmente afectan los recursos de los actores que inciden en el subsistema de política (Sabatier y Weible 2007, 199).

---

<sup>2</sup> Los trabajos de Sabatier y Weible (2007), Parsons (2012), Weible (2013), Roth (2014), Fontaine (2015), permiten una caracterización de los diferentes enfoques desarrollados en torno al análisis de las políticas públicas.

Para Sabatier y Weible (2007), el cambio de agenda implica un proceso de confluencia de valores y coordinación, confianza, aprendizaje colectivo y negociación. Este proceso se enmarca en un contexto de presiones internas y externas que influyen el cambio en función de los recursos que movilizan los actores involucrados. Entre los recursos se cuentan: la autoridad formal legal para la toma de decisiones, la opinión pública, la información, los contingentes listos para movilizaciones, los recursos financieros y las habilidades de liderazgo (Sabatier y Weible 2007, 203-241).

Desde su nacimiento en los años ochenta, el ACF ha desarrollado tres campos de análisis: el cambio de las políticas, el aprendizaje y las coaliciones promotoras. Durante las últimas décadas, ha tenido varias revisiones y adaptaciones a otras regiones fuera de Estados Unidos donde nace el marco.<sup>3</sup> En el año 2007 el ACF es revisado “para tratar explícitamente los regímenes corporativistas europeos y los regímenes ejecutivos autoritarios de muchos países en vías de desarrollo” (Sabatier y Weible 2007, 204). Las últimas revisiones del marco se presentan en la tercera y cuarta edición del libro que datan de 2014 y 2017. En cada revisión se incorporan nuevos aportes al marco analítico, incluyendo su expansión a distintos sectores, regiones y nuevas áreas de investigación.

Entre las líneas de investigación sugeridas en las ediciones de la obra *Theories of the Policy Process* del 2014 y 2017, los autores y principales promotores del ACF (Sabatier, Jenkins-Smith, Weible y Nohrstedt) proponen profundizar sobre las teorías del aprendizaje -esta es una línea poco estudiada dentro del análisis de políticas públicas su abordaje puede dar más luces tanto sobre el concepto mismo de aprendizaje, como sobre las maneras de abordar el proceso de aprendizaje orientado a las políticas. Otro eje de investigación propuesto es el análisis de las coaliciones con el objeto de entender las estructuras y las razones no sólo de su surgimiento sino también de su debilitamiento o estancamiento. De igual manera se destaca la importancia de enfocarse en las características de los actores, en los actores principales y auxiliares, en el político emprendedor y en los *policy brokers*. Los autores también destacan la necesidad de profundizar los análisis sobre el acceso y explotación de los recursos de las coaliciones, permitiendo identificar jerarquías de los recursos utilizados reconociendo su efectividad en la incidencia. (Jenkins-Smith, y otros 2014, 204-207). Los tópicos abordados, se centran en temas ambientales (57%) y en menor medida temas de salud (11%), económicos

---

<sup>3</sup> En 1993 se publica, *Theories of the Policy Process*, editada por Sabatier y Jenkins-Smith y una segunda edición aparece en 1999.

y financieros (8%) y de educación (6%), básicamente desarrollados en el contexto de Estados Unidos (42%) y Europa (42%) (Jenkins-Smith, y otros 2014, 211). La aplicación a otras regiones del mundo y la diversificación de temas es más bien reciente.

En particular, los temas urbanos han tomado relevancia a partir de las preocupaciones ambientales globales y las agendas y compromisos de los Estados en torno al desarrollo urbano sostenible. Los procesos de urbanización son considerados hoy día uno de los fenómenos más determinantes de la evolución del mundo contemporáneo. Los problemas y las maneras de enfrentarlos han ido cambiando en los tiempos, mediando procesos de abogacía tanto para definir los problemas como las soluciones que se concretan en las políticas públicas. Los problemas se van resolviendo (o no) en la medida que el Estado, la sociedad y la gente asumen la responsabilidad de enfrentarlos. Hay una diversidad y dispersión de recursos que son requeridos para el despliegue de las políticas urbanas, en la que entran en juego un conjunto de actores institucionales y no institucionales. Hay movilización social, y es en el proceso de las políticas públicas que se constituyen los actores, en ese proceso se manejan recursos de poder, se canalizan visiones, valores e intereses (Rodríguez y De Virgilio 2011).

América Latina es un laboratorio que expresa la movilidad y acción social en los procesos de transformación y es expuesta aquí con autores como Igor Pantoja (2016), María Clara Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio (2011); el tema de la vivienda, la producción social del hábitat y el derecho a la ciudad son abordados con los aportes de Ignacio Arce (2016), Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2004) y Enrique Ortiz (2011) entre otros.<sup>4</sup> Actualmente toma revuelo con el posicionamiento por parte de los movimientos sociales urbanos del *derecho a la ciudad como un macro bien común*. Este derecho es asumido políticamente por coaliciones globales, de la sociedad civil, de los gobiernos locales, de bloques y plataformas de actores sociales y políticos y finalmente logra entrar, al menos en los principios que rigen la Nueva Agenda Urbana para los próximos 30 años declarada en Quito en el 2016. gracias a la abogacía de los movimientos progresistas globales.

---

<sup>4</sup> En 2012 se publica el libro "El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina" que compila los trabajos de Martha Arévalo, Guillermo Bazoberry, Claudia Blanco, Selma Díaz, Raúl Fernández Wagner, Alejandro Florián, Ramiro García, Quispe Gustavo González, Graciela Landaeta, Daniel Manrique, Jaime Miyashiro Tsukazan, Benjamín Nahoum, Joakim Olsson, Enrique Ortiz Flores, Leonardo Pessina, Ana Sugranyes, Cristina Vila. El libro es una amplia compilación de la realidad habitacional de la región; cubre las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

La presente investigación se plantea en el contexto de transformaciones progresistas de inicios del siglo XXI, que operan en un nuevo marco de valores, en donde actúan tanto factores externos como factores internos, así como estructuras de oportunidad que condicionan la intensidad de los procesos de cambio.

Siguiendo el marco de análisis de las coaliciones promotoras (ACF), la investigación aborda tres líneas de análisis: el análisis del cambio y construcción de agenda, el de las coaliciones de causa y el aprendizaje. Estas tres líneas tienen un abordaje interrelacionado.

1. En la primera línea, el proceso de construcción de agenda urbana como un problema de política pública pone atención a los enfoques cognitivistas que han profundizado en el rol de las ideas como factor explicativo del cambio. El análisis del caso de Ecuador permite identificar que, en el proceso de cambio de agenda, hay superposición de modelos: los nuevos paradigmas van entrando en la agenda, pero subsisten elementos de los anteriores sistemas de creencias. Por ejemplo, como lo veremos, entra en agenda el derecho a la ciudad y las visiones integrales de acceso a vivienda adecuada, pero se mantiene el sistema de subsidio bajo el modelo ahorro, bono, crédito, sin que exista una garantía de acceso a un hábitat y vivienda adecuados.
2. En la segunda línea, la investigación analiza el proceso de interacción de los actores sociales en la arena pública, lo que implica caracterizar la naturaleza de colectivos organizados, los recursos movilizados, las estrategias y las acciones desplegadas, que permiten la incidencia en lo público. El análisis del proceso de construcción de agenda se desarrolla aquí a través de la narrativa construida, una lectura de los espacios de influencia y los recursos movilizados por el Colectivo Contrato Social por la Vivienda (CSV), que se identifica aquí como lo que Sabatier llama una Coalición Promotora de Causa. La “causa”, el eje movilizador, es el “derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”. Uno de los aportes de esta tesis a la agenda de investigación del ACF es el análisis de un tipo particular de actores de la sociedad civil que conforman la coalición de incidencia. Sabatier señala que el espectro de actores participantes no solo incluye el tradicional “triángulo de hierro” (legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés), sino que además incluye a los investigadores y periodistas. En este caso, la coalición incorpora a una diversidad de actores de la sociedad civil entre los que se cuentan delegados de fundaciones, del sector privado, de organizaciones de base, académicos y profesionales independientes. Son actores cohesionados en un colectivo

para incidir en la hechura de las políticas públicas y que han permanecido actuando por más de una década. Se ilustra el caso de una coalición que se alía en torno a organizaciones de trayectoria, y prestigio en el tratamiento del eje sectorial, que puede situarse como un *think tank*, pero cuya característica es el trabajo concertado en espacios de participación ciudadana y colectivos de base. La coalición igualmente se nutre de la experticia de redes globales centradas en la defensa de derechos y promotoras de proceso de transformación.

3. En la tercera línea, la incidencia se aborda desde: el aprendizaje, los recursos movilizados, y las estrategias de adaptación. Se analizan estructuras de oportunidad aprovechadas por la coalición en el proceso de transformación de referenciales que se opera en el transcurso de más de una década (2005-2017). El énfasis de esta contribución está orientado al aprendizaje, intra y entre coaliciones, o más bien entre una coalición promotora conformada por actores sociales y el statu quo. Entre los recursos a disposición, creados o hábilmente aprovechados por las coaliciones como claves para el proceso de aprendizaje están los foros. Hay foros de varios tipos: foros internos en donde se consolida el sistema de valores de la coalición, los *think tank* contribuyen con la difusión de ideas; foros con expertos, con actores de prestigio, en donde se comparte el “conocimiento científico” con el conocimiento de los actores sociales y de los actores tomadores de decisiones; y foros de actores sociales. Todos estos espacios son espacios de aprendizaje, de negociación, influencia y definición de agendas. Son escenarios en los que se ponen en juego las metodologías de diálogo e incidencia y se establecen reglas y acuerdos. Ilustran los procesos de aprendizaje al interior de la coalición y en la relación con los espacios de toma de decisiones. La coalición maneja varios recursos que son aprovechados en las diferentes coyunturas del proceso de incidencia.

Algunos aportes al ACF para profundizar en los estudios sobre política pública en América Latina se podrías sintetizar en:

1. Integrar la perspectiva de análisis tanto desde la acción colectiva: ¿cómo los actores sociales actúan en el proceso de las políticas?; como desde el análisis de los factores del cambio de las políticas o la agenda: ¿de que manera en la interacción de los actores se genera el aprendizaje, que recursos son movilizados y que estructuras de oportunidad son aprovechadas para el cambio de agenda? ; y profundizar el análisis de tipo particular de coaliciones centradas en actores sociales o movimientos urbanos en contextos de transformación, más allá del triángulo de hierro.

2. En el abordaje analítico de las políticas públicas desde el ACF, se debe insistir en los factores que permiten abordar la complejidad y los contextos específicos y cambiantes en los que se desarrolla el proceso de la acción colectiva. La intensidad del cambio es diversa a nivel de los sistemas y subsistemas y presenta una diversidad de combinaciones en los distintos niveles de la política (núcleo profundo, núcleo de la política y aspectos secundarios).
3. Para América Latina es interesante analizar los procesos de Asambleas Constituyentes, la trayectoria de los actores interactuantes y de las innovaciones en la inserción de nuevos derechos y como se concretan el las políticas.
4. Las estructuras de oportunidad ameritan un análisis contextual, y la identificación de estas estructuras y de lo recursos y la influencia en los distintos niveles de la política.
5. En el ámbito metodológico, la integración del marco analítico del ACF con técnicas cualitativas (entrevistas, observación participante y conocimiento situado, análisis de archivo) y análisis de fuentes secundaria y narrativas permite amplia las experiencias en la región desde los enfoques constructivistas.

### **Estructura de la tesis**

En el primer capítulo, la tesis empieza por introducir al campo de análisis de las políticas públicas, situando la cuestión de lo público, para luego pasar a los enfoques sobre las políticas públicas y los marcos analíticos que explican el cambio en las políticas públicas. Se presentan las definiciones y marcos analíticos, centrando la atención en los enfoques cognitivistas que han profundizado en el rol de las ideas como factor explicativo. En la segunda parte del capítulo se explica el proceso metodológico de aplicación del marco analítico de las coaliciones promotoras de causa, abordado desde una perspectiva cualitativa de análisis de caso, en la que se aplica la observación participante y conocimiento situado (el observador, la investigadora es parte del proceso de conformación del colectivo CSV y habla desde el conocimiento interno del mismo).

El segundo capítulo revisa las cuestiones urbanas, el surgimiento del derecho a la ciudad y su posicionamiento en las agendas globales y en ese contexto el rol de los actores sociales a nivel regional y local en los procesos de transformación. La Nueva Agenda Urbana (Hábitat III en Ecuador) marca un contexto particular y una oportunidad para la inserción de nuevos desafíos y la articulación con la agenda de los movimientos sociales.

En el tercer capítulo, la investigación conjuga los enfoques de análisis de las políticas públicas -a partir del ACF, con el análisis sectorial – las cuestiones urbanas. Se hace énfasis en las trayectorias de las políticas de vivienda social como uno de los ejes que acapara la atención de la acción pública desde mediados del siglo pasado, identificando el traslape de diferentes modelos y referenciales. En el contexto global y latinoamericano, surgen procesos de innovación y búsqueda de alternativas que apuntan hacia enfoques de integralidad y se van incorporando en las agendas de políticas públicas. La investigación despliega el proceso histórico de construcción y cambios de la política sectorial en Ecuador, que incluye el periodo de vigencia del modelo de Estado de Bienestar, el retorno a la democracia, la fase neoliberal, el periodo de crisis e inestabilidad, el retorno a la estabilidad y la fase desarrollista postneoliberal. Se analiza concretamente la década del gobierno de Rafael Correa, que se ha enmarcado como un populismo de izquierda autodefinido como el gobierno de la *Revolución Ciudadana*.

Los capítulos cuatro y cinco permiten desplegar las categorías analíticas que ofrece el ACF y se sustentan las hipótesis del estudio de caso. En el capítulo cuarto, se aborda la caracterización y proceso de articulación de los actores sociales que logran conformar una coalición promotora que abanderan la abogacía por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. Esto implica presentar el sistema de creencias, a través de lo que los actores de la coalición CSV identifican como sus ideas programáticas, la lectura de los problemas y las propuestas de soluciones que surgen en la perspectiva de ir las posicionando en la agenda pública. Por otra parte, se aborda el aprendizaje, los recursos y las estrategias desplegadas frente a estructuras de oportunidad. Se presentan los campos de deliberación en espacios creados, en espacios informales o formales institucionalizados generados o aprovechados por la coalición de causa. En el quinto capítulo se presenta la incorporación de los temas que se fueron posicionando en la agenda sectorial a partir de las innovaciones planteadas desde la Asamblea Constituyente, el Sistema Nacional de Planificación y desde la nueva función del Estado de Control Social y Transparencia. Se incluyen el proceso de definición de la llamada Revolución Urbana y la incorporación de los ejes de la Nueva Agenda Urbana.

Algunas cuestiones que se puede resaltar y que puede generar futuras investigaciones que se desprenden de esta tesis serían:

1. El ACF es un marco consolidado, con un conjunto de hipótesis sobre el cambio de las políticas, el aprendizaje y las coaliciones. El análisis se está ampliando en la región y

cubriendo temas que van allá de los ambientales en donde han predominado las investigaciones.

2. Una lectura de largo plazo muestra los escenarios cambiantes en el que se insertan los dispositivos de acceso a la vivienda, cambian los contextos, cambian las lógicas y también hay una permanente superposición de instrumentos.
3. El caso ecuatoriano se inserta en el marco de algunas complejidades, cambio constitucional, régimen postneoliberal, factores externos, crisis económica y debilidad institucional, influencia de las agendas globales, emergencia del derecho a la ciudad.
4. La ciudad como macro bien común es un tema que va tomando fuerza. La referencia a la ciudad como objeto de derechos es una novedad. La movilización del derecho a la ciudad es promovida desde los sectores intelectuales progresistas y los movimientos sociales regionales con base social. Es una cuestión que se empieza a destacar como objeto de la política pública.
5. La lectura de la agencia de los colectivos permite identificar su incidencia en la construcción de la agenda, pero también se inscribe en la propia implementación de la política (acceso a la vivienda, mecanismos de crédito, acceso a espacios de participación, espacios de toma de decisiones). En un proceso de aprendizaje que se retroalimenta.
6. Los cambios constitucionales (la Asamblea Constituyente) es una mega ventana de oportunidad, que amerita un profundo análisis de condiciones, actores, intereses que están en complejo dinamismo para definir y asentar las ideas de consenso. Sin perder de vista, que luego del proceso constituyente están las normas secundarias, la planificación nacional como orientadora y/o rectora de las políticas públicas y la elaboración e implementación de instrumentos. La influencia de las coaliciones se marca en la definición de agenda y en la implementación.

## Capítulo 1

### **Análisis de las políticas públicas, cambio y construcción de agenda: aproximación teórica y metodológica**

Este capítulo se divide en dos partes: una aproximación teórica y una aproximación metodológica. La primera nos introduce en el campo del análisis de las políticas públicas, con una breve introducción sobre la noción de lo público, la cuestión urbana, el rol del Estado y los distintos enfoques sobre el análisis del cambio en las políticas. Se presenta la elección del Marco de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework ACF*) como marco analítico en el que se sustenta la investigación y sobre el campo específico de análisis sobre el establecimiento de la agenda (*Agenda Setting*). En la segunda parte del capítulo se presenta el marco metodológico, que incluye la propuesta de análisis cualitativo en la aplicación del ACF, el proceso de recolección de datos y los instrumentos de investigación.

#### **1.1. El análisis de las políticas públicas**

##### **1.1.1. La noción de lo público**

A principios del siglo XX las nociones de “*lo público*” y “*lo privado*” sufrirán cambios profundos. Las formulaciones de John Dewey (1927) sobre lo público y sus problemas, el trabajo de John Maynard Keynes sobre el fin del *laissez faire* (1926), su teoría general de empleo, el interés y el dinero (1936) y posteriormente el trabajo de Herbert Alexander Simon (1947) sobre el comportamiento administrativo analizado desde una perspectiva lógica positivista y de racionalidad limitada, desencadenaron ese cambio profundo y una aplicación práctica en tiempos de la reconstrucción de la postguerra y en el *New Deal* de Roosevelt. Se vive una activa transformación de la manera como se fueron situando los problemas o los temas como un asunto público y por tanto una ampliación de las competencias y funciones del Estado. Tal como lo plantea Parson la acción pública penetró espacios que antes hubieran considerado privados, se expandieron a todos los aspectos de la vida social, “cuestiones relativas a la educación, la salud, el bienestar social, la vivienda y la planeación urbana acabaron por quedar sujetas a la regulación y/o intervención estatal” (Parson 2012, 39).

Los temas urbanos fueron abordados por los sociólogos, planificadores urbanos, geógrafos, economistas, politólogos, historiadores, filósofos, etc. Nisbet (2003) señala algunas cuestiones destacadas desde el pensamiento sociológico y que emergieron a partir del impacto que tuvo la revolución industrial tanto en el pensamiento inglés como francés y alemán:

Desde Comte a Weber los sociólogos debatieron los problemas de la comunidad, el status y la autoridad en el contexto impuesto en la sociedad europea por las fuerzas de la división del trabajo, el capital industrial y los nuevos roles del hombre de negocios y del obrero .... La situación de la clase obrera; la transformación de la propiedad; la ciudad industrial; la tecnología y el sistema fabril serían los temas que provocaron mayores tematizaciones (o formulaciones conceptuales y de problemas, destacadas por Tocqueville, Marx y Weber) (Nisbet 2003, 41).

De estos temas, la situación de la clase trabajadora, fue sin duda el más debatido y fue planteado como un debate y una preocupación moral y analítica. El segundo tema, derivado de la revolución industrial, es el de la propiedad y su influencia sobre el orden social. Según Nisbet, conservadores y liberales coincidían en su odio a cierto tipo de propiedad: la industrial de gran escala (propiedad abstracta representada por acciones en la bolsa), los conservadores y radicales desconfiaban por igual del capital industrial y del financiero (Nisbet 2003, 44). Una tercera cuestión es el urbanismo, se aborda el tema del carácter social de la ciudad, en donde se levantan estigmas sobre la pérdida de comunidad y pertenencia como: desorganización, alienación, aislamiento mental, descritos en escenarios como Londres y París (relatados por los novelistas Balzac, Víctor Hugo y Zola), conservadores y liberales concordaban en su desagrado por el urbanismo (Nisbet 2003, 46). En relación a la tecnología se destacaron los temas del impacto en la liberación de las energías productivas en el sistema fabril, la influencia sobre la relación histórica entre hombre y mujer, la familia, la relación campo la ciudad, en la división del trabajo. “Tocqueville veía en la máquina y en la división del trabajo los instrumentos de la degradación más espantosa y tirana: el hombre es subordinado, debilitado” (Nisbet 2003, 48). En términos de vivienda se impulsaron desde procesos de saneamiento de las ciudades o medidas higienistas, hasta políticas de congelación de los alquileres según la coyuntura económica (Rodríguez Alonso 2009, 128).

A finales del siglo XIX, los gobiernos de Europa occidental ya habían comenzado el proceso de saneamiento de las ciudades (demolición de viviendas insalubres, creación de equipamientos, ensanchamientos de calles), que vino acompañado de la creación de una nueva legislación relativa a normas de construcción y urbanismo. Pero estas medidas no facilitaron el acceso a la vivienda a la población de rentas más bajas...En 1919, el Reino Unido introdujo regulaciones específicas de vivienda en la legislación mediante la *Housing and Town Planning Act [Ley de vivienda y urbanismo]* [...] El principio del siglo XX fue un periodo

políticamente muy conflictivo y los condicionantes económicos hicieron difícil la construcción de todas las viviendas necesarias. En los años 30, tras el *crack* del 29, se generalizaron las políticas de congelación de los alquileres (Rodríguez Alonso 2009, 127-128).

Michel Pinçon y Monique Pinçon-Charlot en su artículo, “*La ville des sociologues*”, que aparece en el libro *La ville et l'urbain. L'état des savoirs* (Paquot, Lussault y Body-Gendrot 2000), comentan las contribuciones de Foucault y Bourdieu. Para Michael Foucault, el Estado y el aparato administrativo son presentados como una máquina de control, trabajando sin cesar para asegurar la permanencia de la explotación y sobre todo para mantener el orden social y moral, y desde esa perspectiva son vistas las políticas de equipamiento colectivo y de vivienda social. Desde la concepción del espacio urbano desarrollada bajo las teorías de Pierre Bourdieu (fines de los 60s), el espacio urbano ya no es tratado como un simple contexto, más o menos ajustado a las necesidades y expectativas de los agentes, el espacio urbano no se define más sin tomar en cuenta las prácticas individuales de quienes lo viven y construyen continuamente; simultáneamente los individuos son a la vez construidos por la ciudad, el barrio en que habitan y trabajan (Pinçon y Pinçon 2000, 55-56). Dentro de los enfoques sociológicos cualitativos franceses de los años 60 sobre el fenómeno urbano están los trabajos de Henri Lefebvre, se aborda el tema desde la perspectiva del espacio social de la *ville*. A propósito de los 50 años de su obra “*le droit à la ville*” Lefebvre es revisitado por el mundo académico, político y social: destacan que su mérito fue desplegar las bases del debate sobre el *derecho a la ciudad*, que supone una teoría integral sobre la ciudad y la sociedad urbana, un derecho que conjuga los intereses (más allá de lo inmediato y lo superfluo) de la sociedad entera y de quienes habitan la ciudad, se enfoca en el hábitat y en el habitar (Lefebvre 1967, 35).

En los años 70, los análisis fueron marcados por la influencia del marxismo en las ciencias sociales, así al análisis de los efectos sociales de lo construido y de las estructuras de la ciudad, siguen los estudios de la producción del espacio urbano, la economía y las relaciones de producción. En Castells (1972) se señalaba que “las reglas de funcionamiento del sistema urbano son fáciles a determinar, puesto que ellas no hacen más que especificar las reglas generales del modo de producción” (Pinçon y Pinçon-Charlot 2000, 55).

A la emergencia de las cuestiones urbanas, corresponde la inserción de una problemática en la agenda de políticas públicas. La complejidad del entramado de las políticas urbanas es

destacada por los españoles Blanco y Subirats (2012, 17), éstas trascienden los niveles locales, regionales y nacionales. Por un lado, las políticas urbanas interrelacionan diversos aspectos entre ellos “económicos, culturales, urbanísticos, ambientales, sociales y de servicios a las personas y familias, que determinan en buena parte la calidad de vida, el día a día de los ciudadanos” por otro lado, actualmente las ciudades asumen “una agenda mucho más compleja que la que tenían hace años” (Blanco y Subirats 2012, 17).

Blanco y Subirats subrayan que si bien “las instituciones públicas, son actores necesarios en cualquier proceso de elaboración de políticas”, no son los únicos actores, por tanto, “no tienen por qué tener una posición monopolística, ni ser los protagonistas principales de esas políticas” (Blanco y Subirats 2012, 19), se requieren procesos de negociación y arreglos institucionales.

La calidad democrática y la funcionalidad de este tipo de arreglos institucionales ha sido objeto de debate en los últimos años en Europa (para una síntesis de esos debates ver, por ejemplo, Sörensen y Törfing, 2008), e incluso en España (Subirats, 2002; Blanco y Gomà, 2002; Alguacil, 2006) (Blanco y Subirats 2012, 19).

La complejidad de los problemas urbanos también está asociada a la diversidad y la dispersión de los recursos requeridos para el despliegue de las políticas urbanas, en la que entran en juego un conjunto de actores institucionales y no institucionales, esto demanda una estrecha colaboración y se requiere adoptar un estilo de política públicas colaborativas multidisciplinares, para conseguir los objetivos colectivos (Blanco y Subirats 2012, 19). En los países desarrollados el Estado de Bienestar se impulsó con fuerza desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta los años 70-80. El modelo keynesiano fue acogido en América Latina y desarrollado por la CEPAL, pero presenta características distintas en la región relacionadas con el grado de desarrollo y características de la economía de los países, como se verá más adelante en el caso de Ecuador. El Estado se hace cargo de amplias funciones, competencias y ámbitos. Se desarrollan los sistemas integrales de protección social, sistemas de solidaridad, salarios mínimos, mutuales. Y se despliega una importante función en la inversión pública, en la generación de empleo, ampliación y expansión de los derechos humanos. En los años 80, el rol del Estado es puesto en cuestión por la emergencia de la corriente neoliberal. Esta corriente está caracterizada por cambios profundos en lo económico, social y cultural, en donde prevalece la idea de menos Estado y más mercado, se

privilegia una intensa competición de los mercados, una limitada intervención estatal y una orientación empresaria de la acción pública.

Históricamente el neoliberalismo emerge desde la teoría económica, pero pronto trasciende a un fenómeno social y político resultado de la crisis económica de los años 70 del siglo pasado (Hall 1993, Harvey 2003). Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos son los principales precursores de las ideas neoliberales. En América Latina, Chile bajo la influencia de los *Chicago Boys*, discípulos de Friedman, es el caso emblemático del neoliberalismo. Después de la crisis de la deuda externa en los ochenta, prácticamente toda América Latina suscribe las *cartas de intención* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que impulsan el Consenso de Washington y la línea neoliberal. En América Latina a inicios del siglo XXI emerge una disputa de sentido sobre el rol del Estado y una reedición de las propuestas progresistas, que reivindican el Estado de Bienestar, el enfoque de derechos y nuevos paradigmas, con un amplio espectro de la acción pública, que alcanzan distinto grado de concreción.

### **1.1.2. El análisis de las políticas públicas, un campo en expansión**

A mediados del siglo XX el análisis de las políticas públicas adquiere gran relevancia con los trabajos de Harold Lasswell y el proceso de decisión (1951, 1953), de Charles Lindblom (1959) y de Robert Dahl (1956, 1961) sobre el incrementalismo y los procesos democráticos y la teoría sistémica de David Easton (1965). Lasswell, politólogo norteamericano, incorpora en su análisis el diálogo que se da entre investigadores en ciencias sociales, grupos económicos y decisores públicos con el objetivo de mejorar la eficacia en las políticas. Por su parte, Lindblom amplía el análisis del margen de maniobra de los decisores públicos, mientras Easton incorpora al mundo político la aplicación de la teoría de sistemas: el Estado no constituye un único actor, sino que es parte de un sistema político (Subirats et al. 2012, 22). El análisis de las políticas públicas se ha convertido en un campo cada vez más relevante para la ciencia política. Desde los años 70 los científicos sociales, sociólogos, economistas y politólogos abordan el estudio de la acción pública, en particular en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y los países escandinavos. En América Latina el análisis de las políticas públicas se empieza a abordar a partir de los estudios de las ciencias administrativas con autores como Oscar Oszlak y Bernardo Kliksberg y sus trabajos sobre burocracia, Estado y sociedad civil. Aportes importantes para la expansión del campo en la región fueron la traducción en España del libro de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1989) "*Politiques*

*Publiques*” y en México la difusión del libro de Luis Aguilar Villanueva (1993) (Roth 2014, 12).

Joan Subirats et al. (2012) plantean que, por un lado, los sociólogos de las organizaciones públicas se interesan en el análisis del sistema de actores aplicado a la gestión pública, mientras que los economistas (e investigadores de la economía política) se concentran en el análisis de las herramientas e instrumentos de intervención pública y su eficiencia. Desde la ciencia administrativa los trabajos se centran en la perspectiva más organizativa o institucional.

Por su lado André Roth (2008) en su contribución sobre las distintas perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas identifica cuatro perspectivas epistemológicas y teóricas a partir de los paradigmas de las ciencias sociales: a) el paradigma positivista y neopositivista, b) el paradigma post positivista o del racionalismo crítico, c) el paradigma de la teoría crítica y d) el paradigma constructivista.

- a) El primero, el paradigma positivista, herencia de la Ilustración considera que “la ciencia positiva puede ser utilizada no sólo para descubrir las leyes de la naturaleza, sino que permite también entender las actividades humanas [...] la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas” (Roth 2008, 71), en este paradigma el investigador tiene una posición objetiva que separa hechos y valores. La variante del neopositivismo (al que se asocia el *public choice*) asume las críticas al positivismo sostiene que la realidad puede ser explicada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas (en políticas públicas esta postura se denomina incrementalista o utilitarista) (Roth 2008, 72).
- b) En el segundo paradigma postpositivista los hechos existen y pueden ser explicados, pero “existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Adicionalmente resulta imposible para el post positivista, contrario al investigador (neo) positivista, separar los hechos de los valores” (Roth 2008, 72).
- c) La teoría crítica surge en la escuela de Frankfurt con Habermas, Adorno y Marcuse, comparte las premisas ontológicas del post positivismo, pero aquí, resume Roth, la realidad existe, pero es de acceso imposible, la objetividad científica no existe, la objetividad es ilusoria, la actividad científica está orientada por valores (Roth 2008, 73)

d) Finalmente, el paradigma constructivista (con Peter Berge y Thomas Lukcman) la realidad es una construcción social, la realidad objetiva no existe, es relativa, es percibida según la posición del observador, el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva (Roth 2008, 74).

Subirats complementa indicando que “la argumentación y los valores definen una ‘visión del mundo’ que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública” (Subirats et al. 2012, 24). En la medida en que el objeto de las políticas públicas se amplía más allá del análisis de los problemas y sus soluciones, hacia los análisis de los “marcos de interpretación del mundo”, el enfoque cognitivo de las políticas públicas aporta con un gran número de respuestas tomando en cuenta la dimensión global de la acción pública (Subirats y otros 2012, 23-24).

El análisis del proceso de las políticas, abordado desde el enfoque argumentativo, pone énfasis en la fabricación de significados. Para Zahariadis, citando a Schneider e Ingram “los constructivistas conciben la formulación de políticas como guiada por la persuasión y la construcción social de identidad y significado”, además incluyen juicios morales, citando a Majone “la argumentación es el proceso clave por medio del cual los ciudadanos y quienes formulan políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas” (Zahariadis 2007,74).

Dos elementos adicionales sobre el análisis de las políticas públicas que concierne a esta investigación son: el enfoque de etapas o el ciclo de las políticas, y el otro tema es la ampliación de la complejidad. Una importante parte de los estudios de análisis de las políticas examina el modelo de ciclo de las políticas, dividido en 5, 7 o más etapas según los autores, nueve en el caso de Hogwood y Gunn (1984)<sup>5</sup>, mientras que en Anderson (1984) el proceso contiene: “identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación” (Aguilar Villanueva 1993, 16-17). Inicialmente Laswell (1956) introdujo siete etapas: inteligencia (entendimiento), promoción (discusión), prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Actualmente la diferenciación entre establecimiento de la agenda (*agenda setting*), formulación de políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación se ha convertido en la forma convencional para

---

<sup>5</sup> Hogwood y Gunn plantean nueve etapas: “decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política” (Aguilar Villanueva 1993, 16-17).

describir la cronología de un proceso de política (Jann y Wegrich 2007, 43). La integración del modelo de *input-ouput* de David Easton a la perspectiva por etapas se transformó en el llamado ciclo de la política. Jenkins-Smith y Sabatier (1994, 177) argumentan que, a pesar de las contribuciones del modelo en etapas al análisis del establecimiento de la agenda e implementación de la política, estas etapas no explican realmente un modelo causal y en general están inadecuadamente descritas, finalmente, la dificultad mayor es que se basa en un proceso *top-town*.

Sobre el tema de la complejidad, Guillaume Fontaine en su libro *Análisis de las Políticas Públicas* (2015, ix) destaca que la acción gubernamental está inmersa en una gran complejidad tanto por la injerencia supraestatal como por el creciente protagonismo de actores no-estatales en las dinámicas de definición, elaboración e implementación de las políticas públicas. En esa complejidad, Fontaine remarca que “para el análisis de políticas públicas, las políticas son unas variables dependientes, afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales, etc.” (Fontaine 2015, 28). El autor sostiene además que “una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia” (Fontaine 2015, 28).

### **1.1.3. Las aproximaciones sobre el cambio en las políticas**

El desarrollo del campo teórico del análisis de las políticas públicas ha girado en las últimas décadas en torno a comprender por qué cambian las políticas (o por qué no). En la literatura especializada sobre el cambio en las políticas públicas se pueden distinguir tres corrientes que interpretan el proceso de cambio en las políticas públicas<sup>6</sup>: los racionalistas, los neo-institucionalistas y los cognitivistas (Fontaine 2015). Estas corrientes están basadas en intereses, instituciones e ideas como factores a las que están asociados los marcos analíticos.

---

<sup>6</sup> Los trabajos de Sabatier (2007), Parsons (2012), Roth (2008, 2014), Weible (2013), Fontaine (2015, a, b), permiten una caracterización de los diferentes enfoques desarrollados en torno al análisis de las políticas públicas.

a) Para los racionalistas el cambio está determinado por los intereses.

En esta perspectiva los actores son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias, buscando la maximización de sus utilidades o intereses. Actúan independientemente (tesis del individualismo metodológico). Integran los postulados de la economía neoclásica (*homo economicus*) para conformar la escuela del *Public Choice* (elección racional) que se basa en teorías relativas a los costos de transacción, el principal-agente y la teoría de juegos (Roth 2008, 79).

Los racionalistas privilegian el rol de los actores en el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada); en esta corriente se pueden situar la teoría del incrementalismo (Lindblom 1969, Evans et al. 1985) en donde “los cambios de políticas se producen de manera incremental, pues las decisiones no se toman de la nada (*ex nihilo*) sino con base en situaciones que resultan de decisiones anteriores” (Fontaine 2015, 47).

En la teoría de las corrientes múltiples de Kingdon la importancia de un problema está influenciada por una diversidad de actores externos tales como los grupos de interés, pero también los medios de comunicación y las redes y comunidades de política, el proceso es de abajo hacia arriba (*bottom-up*) en la medida en que “la selección de los problemas resulta de la movilización social y de la negociación con el poder ejecutivo y el legislativo” (Fontaine 2015, 47). La ventana de oportunidad (*policy window*) en Kingdon que se abre cuando confluyen tres corrientes, el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo sobre las soluciones a este problema y la voluntad política de solucionarlo (Fontaine 2015, 47).

Apoyándose en el “*garbage can model*” de Cohen, March y Olsen (1972), Kingdon, sostiene que las reformas de la acción pública no se hacen de manera aleatoria sino por lo contrario se estructuran por las dinámicas esenciales de toda política pública, la conjunción de problemas, de soluciones y de la motivación de los actores, factores que se juntan creando una oportunidad política (Sabatier 2007, 11).

b) Los neo institucionalistas destacan la importancia de las instituciones en el proceso de cambio en las políticas públicas.

Se pone atención en las instituciones formales e informales. Se pueden situar en esta orientación las teorías de la lógica de lo adecuado (March y Olsen 1995), la dependencia de la

trayectoria (Mahoney 2000), cambio institucional gradual (Mahoney y Thelen 2010), el Marco de Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) (Ostrom et al. 1993, Ostrom 2005) y los tres órdenes de cambio de políticas (Hall 1993, 2003). El marco del IAD (*Institutional Analysis and Development*), se basa en la elección racional institucional (IRC). Adquiere mayor reconocimiento con la publicación del artículo de Kiser y Ostrom “*Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*” (Kiser y Ostrom, 1982). El marco del IAD incorpora el estudio de la dinámica de la acción colectiva condicionada institucionalmente: los individuos son concebidos como actores racionales que -operando en entornos institucionales- dirigen su comportamiento estratégico y expectativas de acción colectiva. El cambio de las políticas surge por la alteración de acuerdos institucionales generada en la acción colectiva.

c) Finalmente, los cognitivistas se centran en las ideas

El cognitivismo hace hincapié en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones (Roe, 1994, Fischer, 2003, Ingram, Schneider y deLeon 2007). Se pueden citar en esta orientación: el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) o Marco Analítico de Coaliciones Promotoras (Sabatier 2007, Jenkins-Smith, Weible y Sabatier 2007), la Difusión de las Políticas o *Policy Diffusion* (Berry & Berry 1990, 2007), la Construcción Social y Diseño de Políticas (Schneider et al), la Teoría de los Referenciales globales-sectoriales (Muller, 2006) y la Teoría Crítica.

Según André Roth (2008), el Marco del Análisis del Referencial desarrollo por Muller (2006) parte de entender las políticas públicas como configuraciones de actores. Muller considera tres puntos 1) el problema de la racionalidad de los actores, retomando el tema de la complejidad de los procesos de decisión que fuera abordado por Simon, Lindblom y Cohen, March y Olsen, 2) el papel de la administración pública (las instituciones y el medio decisional y sus niveles definidos en cuatro círculos -autoridades, administración sectorial, socios externos, órganos políticos) y 3) las redes de actores o redes de política pública susceptibles de actuar en la interfaz – *policy brokers* (Roth 2008, 85). “Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la ‘producción de la significación de las políticas públicas’” (Muller, 2006, 76, citado por Roth 2008, 85). Los espacios de producción de significados y los espacios de decisión en los diferentes niveles constituyen el nexo entre los problemas y la definición de agenda.

Desde los enfoques centrados en las ideas como factor de cambio en las políticas está el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF). El ACF se presenta más adelante, por el momento se hará referencia a algunos marcos mixtos que son de utilidad para el desarrollo posterior de la investigación. Por ejemplo, Baumgartner y Jones (1993) ponen el acento en el tema institucional, sin dejar fuera el tema de las representaciones. Los autores resaltan la dimensión institucional “para entender cómo surge, se mantiene y se transforma la agenda pública en distintos sistemas políticos” e incorporan los estudios de “opinión pública, representación y el concepto de equilibrio estructuralmente inducido (*structure-induced equilibrium*) para explicar el tiempo largo de la agenda pública en Estados Unidos” (Casar y Maldonado 2008, 5).

Cruz-Rubio destaca que, dado el papel determinante de las ideas en el cambio de las políticas públicas, es relevante el análisis de los aspectos discursivos en la identificación del cambio y análisis de las políticas públicas y mirar como ideas, intereses e instituciones se articulan. El estudio del cambio de las políticas lleva aparejado el análisis de los actores ideadores, portadores, impulsores u obstaculizadores de las ideas (Cruz-Rubio 2012, 17). Además, permite indagar “cómo se constituyen las relaciones Estado-sociedad, es decir, qué actores e instituciones juegan un papel relevante en el juego político y en el proceso de las políticas” (Cruz-Rubio 2012, 17).

A partir de una revisión de los enfoques, se puede identificar que si bien ciertamente estos enfoques privilegian a los actores-intereses, a las instituciones o las ideas, los tres elementos son referidos por los distintos autores en el marco de la complejidad que implica el proceso de políticas públicas.

Una nueva ola sobre el cambio está liderada y se consolida con Michael Howlett y otros politólogos como Gilberto Capano 2009, Howlett y Cashore (2009). Para los autores lo que cambia en un programa gubernamental se puede descomponer en función del cruce de los elementos del cambio, es decir el cambio en los objetivos o en los medios y cruzado con el nivel de abstracción, lo que determina cambio de distinta naturaleza (Howlett y Cashore 2009, 33-46). Cruz-Rubio (2011) propone una adaptación de la matriz analítica sobre los elementos de cambio en la acción pública a partir los órdenes de cambio de Peter Hall (Tabla 1).

**Tabla 1 Elementos de cambio en la acción pública en Howlett y Cashore**

		Contenido		
		Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas
Enfoque ( <i>focus</i> ) del cambio	Fines o propósitos	<u>FINES</u> ¿Qué tipos generales de ideas gobierna el desarrollo de las políticas?	<u>OBJETIVOS</u> ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	<u>ORGANIZACIÓN</u> ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
	Medios o herramientas	¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?  LÓGICA INSTRUMENTAL	¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?  MECANISMOS	¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados  CALIBRACIONES

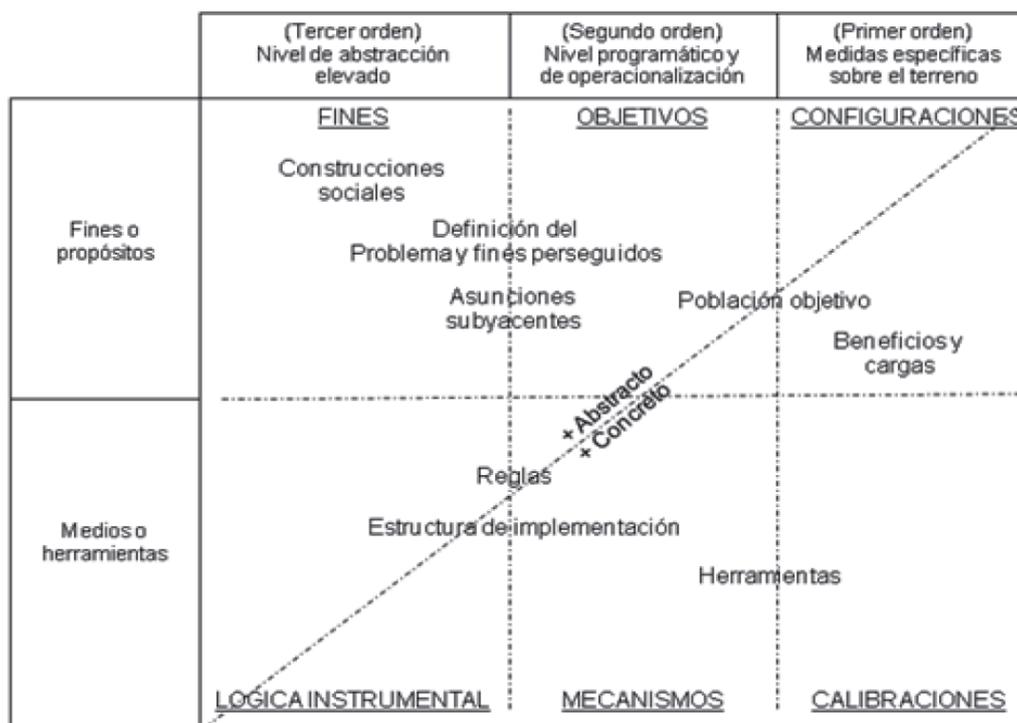
Fuente: Diseño adaptado por Cruz-Rubio (2011, 109) a partir de Howlett y Cashore (2009, 33-46).

Profundizando en el análisis, Cruz-Rubio (2011, 110) elabora una matriz que integra los elementos desarrollados por Ingram, Schneider y deLeon (2007) a la propuesta de órdenes de cambio de Peter Hall y modificada por Howlett y Cashore. Esta integración tridimensional, permite identifica con mayor especificidad: qué cambia, en qué nivel u orden cambia y sobre qué *focus* u orientación cambia (Cruz-Rubio 2011, 110) (Tal como se presenta en la Ilustración 1).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Según la matriz expuesta por el autor se explica

“... qué cambia (basados en los nueve elementos de los diseños de políticas); en qué nivel u orden cambia (basados en los órdenes o niveles de abstracción propuestos por P. Hall); y sobre qué focus u orientación cambia (basados en el desdoblamiento de Howlett-Cashore a la propuesta de P. Hall), es decir, si sobre los fines o los medios” (Cruz-Rubio 2011, 110).

## Ilustración 1 Elementos de cambio en los diseños de políticas



Fuente: Diseño adaptado por Cruz-Rubio (2011, 110)

Esta matriz permite pormenorizar el análisis y la identificación de factores en el diseño y cambio de agenda desde la perspectiva neo-institucionalista. Aunque los elementos son más pertinentes para el análisis de falla o evaluación, así como de aplicación de instrumentos, también permite tener elementos de análisis del complejo abordaje del proceso de construcción de agenda que en esta investigación se abordará desde una perspectiva constructivista.<sup>8</sup>

### 1.1.4. La definición y construcción de la agenda

Aguilar en su libro dedicado a los problemas públicos y la agenda de gobierno (2011), subraya que la política pública es un proceso que implica una serie compleja de toma de decisiones que involucra tanto las iniciativas de las instancias gubernamentales como de las organizaciones sociales. En las primeras etapas de la hechura de las políticas señala el autor “los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; definen y explican los problemas públicos a atender; construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos” (Aguilar Villanueva 1993, 10).

<sup>8</sup> Sobre el enfoque constructivista en las Políticas Públicas ver Guillermo Cejudo. 2008. Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista. *Documento de Trabajo del CIDE*, 205.

Siendo la política pública una respuesta a los problemas, la definición de los problemas es una parte central del análisis de las políticas públicas. Según Wayne Parson (2012) los análisis de las políticas públicas han centrado su atención en determinar cómo un problema es reconocido como tal, y por tanto amerita la atención de la intervención pública, es decir se convierte en asunto de interés público y se sitúa en la agenda pública (Parson 2012, 120-122). Este debate desemboca en el análisis del rol de la opinión pública. El concepto de opinión pública evoluciona con el desarrollo de las instituciones políticas y las vertientes de su difusión; además la influencia de la opinión pública en el gobierno debe mirarse en el contexto del poder para moldear la opinión pública (Parson 2012, 142). Aquí se destacan diferentes enfoques planteados:

...el enfoque pluralista (de Dahl 1961) de las políticas públicas tendía a suponer que éstas eran, finalmente, resultado de la libre competencia entre las ideas y los intereses. Esta perspectiva de la democracia liberal fue desafiada por Elmer Eric Schattschneider al argumentar que “no es necesariamente cierto que las personas con mayores necesidades sean las más activas en la política pública; quienquiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él” (Schattschneider 1960, 105 citado en Parson 2012, 142).

Más aún “el factor central a considerar es la participación en el proceso político y la escala del juego político de las políticas públicas” (Parson 2012, 162). A inicios de los sesenta, ya se planteó el análisis del poder, el mismo que se expresa tanto en el proceso de inserción de temas en la agenda, como el poder de su no inserción, es decir el poder de dejar fuera ciertos temas. Para Bachrach y Baratz “La política no era solo aquello que Lasswell (1936) había definido como el estudio de ‘quién se queda con qué, cuánto y cómo’, sino además ‘quién se queda fuera, cuándo y cómo’” más aún para estos autores “el poder también está en el ámbito no observable de las ‘no decisiones’... los diseñadores de política que detentan el poder, tienen la capacidad de mantener ciertos temas fuera de la agenda que controlan” (Parson 2012, 166).

Para mirar qué es y qué no es parte de la agenda pública hay que considerar que la política pública “es todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (Dye 2011, 1). Hay que mirar el alcance del poder público y de las políticas públicas:

una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa (Mény y Thoenig 1992, 89).

Para entender el establecimiento de una agenda es importante su definición. Thomas Birkland detalla que una agenda abarca una colección de problemas, la comprensión o identificación de sus causas, las representaciones, las soluciones y otros elementos de los problemas públicos que captan la atención del público y los entes gubernamentales.

Una agenda puede ser tan concreta como una lista de proyectos de ley que están ante una legislatura, o puede incluir una serie de creencias sobre la existencia y la magnitud de los problemas, así como la manera cómo deben ser conducidos por el gobierno, el sector privado, organizaciones sin fines de lucro, o a través de acciones conjuntas de algunos o la totalidad de estas instituciones (Birkland 2007, 63).

En la construcción de agenda entran en juego actores, intereses, ideas y juegos de poder. Mény y Thoenig anotan que el acceso a la agenda no es libre o neutro, “el control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos ‘guardianes’ de la agenda” (1992, 123). Roth (2014) por su parte señala que la construcción de agenda es el proceso por el cual una situación es percibida como problemática para los actores políticos y sociales, y añade:

Idealmente, los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros. Se solicita una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (agenda setting) ...Una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema proponiendo una o varias soluciones (Roth 2014, 87).

A partir de cómo leemos los problemas, es que se puede determinar los instrumentos y las estrategias para su solución. La construcción de agenda es un proceso, en donde los problemas se convierten en “cuestiones” de atención pública. Cobb y Elder (1984), autores claves en el tema de agenda, destacan por un lado que la formación de agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del

gobierno como posibles asuntos de política pública”, pero además la importancia del proceso está relacionado con dos factores uno que “la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos” y dos que “los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones” (Cobb y Elder 1984, en Aguilar 1993, 77).

Uno de los autores más destacados en relación a la construcción de agenda es John Wells Kingdon, con su publicación *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984). Kingdon sostiene que “un problema de política no se define por la naturaleza, la importancia o la premura de un problema social, sino a través de un proceso interactivo entre actores estatales y no-estatales” (Fontaine 2015a, 49).

Los estudios sobre la *agenda setting* fueron muy controvertidos en el sentido que emergieron como una corriente crítica a los estudios pluralistas de los años 50 y 60. Para Casar y Maldonado (2008, 5) la crítica era que el pluralismo “postulaba la idea de que todos los intereses de una sociedad eran representados de forma equilibrada, y los conflictos dirimidos de manera equitativa” pero la realidad es que enfrentamos a sociedades elitistas que ponen en cuestión los sistemas de representación. “La gestión de las demandas sociales en sociedades complejas obliga a entender la naturaleza restrictiva, y elitista de la esfera pública... Lowy (1969) y Schattschneider (1960) resaltan en textos seminales el sesgo de los sistemas de representación democrática (Casar y Maldonado 2008, 5).

Dahl (1956) destacó que un requisito para la democracia es asegurar que ningún grupo tenga el control sobre la gama de alternativas discutidas dentro del sistema político. En contra de la tesis del pluralismo, se desarrolló la importancia “[d]el rol de los grupos de interés, de las redes y comunidades de políticas frente al Estado, para explicar por qué ciertos temas entran a la agenda del gobierno y otros no” (Fontaine 2015a, 59).

Por su parte Oszlak y O’Donnell (1981, 99) describen el proceso a través del cual un tema que es socialmente problematizado, transformado en “cuestión”, es incorporado a la agenda del debate público y, por otro lado, muestran la manera en que los diferentes actores desde sus respectivas lógicas de funcionamiento toman posición o deciden políticas frente a la cuestión. Con ello, definen la naturaleza, intensidad y límites del área de conflicto social. En este sentido, los autores abordan el análisis de la cuestión, el de la agenda y el de la estructura

social, anotan que en la medida en que no se pueden responder a todas las necesidades y que sólo algunas son problematizadas, son estas problematizaciones las que se las llama “cuestiones”.

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados" (Oszlak y O'Donnell 1981, 99).

Para Sabatier y Weible (2007), impulsores del Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF, *Advocacy Coalition Framework*), la construcción de agenda y/o el cambio de agenda implican un proceso de confluencia de valores y coordinación, confianza, aprendizaje colectivo y negociación. Este proceso se enmarca en un contexto de presiones internas y externas que influyen el cambio en función de los recursos que movilizan los actores involucrados (entre los recursos se cuentan: autoridad formal legal para la toma de decisiones; opinión pública, información, contingentes listos para movilizaciones, recursos financieros, liderazgo hábil) (Sabatier y Weible 2007, 217-219).

Uno de los temas de gran interés en los estudios sobre los procesos de formación de la agenda radica en su énfasis en establecer el carácter de construcción social y política de los problemas públicos. El que un asunto sea o no sea un problema asumible y asumido por las autoridades públicas tiene que ver con la definición de tal asunto como problemático. En los procesos de construcción y de definición de los problemas y, por tanto, en los procesos de formulación de la agenda, están en juego las estrategias de poder, la relación entre opinión pública, medios de comunicación y poder político y el rol de los movimientos sociales (Grau y Mateos 2002, 38). De hecho, como lo señalan Casar y Maldonado (2008, 3) “el análisis de la definición de los problemas de política pública – entendida como construcción social de los problemas públicos (*issue definition*) - es una de las vertientes centrales de los estudios de agenda”, más aún en el campo de la comunicación el concepto de *agenda setting* se convirtió en un pilar ineludible.

A partir de los trabajos sobre la *agenda setting* iniciados con Schattschneider (1960), Bachrach y Baratz (1963), Cobb y Elder (1972 y 1984), y los énfasis dados por Kingdon (1984 y 1995) y Baumgartner y Jones (1993), la investigación sobre las agendas políticas se volvió intensa y prometedora. Inicialmente gran parte del trabajo se realizó dentro del contexto de la política de Estados Unidos, más tarde los estudios comparativos se han vuelto más comunes (Hogwood 1987, Baumgartner 1989, Reich 1991, Zahariadis 1995, John 1998, Weaver et al 1981 citados en Zahariadis 2016).

En el 2016, se publica el *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, reeditando la discusión acumulada sobre *Agenda Setting*. El libro aborda el análisis de cómo los asuntos privados se convierten en públicos y llegan a ser asuntos prioritarios en las agendas de gobierno, así mismo aborda el involucramiento de individuos, colectivos e instituciones en ese proceso. En el libro se explica cómo las ideas, los intereses y las instituciones, según distintos autores y sus desarrollos teóricos, son claves en el establecimiento y construcción de la agenda pública. Las contribuciones son inspiradoras para futuras investigaciones de estudios empíricos comparados, desarrollos metodológicos y teóricos, basados en estudios históricos y contemporáneos (Zahariadis 2016).

El constructivismo y la *agenda setting* establecieron una estrecha interrelación desde comienzos de siglo XX con las publicaciones desplegadas en torno a cómo las cuestiones se transforman en problemas (públicos), y cómo se produce esta transformación, en un proceso complejo en el que las ideas y los marcos cognitivos juegan un rol crucial. Los estudios iniciales sobre *agenda setting* insistieron en el lugar de las ideas en la transformación de las dificultades en los problemas que fueron puesto en agenda y porqué los actores políticos consideran necesario ponerles atención (Saurugger 2016, 132).

Para el francés Philippe Zittoun (2013 ) la hechura de una política pública constituye sobretodo una actividad política, esto implica poner en evidencia que el trabajo de definición es una actividad en la cual la especificidad es permitir una dialéctica antinómica entre el orden y el desorden. A través del concepto de “enunciado de política pública” se designan el conjunto de discursos, ideas, análisis, categorías estabilizadas en torno a una política (Zittoun 2013, 20). La definición de un problema de política pública pasa por su etiquetación como problema inaceptable, la categorización de un público víctima, la determinación de causas, autoridades o grupos responsables, el traslado del *focus* del problema a las causas. El trabajo

de definición de una propuesta de acción pública (agenda) se apoya sobre un doble proceso de convertir el problema en tratable y la política pública en reformable y la solución plausible. Es justamente ese trabajo de puesta en forma lo que contribuye a poner en orden el desorden generado por la puesta en agenda del problema (Zittoun 2013, 20).

Este trabajo de persuasión y de convicción de los actores en interacción tanto en los espacios públicos como en los espacios “discretos”, hace posible su propagación. Pero además este trabajo también funciona como una puesta a prueba, como un desafío a la vez argumentativo e identitario a través del cual la propuesta se transforma y hace posible la agregación de actores que se convierten en copropietarios o portadores de la propuesta. Las prácticas discursivas en general y más particularmente las prácticas de persuasión, permiten así estabilizar el enunciado de política y cimentar las bases de la coalición proponente (Zittoun 2013, 21). Adicionalmente el éxito del proceso de propagación se basa también en la capacidad de conducir y desafiar las proposiciones e imponer una figura de tomador de decisiones. Este proceso implica al mismo tiempo un análisis de las estrategias de elección de los interlocutores realizadas por los promotores de una acción y por la forma en que se redefinen sus propuestas para convertirlas en el instrumento de legitimación de estos actores convertidos en los tomadores de decisiones.

La tesis doctoral de Zittoun (2000) sobre la transformación de las políticas públicas de vivienda en Francia entre 1975 y 1995, se inspiró en el análisis de Sabatier, pero también en los trabajos de Marsh y Rhodes (1991) sobre redes y comunidades de política. Zittoun destaca en su trabajo la experiencia de redes de referenciales sectorial o coaliciones, el manejo de recurso y estrategias a partir de la propuesta de Sabatier. Zittoun enfatiza en las estrategias de dominación y competición en las políticas pública, comprendidas entre ellas los compromisos institucionales adquiridos por las coaliciones. Para el caso de Francia distingue el periodo de los años 50 en que domina una coalición universalista y a partir de los 70 la emergencia de una coalición liberal que se apoya sobre nuevos recursos. En este escenario hay dos coaliciones que se enfrentan de manera más equilibrada según una distribución de recursos y de poder.

### **1.1.5. El Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras (ACF)**

En el ámbito del análisis de las Políticas Públicas, encontramos el Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras (*ACF-Advocacy Coalition Framework*), un marco que permite contar con un engranaje que aborda la complejidad de los sistemas sociales y políticos con el objetivo de avanzar hacia una comprensión de los diversos factores que impulsan el cambio de políticas en múltiples escalas (Henry, y otros 2014, 299).

Los enfoques de ciclo de las políticas, de las Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework* MSF) y el Marco de las Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework* ACF), han sido enfoques analíticos importantes e influyentes para comprender los procesos de políticas públicas, aunque han tenido críticas sustantivas. En este sentido el reciente trabajo de Michael Howlett, Allan McConnell y Anthony Perl (2017), propone una línea de investigación para determinar de qué manera el MSF y el ACF pueden ser refinados y aplicados a otras dimensiones establecidas en el modelo de ciclo de política. Los autores sostienen que sería adecuado ampliar y modificar el modelo de Kingdon, más allá de la etapa del establecimiento de la agenda (*agenda setting*) y llevar los tres enfoques en un alineamiento y mejorar nuestra comprensión, conservando los conocimientos básicos de cada uno (Howlett, McConnell y Perl 2017, 65).

El *Advocacy Coalition Framework* (ACF) se planteó como una de las alternativas de teoría causal en el proceso de política frente al conocido enfoque heurístico por etapas – muy utilizada en la década de los setenta- y a sus reconocidas limitaciones. Es decir, considerando los contextos, los aspectos fuera del mecanismo, la necesidad de flexibilidad, los saltos entre el diseño y la práctica (no basta con conocer técnicas de resolución de problemas, es necesario saber cómo utilizar los instrumentos) (Jenkins-Smith y Sabatier 1994, 175).

Mientras los enfoques de la elección racional institucional se centran en el análisis de unas pocas instituciones y suponen que los actores buscan su propio interés, el ACF pone énfasis “en los sistemas de creencias que son más importantes que la afiliación institucional, a la vez que integra al conjunto de actores potencialmente importantes en el proceso de las políticas” (Sabatier 2007, 7). Según Ruth Martínón Quintero que analiza el marco de las coaliciones promotoras: “El cambio en las políticas públicas no es resultado, simplemente, de la competición entre diversos intereses, de modo que los recursos financieros y las normas

institucionales sean los únicos factores fundamentales a tener en cuenta” (Martín 2007, 286).

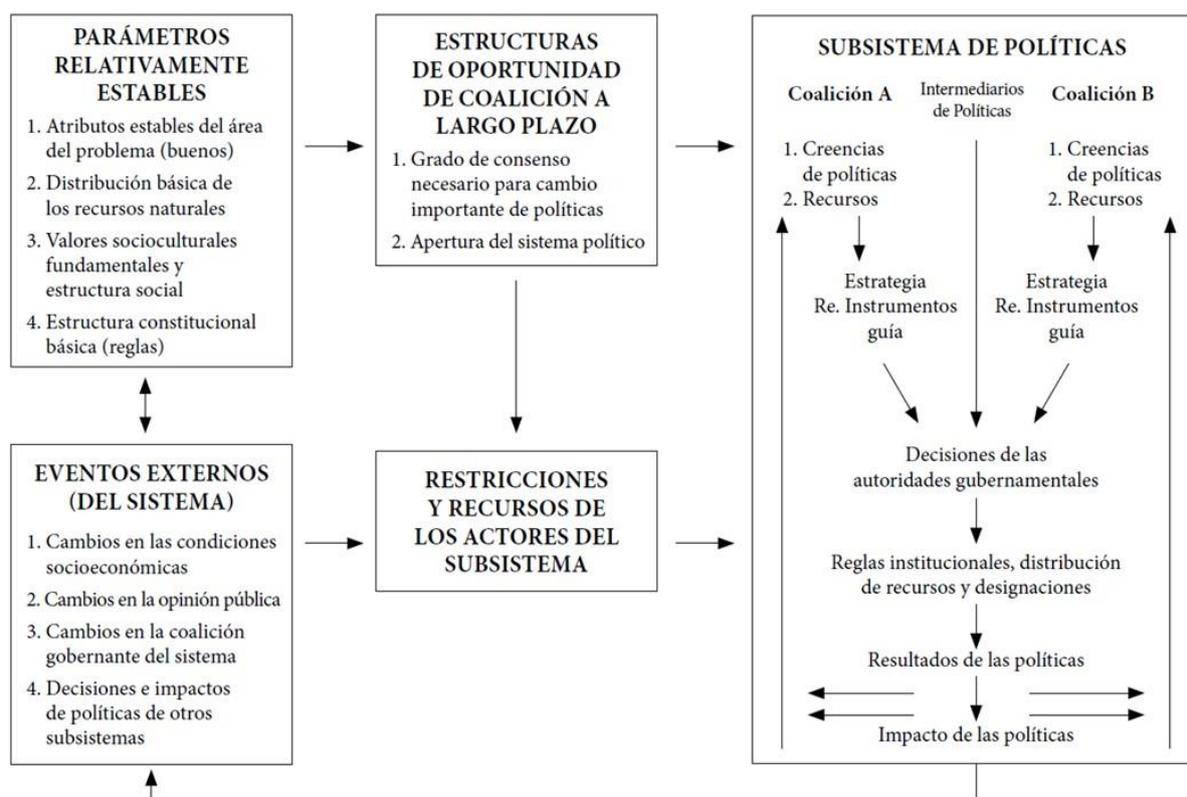
El ACF también se planteó como un marco para entender de manera sistémica el proceso de las políticas públicas, para superar los enfoques de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*) e incorporar las teorías basadas en los sistemas (Nohrstedt, Weible y Jenkins-Smith 2014); además incorpora, los aportes sobre el rol de la información científica y técnica de Jenkins-Smith al proceso político.

El ACF identifica inicialmente dos fuentes principales de cambio de política. Por una parte, están los factores externos al subsistema de políticas, como se presenta en la ilustración 2: están por un lado los factores relativamente estables (cuadrante superior izquierdo) entre los que se pueden encontrar estructuras institucionales y sociales bien enraizadas, la disponibilidad de recursos naturales que cambian muy lentamente y por otro están eventos externos (cuadrante inferior izquierdo), entre éstos están factores como los cambios socio-económicos y cambios políticos o cambios en la opinión pública, cambios en las coaliciones gobernante y cambios en otros subsistemas de políticas. Los autores señalan que “[a]mbos conjuntos de factores afectan los recursos y las restricciones de los actores del subsistema, que a su vez afectan la formulación de políticas dentro del subsistema” (Sabatier y Weible 2007, 215).

En la ilustración en el lado derecho está el subsistema de política pública, aquí se presenta como operan los factores internos al subsistema en el cambio de las políticas, hace referencia al cambio que se produce por la retroalimentación al interior del subsistema de política pública a través del aprendizaje.

El marco analítico incorpora las estructuras de oportunidad de coalición o estructuras políticas de oportunidad (EPO) como elemento que opera entre los parámetros relativamente estables y el subsistema de políticas, que igualmente afectan los recursos de los actores que inciden en el subsistema, como se muestra en la Ilustración 2 (Sabatier y Weible 2007, 215).

## Ilustración 2. Marco analítico de las coaliciones promotoras, Sabatier y Weible



Fuente: Sabatier y Weible 2007, 218

En el ACF los participantes del subsistema de política deben especializarse para tener capacidad de influir. Para Sabatier y Weible el subsistema tiene una dimensión funcional / sustantiva y una territorial, el conjunto de participantes no solo incluye el “tradicional ´triángulo de hierro´ conformado por legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés, sino que además incluye a los investigadores y periodistas que se especializan en esa área de políticas” (Sabatier y Weible 2007, 206). El ACF destaca el rol de los grupos de investigación especializados en el proceso de influencia sobre la toma de decisiones y la agenda, lo que en otros análisis se denomina *think tanks*. Sabatier y Weible subrayan que “Dado que la información científica y técnica juega un papel importante en la modificación de las creencias, los investigadores (científicos universitarios, analistas de políticas, consultores) están entre los jugadores principales de un proceso de políticas” (Sabatier y Weible 2007, 206).

Diane Stone ha seguido el debate sobre los *think-tank* desde su publicación en 1996.<sup>9</sup> Los *think-tank* (tanques de pensamiento o grupos de investigación) han jugado un rol relevante de influencia en las agendas de las políticas públicas y tuvieron importante desarrollo en los años 70 y 80. El papel de los expertos y la expansión de los tanques de pensamiento están estrechamente relacionados con el papel de las ideas en el proceso de políticas públicas. Los especialistas en temas específicos son actores claves en los procesos de definición del problema, el planteamiento de las soluciones y la difusión de las ideas (Parson 2012, 185 - 191). Para observar los cambios, los niveles de influencia el ACF analiza el sistema de creencias, Sabatier establece tres niveles en el sistema de creencias en las que se explican los niveles de cambio: a) Núcleo profundo, b) núcleo de la política y c) Aspectos secundarios (Tabla 2).

**Tabla 2 Estructura de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas en ACF.**

	<b>Núcleo profundo</b> <i>(Deep Core Beliefs)</i>	<b>Núcleo de la política</b> <i>(Policy Core Beliefs)</i>	<b>Aspectos secundarios</b> <i>(Secondary Aspects)</i>
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones de las políticas fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
Extensión	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema	Generalmente, solo parte del subsistema
Susceptibilidad del cambio	Muy difícil; semejante a una conversión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías	Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del <i>policy-making</i> administrativo e, incluso legislativo
Componentes ilustrativos <sup>9</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La naturaleza humana: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Inherentemente malos vs socialmente redimible</li> <li>b. Parte de la naturaleza vs dominio sobre la naturaleza</li> <li>c. Egoístas intolerantes vs Contractualistas</li> </ol> </li> </ol>	<p><b><i>Preceptos normativos fundamentales:</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientaciones sobre prioridades de valor básicas</li> <li>2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación</li> </ol> <p><b><i>Preceptos con un componente empírico substancial:</i></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos</li> <li>2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo</li> <li>3. La mayoría de las decisiones referidas a las</li> </ol>

<sup>9</sup> Ver Diane Stone. 1996. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.

	<p>2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimientos, salud, amor, belleza, etc.</p> <p>3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿El bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.</p> <p>4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género profesión)”</p>	<p>3. Sobre todo, la seriedad del problema</p> <p>4. Causas básicas del problema</p> <p>5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado</p> <p>6. Distribución adecuada de autoridad entre niveles de gobierno</p> <p>7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (p. ej. Regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales)</p> <p>8. Método de financiación</p> <p>9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p.ej. competición de suma cero vs potencia para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico vs cargos electos)</p> <p>10. Participación del público vs expertos vs cargos electos</p>	<p>reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e incluso, revisión estatutaria</p> <p>4 información referida a la puesta en marcha de programas específicos o institucionales</p>
--	--	--	--

Fuente: Sabatier, 1998, 113.

En el núcleo profundo (*Deep Core Beliefs*) que hace referencia a los axiomas normativos fundamentales y ontológicos, los autores señalan que:

Las creencias fundamentales incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales. La tradicional división entre izquierda/derecha funciona en el nivel de creencias fundamentales. Las creencias fundamentales son, en gran medida, el producto de la socialización en la infancia y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar (Sabatier y Weible 2007, 209).

Otro nivel es el núcleo de la política (*Policy Core Beliefs*) que es el nivel de análisis desplegado en la gran mayoría de los estudios que abordan el ACF como marco analítico. El núcleo de la política incluye a) los Preceptos Normativos Fundamentales (orientaciones sobre prioridades, identificación de grupos de atención) y b) los Preceptos con Componentes Empírico Substancial (ver ejemplos en la tabla 2, columna 2). Una observación que remarca el marco es que no existe siempre una correspondencia uno a uno, entre creencias fundamentales y creencias sobre las políticas. En el *Policy Core Belief* se definen 10 sistemas de creencias que incluyen dos grupos uno relativo a normas fundamentales como prioridades de las políticas y grupos prioritarios y otro más específico relativo a la seriedad y causas del problema, la distribución de responsabilidades entre Estado y mercado y entre niveles, el rol de los funcionarios, prioridades respecto a instrumentos, métodos de financiación entre otros (Tabla 2).

Finalmente, los aspectos secundarios (*Secondary Aspects*) se refieren a las decisiones instrumentales “tratan las reglas y las aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico en detalle, la gravedad y causas de los problemas en un escenario específico, las pautas de la participación pública dentro de una ley específica” (Sabatier y Weible 2007, 209). Creencias instrumentales de poco alcance, reglas, aplicaciones presupuestarias específicas, escenarios de problemas, pautas de participación pública. Dado su alcance menor, los acuerdos entre los actores son menos difíciles (Sabatier y Weible 2007, 209).

Martinón (2007) explica la incidencia diferenciada por niveles en el ACF tanto del aprendizaje, (los aspectos cognitivos al interior del subsistema) como de los factores externos y las estructuras de oportunidad.

El aprendizaje orientado a las políticas, dentro y entre coaliciones, es un aspecto importante del cambio en las políticas. En concreto, este aprendizaje con frecuencia puede alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. Sin embargo, los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema. Porque plasmar los sistemas de creencias en las políticas públicas requiere recursos y oportunidades, y éstos dependen, principalmente, de las alteraciones de los parámetros sistémicos no cognitivos (Martinón 2007, 286).

A partir de los estudios que abordan el marco de análisis de las coaliciones promotoras, se consolidan algunas proposiciones sobre la conformación de las coaliciones. Los participantes del sistema buscan aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas. A través de la coordinación logran conformar una coalición promotora para un trabajo conjunto para lograr objetivos comunes (Sabatier y Weible 2007, 212).

El ACF plantea que “los cambios en el núcleo de la política no serán significativamente revisados mientras la coalición de causa que inició el programa en una jurisdicción permanezca en el poder, excepto cuando el cambio es impuesto desde una jurisdicción superior” (Sabatier y Weible 2007, 212). El ACF distingue entre cambios de políticas importantes –luego de cambios en las creencias relativas a políticas- y cambios de políticas menores –luego de cambios en las creencias instrumentales- (Sabatier y Weible 2007, 212). Las perturbaciones externas pueden determinar cambios en la “agenda pública”, captando la atención de los gobernantes que puede conducir a la redistribución de recursos, la inserción de una nueva agenda y el posicionamiento de la coalición promotora proponente:

...una condición necesaria pero no suficiente para un cambio dentro de un subsistema está dado por las perturbaciones importantes externas al subsistema de política...cambios en las condiciones socio-económicas, cambios de régimen, repercusiones de los cambios en otros subsistemas o desastres. Estos shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones (Sabatier y Weible 2007, 214).

Los shocks internos también actúan en el cambio, tienen que ver con el cuestionamiento interno fuerte sobre las creencias sobre las políticas de la coalición, y por tanto afectan los sistemas de creencias de los participantes. Según las hipótesis planteadas por los autores mientras para los miembros de la coalición minoritaria los shocks internos confirman sus creencias sobre las políticas, para la coalición promotora dominante éstos aumentan la duda y por tanto cuestionan la efectividad de sus políticas (Sabatier y Weible 2007, 221).

El ACF incorpora algunos elementos importantes del proceso de cambio -y por tanto de inserción de una nueva agenda- que tiene que ver con el contexto dentro del cual funcionan las coaliciones y con los recursos disponibles y su tipología. Tomando en cuenta que el ACF se desarrolla en el marco del pluralismo norteamericano y que los patrones corporativistas

Europeos, o su aplicación a las sociedades menos democráticas de los países de Europa del Este, o países en vías de desarrollo, presentan otras características, el marco incorpora algunos ajustes. Dos conjuntos de variables se integran al análisis como estructuras de oportunidad por un lado “el grado de consenso requerido para el cambio importante en las políticas (en el *deep core beliefs*)” y por otro “la apertura del sistema político” esta además está en función de dos variables... “la cantidad de escenarios para la toma de decisiones... y la accesibilidad en cada escenario” (Sabatier y Weible 2007, 215).

#### **1.1.6. Aportes y límites del ACF**

1. La construcción de agenda está determinada por el sistema de creencias. Es el sistema de creencias compartido que permite consolidar una plataforma y los principios y los objetivos comunes. A partir de ese común compartido es que se amplía la confluencia de actores que se adhieren. El aprendizaje es parte del proceso de consolidación. La disposición de argumentos fuertes y su documentación amplía su legitimidad para la tematización de los problemas y su inserción en la agenda institucional.
2. Queda claro que es importante considerar que la construcción de agenda implica un proceso de confluencia de valores y coordinación, de confianza, de aprendizaje colectivo y negociación que se enmarca en un contexto de presiones internas y externas que influyen el cambio.
3. Las estructuras de oportunidad, la distribución de recursos hábilmente aprovechados y movilizados por los actores facilita su capacidad de agencia e influencia.
4. Un aspecto complejo en el abordaje del ACF y concretamente en la aplicación conceptual y metodológica del enfoque es determinar qué es, cómo se definen, cómo se establecen los diferentes niveles de las creencias: fundamentales, de políticas y secundarias (*deep core beliefs*, *political core beliefs* y *secondary beliefs*).
5. Hay un trabajo riguroso que se debe desarrollar sobre estas definiciones, estas tienen que estar contextualizadas temporal y socialmente. Se trata de aprehender la totalidad, y no solo fragmentos sacados de sus contextos como lo hace la teoría tradicional. Está a disposición una caja de herramientas a explotar y aspectos particulares a desarrollar, el tema de aprendizaje es un eje importante para entender cómo se conforma la agenda y por qué cambian las políticas, y en qué niveles, así como cuál es el rol de los actores en las distintas arenas y esferas.

## 1.2.Marco Metodológico

Esta investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de construcción de la agenda urbana en Ecuador y cómo el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, entran en la agenda de política pública. Más específicamente se analiza el rol de los actores sociales para impulsar una nueva agenda de derechos en Ecuador en la última década. Se expone el proceso de aprendizaje en la definición de la agenda de políticas urbanas - que promueve el derecho a la vivienda y la ciudad y el hábitat- utilizando el Marco Analítico de las Coaliciones Promotoras (ACF) desarrollado por Sabatier, Jenkins-Smith, Weible y otros.

La pregunta central que guía la investigación es ¿De qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa actúan para incidir en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda?

Los objetivos específicos guiados por la pregunta de investigación son:

5. Presentar la cuestión urbana desde una perspectiva general y resaltar el tratamiento de algunos temas como el proceso de urbanización, la producción social del hábitat, la planificación y gestión de las ciudades, centrándose en la perspectiva latinoamericana de transformación social que enmarca el debate del derecho a la ciudad.
6. Analizar el cambio de las políticas de desarrollo urbano en Ecuador en el marco del contexto de transformación de los modelos de desarrollo y planificación y cambio en los referenciales.
7. Analizar los factores externos e internos, que influyen en los cambios de las políticas públicas y en ese sentido abordar el rol que juegan los actores y movimientos sociales para situar una agenda de transformación e impulsar el derecho a la ciudad y una nueva narrativa de derechos, justicia y equidad.
8. Analizar el proceso de conformación e incidencia del Colectivo Contrato Social por la Vivienda, los recursos movilizados y las estructuras de oportunidad hábilmente utilizados por la coalición para crear espacios de incidencia en las políticas públicas a partir del esquema de ACF, incluyendo también los elementos institucionales y la interacción de intereses.

## **Hipótesis**

La tesis sustenta la hipótesis de que los actores sociales desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechando estructuras de oportunidad que se abren y van distribuyendo sus recursos de incidencia. Se sostiene que la posibilidad de los colectivos sociales de incidir en la construcción y cambio de agenda urbana dependen de la legitimidad que alcanza la coalición, de su capacidad de agencia, de los espacios que se crean para influir, de los recursos que logra movilizar (políticos, técnicos y financieros) y de las estrategias desplegadas para ampliar su margen de maniobra en los procesos de aprendizaje y transformación.

Como guía general se revisan las hipótesis del ACF y en particular se toman en cuenta las hipótesis que giran en torno al aprendizaje (Sabatier 20087, 238), en este caso orientado a la construcción y cambio de agenda<sup>10</sup>:

- a) Hipótesis de aprendizaje (6). Si la agenda se construye en torno a un nivel intermedio de conflicto, habrá mayor oportunidad de aprendizaje en el sistema de creencias. Se requiere que los participantes de la coalición dispongan de “recursos técnicos para participar en el debate. Otro elemento es que el conflicto sea entre aspectos secundarios de un sistema de creencias y elementos nucleares del otro o, entre aspectos secundarios de ambos sistemas”
- b) Hipótesis de aprendizaje (7). El aprendizaje orientado a las políticas en la construcción y cambio de agenda puede ser facilitado por el manejo de teorías y si se dispone de información, datos cuantificables, que son compartidos o aceptados entre los sistemas de creencias (más que si son cualitativos).
- c) Hipótesis de aprendizaje (9). La existencia de foros para la construcción de agenda es un factor clave en el aprendizaje entre los sistemas de creencias, más aún si cuentan con el suficiente prestigio y logra motivar “a los profesionales de las distintas coaliciones a participar del debate, y si además está respaldado por normas profesionales”.
- d) Hipótesis de aprendizaje (12). A pesar de que la agenda construida con un acumulado “de información técnica no logre cambiar los puntos de vista de la coalición opositora,

---

10 Sabatier y Weible (2007, 238) proponen 12 hipótesis sobre el cambio de políticas. Aquí se han adaptado las hipótesis 6,7, 9,12 al cambio de agenda.

puede tener importantes impactos en la política”, al alterar los puntos de vista de los *policy brokers* o de otros funcionarios.

### **Marco de análisis**

El Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras (ACF) se ha expandido a todas las regiones del mundo, lo que ha implicado un proceso de adaptación del marco y de las teorías asociadas al mismo a contextos particulares, como los contextos de transformación que se han dado en América Latina. Tres cuestiones son claves en este proceso de adaptación: a) la creatividad para adaptar el ACF a diferentes sistemas de gobierno; b) presentar lineamientos para el uso de una variedad de enfoques de recolección de datos; c) presentar métodos para el análisis de la estructura, el aprendizaje y el cambio de la política. Estos elementos son un aporte importante a las prácticas metodológicas precedentes y pueden ayudar en los análisis comparados (Jenkins-Smith, y otros 2014, 207).

La aplicación del ACF hacia estudios de caso, que buscan explicar un fenómeno a través de métodos cualitativos es una adaptación implícita en esta tesis. El estudio de caso permite registrar el aprendizaje a partir del análisis de datos empíricos recogidos en relación al caso.

#### **1.2.1. El método de análisis cualitativo en la aplicación del ACF**

La investigación aborda un análisis cualitativo, de inferencia explicativa a través del estudio de un caso con el propósito de explicar: de qué manera la variable independiente (acción colectiva: participación ciudadana – capacidad de agencia) incide en la variable dependiente (agenda pública).

A través de la investigación de la literatura primaria y secundaria y entrevistas semiestructuradas adicionales, se pueden identificar los sistemas de creencias de los actores, las coaliciones, los recursos, las estrategias (Henry y otros 2014, 299). Desde la perspectiva de los instrumentos metodológicos, dada la trayectoria de los métodos cuantitativos que se impuso en los análisis de las políticas públicas en Estados Unidos, esto ha hecho que predominen tanto los análisis cuantitativos como mixtos. Sin embargo, en las últimas décadas se observa que también el uso de métodos cualitativos adquiere popularidad. Según Ríos “la metodología cualitativa estuvo fuertemente influida por postulados posmodernos que plantearon la complejidad, la multi- dimensionalidad y la multi-causalidad de los hechos sociales” (Ríos 2014, 14). Además,

Los enfoques positivistas, a pesar de ser dominantes todavía, coexisten con corrientes interpretativas o comprensivas que superan una visión puramente racionalista. La perspectiva cualitativa también ha transitado desde los estudios acerca de los implementadores, hacia el estudio de los participantes y de los beneficiarios (Ríos 2014, 25).

Para el caso de América Latina, dentro de los estudios que utilizan el ACF como marco de análisis, se puede señalar que la mayor parte de los estudios brasileños utilizaron el análisis documental (de audiencias públicas, por ejemplo), el uso de entrevistas para la recolección de datos es bastante generalizado. Para organizar y comprender los datos recogidos, prevalece la técnica del análisis de contenido sobre otras técnicas de análisis de datos. Se destaca el predominio de la investigación cualitativa y los estudios de caso por sobre la investigación cuantitativa en la elección metodológica de los investigadores (Vicente 2015, 85). Los trabajos de Souza y Secchi (2014) y el de Vicente (2012) ilustran el énfasis en el análisis documental y el uso de las entrevistas que se despliegan a partir de la identificación de los actores relevantes. El trabajo de Souza y Secchi (2014) de aplicación de la ACF<sup>11</sup>, en resumen:

...analiza la prevalencia de la comunidad científica como actor clave en la formulación de la Política Científica y Tecnológica (PCT) en Santa Catarina - Brasil, se basa en los informes oficiales y documentos de las instituciones, así como entrevistas con 10 actores del proceso de formulación del PCT que ocupaban posiciones estratégicas entre 1989-2009, clasificadas en: 1) la comunidad científica; 2) los burócratas; 3) designados políticamente; 4) los empresarios; 5) los políticos (Souza y Secchi 2014, 1).

A fin de dar cuenta del cambio en las políticas se han desarrollado el uso de combinación de marcos analíticos. En Colombia, Villaveces (2009) presenta una interesante reflexión sobre la integración de la Acción Colectiva al marco de análisis de las coaliciones de causa, mientras que Larrouqué (2013) en Uruguay, enfatizando en el rol de las ideas en el cambio en las políticas combina el modelo de las ‘coaliciones de causa’ de Sabatier con la noción de

---

<sup>11</sup> El análisis de los datos se enfoca en los aspectos más sensibles del modelo de coaliciones promotoras: a) el papel de los actores; b) los sistemas y recursos de creencias; c) las trayectorias de las políticas públicas; d) características de la política pública; e) el contenido de las políticas públicas, con el objeto de identificar las conexiones entre los actores, sus creencias, estrategias, recursos y limitaciones.

‘referencial’ de Pierre Muller (Larrouqué 2013, 5).<sup>12</sup> Larrouqué destaca cuatro componentes del referencial en Muller (2010): “los valores (las representaciones fundamentales), las normas (los principios de acción), los algoritmos (las relaciones causales discursivas de tipo ‘Si...entonces...’) y las imágenes o vectores simbólicos. A la tipología de Muller, se añade un quinto criterio: “el personaje histórico que encarna el referencial y de quien se reclaman los actores involucrados”. Además, el autor expone los cuatro referenciales descritos en Muller para el caso de Francia desplegados en el siglo XX que serían: “el ‘referencial republicano o de equilibrio’ (1880- 1940), el ‘referencial del Estado-Providencia o keynesiano-modernizador’ (1945- 1973/79), el ‘referencial individualista de mercado’ (1980-2008) y el ‘referencial del desarrollo sustentable’ (2008 en adelante)” (Larrouqué 2013, 5-6).

Volviendo al referencial sectorial y el cambio promovido por una coalición de causa, Larrouqué señala:

El referencial sectorial designa las representaciones cognitivas de un subsector de la sociedad (educación, defensa, salud, agricultura, industria especializada, etc.). Así, ya sea global o sectorial, el referencial suele tener una encarnación institucional. Es decir que es representativo de una institución. La relación global/sectorial –*rapport global/sectoriel*– está en el corazón de la acción pública. Se produce el cambio, o la implementación de una nueva política pública, cuando un grupo organizado de este subsector de la sociedad – una coalición de causa en la terminología de Paul Sabatier – logra influenciar a los dirigentes políticos y satisfacer sus intereses sectoriales (Larrouqué 2013, 5-6).

Larrouqué se remite al modelo ACF que toma en cuenta los tres niveles de creencias, para explicar cómo “un grupo organizado del subsector de la sociedad, una *coalición de causa*... logra influenciar a los dirigentes políticos y satisfacer sus intereses sectoriales” (Larrouqué 2013, 7).

Volviendo al tema de la contribución de los métodos cualitativos, Arturo Hernández (2013), destaca que desde Lasswell la *policy sciences* es una ciencia abierta a disciplinas que contribuyeran a la inteligencia del proceso de políticas, en ese sentido Hernández explica que:

---

<sup>12</sup> El estudio retoma y adapta el material publicado por el autor en el 2012, *Le Plan Ceibal en Uruguay: ¿Un exemple de bonne gouvernance?* Paris: L’Harmattan.

los métodos cualitativos juegan un papel relevante en la generación de este conocimiento. Los métodos cualitativos contribuyen a la doble dimensión de la orientación de políticas: al análisis del proceso y a la inteligencia de este proceso. Se busca explicar y comprender los fenómenos sociales mediante el estudio de las interacciones y los significados subjetivos en el entorno natural en que se dan (Hernández 2013, 6).

A través de las técnicas de recolección de información y modelos cualitativos para el análisis de los fenómenos, los datos provienen directamente de los actores de primera mano, permite proveer descripciones más detalladas y desplegar las “percepciones de los actores, con ello hay una mayor cercanía sobre el sentir ciudadano, de manera que se puede interpretar la forma en que piensan, sienten y actúan” (Hernández 2013, 13). Hernández rescata la importancia del análisis discursivo que permite “dar cuenta de la capacidad de los actores para construir problemas públicos y así resolver sus problemas privados” (Hernández 2013, 13). Esto permite reconocer a los actores y sus subjetividades y darles importancia en los análisis de los procesos de políticas públicas, permitiendo incorporar dimensiones inexploradas y de difícil acceso por medios convencionales.

Los métodos cualitativos ofrecen al estudioso de políticas diversas oportunidades para analizar sus fenómenos. Renuevan en las políticas el sentido de lo público, al reconocer a los actores y sus subjetividades como partes relevantes. Muestran dimensiones inexploradas o de difícil acceso a la mirada convencional, que pueden ser determinantes del éxito de las acciones públicas. La pretendida objetividad deja de ser una preocupación, para en su lugar encontrar en la plenitud de la naturaleza humana datos importantes (Hernández 2013, 13).

El proceso metodológico de análisis cualitativo en esta investigación incluye la revisión de la literatura relacionada, la aplicación de entrevistas semiestructuradas y a profundidad con individuos clave seleccionados, complementado con observación participante en reuniones con actores del Colectivo, y con actores de la política. Las entrevistas estuvieron distribuidas de la siguiente manera: 5 con autoridades y funcionarios de ejercieron funciones de alto nivel (incluyen al Alcalde de Quito y Ministro de SENESCYT, al Subsecretario de Hábitat; al Subsecretario de Vivienda; dos Asesores Ministeriales del MIDUVI, dos Gerentes de Programa del MIDUVI); dos Directores o Responsables de Programa de ONG (2 CIUDAD), dos representantes de Organizaciones de Tercer Grado (Foro Urbano y CONBADE); un actor de la Académico-Consultor; una actora de la Red Global (HIC-AL); un gerente del Sector Privado (Eco&Arq); una delegada de Organización de Base (AMLV) (Tabla 3).

**Tabla 3 Entrevistas: Funciones-organización y rol de los actores entrevistados**

<b>ENTREVISTAS (fecha de la entrevista)</b>	<b>Organización – Función a la fecha de la entrevista</b>	<b>Rol en el Colectivo CSV y sus redes</b>	<b>Intermediación en la política sectorial (Miduvi)</b>
<b>Autoridades y funcionarios</b>			
Dr. Augusto Barrera 2019 08 21	Profesor Investigador FLACSO	Formó parte de Foro Urbano CIUDAD CITE CGLU	Alcalde del DMM Quito 2009-2014. Concejal Metropolitano de Quito 2005-2008. Coordinador de Contenidos entre el Gobierno Nacional del Ecuador y la Asamblea Constituyente (diciembre de 2007 y julio de 2008) Miembro de la Directiva Nacional y del Buró Político de Alianza PAIS. Promotor del derecho a la ciudad. Promotor de la sede en Quito de Hábitat III
Arq. José Morales (2018 11 09)	GIZ – Ciudades Intermedias	Miduvi	Director y Subsecretario de Hábitat y Asentamientos Humanos - LOOTUGS (2013) Foro Urbano Nacional Hábitat III (2016) LOOTUGS
Arq. Rubén Paredes (2017 06 21)	IKONEstudio Fundador	Miembro del CSV desde 2017	Asesor Ministerial (2012-2013) Subsecretario de Vivienda Miduvi (2013-2015) Asesor y Consejería de Gobierno de la presidencia de la República (2015-2017)
Econ. Pamela Olmedo (2017 12 24)	Investigadora CITE-FLACSO	Investigadora CITE	Asesora Ministerial Miduvi (2013- 2015)
Arq. Rodrigo González (2017 12 27)	Gerente INFRESIG	Miduvi	Asesor Ministerial Miduvi (2007- 2010) Gerente del BEV – vicepresidente de la Corporación de Titulación Hipotecaria (CTH) (2010)
<b>Coordinadores y miembros del CSV</b>			
Arq. Silvana Ruiz (2017 11 02)	Coordinadora Programa Paso a Paso - CIUDAD	Coordinadora del CSV Miembro desde 2005 Directora de CIUDAD	Directora de CIUDAD Consultora. Política Sectorial 2010 - 2011 Miduvi
Lic. Javier Alvarado (2017 10 25)	CONBADE (organización social de tercer grado) Presidente	Coordinador del CSV Miembro desde 2006 Miembro de CONBADE	Vicepresidente de la Conbade (2005) Miembro de la Asamblea Nacional del Consejo Ciudadano Sectorial. (2011-2013) Gerente de Gestión Social en Miduvi (2013)
Soc. Vanessa Pinto (2017 11 15)	Fundación Somos Ecuador Coordinadora de Proyectos	Coordinadora del CSV Miembro desde 2006	Gerente de Vivienda Rural en Miduvi

		Coord. Proyectos F. Somos	
Lic. Nancy Torresano (2017 04 17)	Foro Urbano (organización social de tercer grado)	Coordinadora del CSV Miembro desde 2011	Coordinadora de Vivienda en Foro Urbano Movilización social Organización de la demanda (bonos).
Lcda. Nancy Sánchez	Coordinadora Crédito Paso a Paso - CIUDAD	Miembro del CSV desde 2005	Coordinadora de Créditos VIS (CIUDAD) - interlocución con Miduvi
<b>Empresa Privada</b>			
Arq. Eduardo Castro (2017 11 02)	Gerente Eco&Arquitectos	Miembro CSV desde 2005 Miembro de la Cámara de la Construcción	Promotor vivienda interés social (4830 viviendas de interés social y un total de 2212 bonos de la vivienda efectivizados)
<b>Académicos</b>			
Arq. Gustavo Durán (2018 03 05)	Coordinador Maestría Desarrollo Urbano. FLACSO Director de Geografía Urbana	FLACSO	Consultor. Política Sectorial (2013). Miduvi LOOTUGS
Soc. María Elena Acosta (2017 12 01)	Docente Investigadora – Responsable del componente de investigación. Proyecto cambio climático y ciudades en FLACSO	Miembro del CSV desde 2006. Ex miembro de Hábitat para la Humanidad Ecuador	Gerente Proyecto BID-Miduvi Asesora Ministerial - Gestión Social Miduvi Ex Hábitat para la Humanidad Ecuador
<b>Organización de base</b>			
Sra. Oberliza Acosta (2017 07 20)	Miembro Asociación Mujeres Luchando por la Vida – Equinoccio Azul	AMLV	Relación con Foro Urbano. Asociación Mujeres Luchando por la Vida AMLV Organización de la demanda.
<b>Coalición Internacional del Hábitat</b>			
Soc. Silvia Emanuelli (2018 22 03)	Coordinadora de HIC- LA-México Derecho Humano al agua y al saneamiento- México Documental "Y nuestra voz abrió brecha".	Coalición Internacional del Hábitat (HIC). Cursos de formación sobre el derecho a la ciudad, la vivienda y el hábitat	Foro Urbano. Ciudad y Somos Ecuador son parte de HIC

Se trata de identificar las coaliciones de causa, sus creencias en el tiempo, el proceso de aprendizaje, los factores externos durante el proceso de las políticas, los efectos globales, regionales y locales y efectos de la red en el tiempo.

El tratamiento de datos procesa las valoraciones sobre causas y los efectos del proceso de políticas, las mismas que son definidos por los actores en las entrevistas. La sistematización combina una amplia revisión de la literatura existente de la investigación académica sobre los procesos de políticas públicas. El análisis de las creencias de políticas de los actores, se examinan con referencia a las cuestiones específicas. Las creencias centrales en general se interpretan a partir de diferentes declaraciones sobre las creencias secundarias, la triangulación de información es especialmente significativa para determinar las creencias. Los actores caracterizan sus propias creencias de políticas y la de sus seguidores; en segundo lugar, los actores identifican su posicionamiento, así como a sus seguidores para identificar quienes consideran ser parte de la acción concertada (Davidsen 2006, 43-46).

Las entrevistas semiestructuradas cubren los siguientes aspectos que permiten desarrollar el análisis: a) las coaliciones, b) las creencias sobre las políticas, c) el cambio en las creencias, d) el aprendizaje en las políticas, f) los factores externos. Las entrevistas se desarrollaron manteniendo la flexibilidad suficiente para acceder a un rango diverso de entrevistados (desde los actores institucionales y profesionales hasta los representantes de colectivos organizados), el formato de entrevista semiestructurada permite una discusión más abierta para todos los temas que los entrevistados consideren importantes.

La aplicación de métodos cualitativos constituye un aporte sustancial para explicar y comprender las interacciones y los significados subjetivos en el proceso de las políticas, el instrumento de entrevistas semiestructurada, aplicando la triangulación como mecanismos que permiten una más fidedigna codificación de sistema de creencias, son instrumentos clave en el marco de análisis de las coaliciones promotoras. Durante las dos últimas décadas, bajo la influencia francesa del cognitivismo, el uso de métodos cualitativos en el levantamiento de la información, es ampliamente reconocida por su relevancia en la comprensión de los procesos sociales y en el análisis de las políticas públicas.

El giro constructivista dio lugar a múltiples perspectivas que toman distancia del objetivismo y del relativismo, entre las que se sitúa el enfoque de los conocimientos situados. Sandoval anota que “Desde esta perspectiva, el conocimiento es parcial y ‘posicionado’ ya que surge de las características semiótico-materiales de las posiciones y articulaciones a partir de las cuales conocemos y que estarían en constante transformación” (2013, 37). Es decir, la posibilidad de

conocer se da desde un cuerpo, un tiempo y un lugar, la argumentación surge del conocimiento contextualmente situado, las formas de conocer de nuestra vida social están situadas en un contexto histórico y corporal (Sandoval 2013).

### **1.2.2. Recolección de datos y procesamiento del estudio de caso**

El proceso investigativo parte de un análisis documental que da cuenta de dos ámbitos que aborda esta investigación a) las tendencias (cambios) generales sobre las políticas públicas, el modelo de desarrollo en el país, las especificidades en el ámbito de las políticas de hábitat, asentamientos humanos y vivienda – cambio en la agenda de la política sectorial – (variable dependiente); y b) el análisis de los actores involucrados, organizaciones y personas agrupadas en torno a una causa común que abre espacio para la participación, moviliza recurso y estrategias de incidencia para influir en la agenda de políticas sectoriales (variables independientes), la interacción de actores institucionales y sociales produce un proceso de aprendizaje en las políticas. En esta fase de la investigación documental se revisa, además de la literatura académica, los registros programáticos y registros de opinión pública (declaraciones de prensa, documentos de políticas de Estado, planes de desarrollo, política de vivienda, leyes y decretos, estatuto ministerial), publicaciones y análisis que permitan contextualizar estos procesos.

Para abordar el análisis de la acción colectiva y su incidencia en la agenda pública, se hace una revisión y síntesis documental sobre los procesos de movilización a nivel global, regional y local, lo que permitirá identificar qué temas entran en agenda, por qué y cómo son posicionados. Interesa ubicar los factores externos, tales como factores de crisis, cambios políticos, las macro definiciones como las agendas globales sobre este ámbito, para lo que se hace referencia a los posicionamientos y actores en los Foros Internacionales: Foro Social Mundial, Foro Mundial Urbano, Asambleas de Hábitat de Naciones Unidas (I, II y III), así como los documentos de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (GPR2C), la Agenda de CGLU, que constituyen coaliciones globales promotoras de propuestas alternativas en defensa de la vivienda, el hábitat, el derecho a la ciudad, como derechos fundamentales. Es clave destacar el rol de los foros, foros especializados de alto prestigio, como diría n Sabatier y otros, que debaten temas especializados y complejos a la vez, y en el que intervienen actores e intereses múltiples).

El análisis cualitativo se centra en el proceso de definición de la agenda urbana, de las políticas públicas, las estrategias desplegadas, la agenda programática del Colectivo (o coalición de causa). Se analizan las posiciones de los actores y las ventanas de oportunidad que son hábilmente aprovechadas por el Colectivo. Las entrevistas semiestructuradas con actores claves dan luces sobre estas posiciones, sobre los actores y sobre los documentos de referencia claves para el análisis.

El análisis socio-cualitativo implica el involucramiento con el proceso mismo de la acción colectiva e incluye: a) una reconstrucción del proceso de conformación de la agenda del colectivo o resoluciones de los actores involucrados; b) la revisión y sistematización de archivos internos, correspondencia cruzada, documentación interna, ayudas memoria de reuniones, información procesada, resoluciones adoptadas por las organizaciones, revisión de los pronunciamientos y propuestas, respuestas recibidas de la institucionalidad pública; y, c) entrevistas a profundidad con actores claves institucionales y de la sociedad civil involucrada, y revisión de la opinión pública (noticias de la prensa digital y de las páginas web institucionales). Se trata de reconstruir el camino recorrido por el colectivo, identificando factores claves, los movimientos de continuidad y de ruptura.

Se analizan los puentes y relaciones que establecen los actores sociales en el sistema de política. Un punto de partida relevante es el 2005, un momento crítico (crisis del subsidio habitacional) y a la vez una oportunidad de articulación y movilización social. Otro momento clave es rastrear el proceso de la Asamblea Constituyente (2007-2008) como escenario clave de apertura política y espacio de accesibilidad. En este contexto y en las fases siguientes se identifican actores y temas que se pusieron en la agenda, incluso si quedaron temas fuera o si se incluyeron a último momento y quienes fueron los actores claves en estos procesos. Otra de las arenas a rastrear es el espacio de la planificación nacional y finalmente el espacio de la cartera ministerial responsable de la definición de la agenda de desarrollo urbano y vivienda (en donde se define la agenda de concreción de los derechos a la vivienda, la ciudad y el hábitat). Se analiza aquí la capacidad propositiva, pero también la capacidad de respuesta que tienen las estructuras institucionales públicas a las demandas de la sociedad civil organizada y movilizadas.

### **1.2.3. Descripción de los instrumentos de investigación**

#### **a) La investigación de campo**

Los datos de campo primario se extraen de las entrevistas, debates y de la información recabada de los actores locales durante el trabajo de campo. Las entrevistas se complementan con información cualitativa en profundidad del contexto histórico, análisis de la política, documentación pertinente y la literatura secundaria. Estas fuentes se utilizan para un análisis más detallado de los acontecimientos políticos que no son cubiertos por el entrevistado.

#### **b) Las fuentes bibliográficas**

La bibliografía está orientada a proporcionar el material de sustento teórico-metodológico en el campo del análisis de las políticas públicas. Se cuenta con una bibliografía de base sobre el campo general del análisis de las políticas públicas y una selección más especializada sobre un enfoque analítico seleccionado, en este caso el marco analítico de las coaliciones promotoras. Otra base bibliográfica importante es la seleccionada para abordar el estado de arte temático o sectorial como ámbito particular. La literatura abarca una revisión histórica del desarrollo de la política sectorial de hábitat, desarrollo urbano y vivienda en el escenario regional y nacional. Para el caso del análisis nacional de la política sectorial se recopiló la información que da cuenta del contexto histórico político, económico y social; los marcos normativos, acuerdos gubernamentales, nacionales y supra nacionales, documentados en libros, artículos, opiniones, prensa, leyes, reglamentos, así como informes de talleres, actas de las reuniones y demás apartados que conforma el archivo de respaldo documental.

#### **c) La identificación de los actores y de los entrevistados**

La lista de actores fue determinada a través de un sistema de bola de nieve a partir de los participantes más activos del proceso hacia los actores más periféricos. A través de las entrevistas se va confirmando y ratificando los actores que actúan como tales en el proceso. Las entrevistas a profundidad se aplican a una selección de personas clave, los identificados en la coalición de causa, actores institucionales - funcionarios, relacionados con los espacios de formulación y diálogo de la construcción de agenda sectorial. Se ha recurrido a rescatar las fuentes que den cuenta de las trayectorias de los actores, tales como hojas de vida, disponibles en internet o solicitadas a los entrevistados. Trayectoria de las instituciones y de las organizaciones disponibles en las páginas web institucionales.

#### **d) Enfoque de entrevista**

El formato de entrevista abierto permite adaptarse a temas que el entrevistado siente de especial relevancia, destacando la importancia y relevancia que el entrevistado otorga a los temas y que proporciona información clave sobre el sistema de creencias. Las entrevistas abordan temas centrales de la investigación, cambio o no cambio de la política, posibles causas, cambio en los énfasis - aprendizaje de políticas. En general el proceso implica:

- a) Empezar con preguntas generales, básicas que permiten abrir el campo y profundizar en nuevas secciones de manera interactiva que abordan los diferentes aspectos del proceso de la política.
- b) Se retoman algunos aspectos en los que las respuestas son ambiguas o requieren aclaración, según los temas se despliega una categorización que puede ayudar al entrevistado a situar los ejes de manera más específica
- c) Para el análisis, es necesario elaborar un proceso de codificación que permite ordenar y sistematizar las respuestas que serán clasificadas en función del contenido y el desarrollo de la argumentación que permite la explicación de los procesos.

#### **e) Observación participante**

Se participó en cinco reuniones internas del Colectivo CSV que dan cuenta de su historia, sus ideas fuerza, el proceso de definición de sus ejes y estrategias. Una con actores de redes internacionales (HIC y GPR2C) lo que permite identificar la coincidencia de ideas. Cuatro reuniones con autoridades en las que el Colectivo expone su trayectoria como Colectivo, su posición respecto a las políticas, realiza los planteamientos (históricos y específicos en relación al contexto) y reclama el espacio de interacción y participación sobre las políticas sectoriales. Participación en Hábitat III+3 y los HUBs organizados por MIDUVI (2019).

#### **f) Conocimiento situado**

El conocimiento generado parte de la lectura que hace el investigador de la realidad, desde un lente posicionado, a partir de la realidad que conoce, y tiene acceso y que está en permanente transformación. La posibilidad de conocer se da desde un cuerpo, un tiempo y un lugar, la argumentación surge del conocimiento contextualmente situado (Sandoval 2013).

#### **1.2.4. Selección de caso**

Para analizar las condiciones en las cuales los actores no estatales actúan para incidir en el cambio de la agenda urbana en la era postneoliberal en la región. Se analiza el cambio en la

agenda de derechos al hábitat, la vivienda y el derecho a la ciudad. Se ha seleccionado el caso de Ecuador como uno de los países de la región sudamericana que, a inicios del siglo XXI, opta por el cambio de modelo de desarrollo rompiendo con la trayectoria de políticas neoliberales, estos países son Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay (Coraggio y Laville 2014). Estos Estados promueven la recuperación del rol del Estado y la planificación centralizada, establecen estrategias redistributivas y de alivio a la pobreza y diseñaron mecanismos de participación ciudadana para consolidar el régimen democrático. Algunos países a través de cambios en la Constitución o Leyes Orgánicas determinaron las bases para cambios sustantivos en el campo de la planificación nacional y la gestión participativa a nivel general y específico para la gestión de las ciudades. Uno de los campos de transformaciones sustanciales para promover la integración social y la democracia participativa está relacionado con el acceso a un hábitat y vivienda dignos y el derecho a la ciudad. A pesar de que persisten problemas de segregación que requieren políticas redistributivas de gran envergadura, se destaca una variación en el nivel de inversión, interesa también si hay un giro progresista en estas políticas. Estos países contaron con organizaciones que impulsan políticas de transformación pro vivienda y hábitat y es importante seguir su trayectoria antes, durante y después del momento en que se produce el giro progresista. Se han elaborado las Tabla 4 y Tabla 5 (resumen), para sintetizar estos indicadores.

Se propone el estudio de caso de Ecuador en donde están presentes las características comunes del giro progresista (recuperación del Rol del Estado, fomento a la participación y estrategias de redistribución). Ecuador es el único país de América Latina que registra en la Constitución del 2008, al mismo tiempo el paradigma del *sumak kawsay*, el derecho a la ciudad (Artículo 31) y el derecho de la naturaleza (Artículo 71), ejes significativos de un nuevo modelo y relevantes para el desarrollo urbano sostenible. El caso de Ecuador, concita interés, por los importantes cambios que a partir de la Constitución del 2008 se reflejan como de orden paradigmático. En primer lugar en términos de recuperación del rol del Estado en la planificación del desarrollo, el Ecuador redefine sustancialmente el aparataje estatal para reconstruir y rediseñar el Estado (muy marcado por el rol que jugó la Senplades, en la conducción del diseño de las políticas sectoriales); luego en términos redistributivos se despliegan tanto el rediseño institucional como la inversión pública (incluida la social) y el sistema tributario, presupuesto, subsidios, así como estrategias específicas de alivio a la pobreza. Finalmente, en términos de democratización y participación ciudadana se establece una nueva función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social, y el desarrollo

de los instrumentos de planificación participativa en el desarrollo de las políticas pública (incluyendo la creación de los consejos ciudadanos sectoriales, con atribuciones específicas respecto a las políticas sectoriales y los presupuestos participativos locales).

**Tabla 4 Países de la corriente progresista en América del Sur 2005-2015**

<b>Socialismo del siglo XXI - América del Sur</b>	<b>Presencia de: Giro a la izquierda (1)</b>	<b>Presencia de: Coalición Promotora pro vivienda y hábitat (SC) (2)</b>	<b>Presencia de: Norma constitucional por el derecho a la vivienda</b>	<b>Presencia de: Norma constitucional por el derecho a la ciudad,</b>	<b>Presencia de: Mecanismos participación ciudadana en planificación sectorial</b>	<b>Presencia de: Políticas de vivienda (gasto del gob. central per cápita en vivienda) 2010</b>
<b>Argentina</b>	Néstor Kirchner (2003-2007) Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	Fundación Pro Vivienda Social (FPVS) Observatorio del Desarrollo Barrial (ODB)	SI (Art. 14)	NO	SI alta	SI alta Gasto Social percapita 1148 usd (vivienda 89 usd percapita) Gasto central 0,5% del PIB 2,3 Sector publico no financiero
<b>Brasil</b>	Ignacio Lula da Silva (2003-2010) Dilma Rousseff (2011-2016)	Foro Nacional por la Reforma Urbana de Brasil	SI <sup>(13)</sup> Art. 19 – 2012	NO (Estatuto de la ciudad)	SI alta	SI alta Gasto Social percapita 1670 usd (vivienda 12 usd percapita) Gasto central 0,1% del PIB; Gasto general 0,2% del PIB
<b>Bolivia</b>	Evo Morales	Red Nacional de	SI <sup>(14)</sup>	NO	SI baja	SI baja

<sup>13</sup> “La Constitución Federal Brasileña de 1988 instituyó un capítulo de Política Urbana, en el que se destaca la regularización de la tierra, a través de la función social de la propiedad, como una política de vivienda social. En cuanto al derecho a la vivienda, se incluyó en el artículo 6 del texto constitucional, mediante la enmienda 26/2000. Obedeciendo a la determinación constitucional, se reguló el capítulo referido a la Política Urbana, a través de la Ley 10.257/2001, denominada Estatuto de la Ciudad, haciendo más viable el derecho a la vivienda para los millones de habitantes de la ‘ciudad ilegal’, a través de nuevas políticas de regularización de la propiedad de la tierra” (Holz y Vilella 2008, sn).

<sup>14</sup> Constitución Política de Bolivia (2009): Artículo 19 “I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en

	(2006-2019)	Asentamientos Humanos de Bolivia				Gasto Social percapita 245 usd (7 usd percapita) Gasto central 0,2% del PIB y Gasto General 1,0 % del PIB
<b>Ecuador</b>	Rafael Correa (2007-2017)	Contrato Social por la Vivienda – Foro Urbano – CONBADE	SI (Art. 30)	SI (Art. 31)	SI alta	SI baja Gasto Social percapita 376 usd (vivienda 11 usd percapita) Gasto Central 0,3% del PIB
<b>Uruguay</b>	Vázquez (2005-2010) José Mujica (2010-2015)	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua	SI	NO	SI alta	SI alta Gasto Social percapita 1519 usd (vivienda 68 usd percapita) Gasto Central 0,5% del PIB
<b>Venezuela</b>	Hugo Chávez (1999-2013)	Movimiento de Pobladoras y Pobladores – Movimiento de inquilinos	SI	NO	SI alta	SI alta Gasto Social percapita 976 usd (vivienda 45 usd) Gasto Central 0,3% del PIB

Fuentes: (1) Coraggio y Laville. 2014. Reinventar la democracia en el siglo XXI

(2) Alianza Internacional de Habitantes

(3) Inversión social per-cápita en vivienda. CEPAL

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

El Gasto social del Gobierno Central en 2010 en América Latina fue de 719 usd percapita

---

los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.

**Tabla 5 Síntesis selección de caso**

	<b>Giro a la izquierda X1</b>	<b>Coalición Promotora pro vivienda y hábitat X2</b>	<b>Normativa de acceso a vivienda social X3</b>	<b>Norma constitucional derecho a la ciudad</b>	<b>Mecanismos de participación ciudadana en la planificación sectorial (X4)</b>	<b>Políticas de vivienda y hábitat redistributivas Y</b>
<b>Argentina</b>	1	1	1	0	1+	1+
<b>Brasil</b>	1	1	1	0	1+	1-
<b>Bolivia</b>	1	1	1	0	1-	1-
<b>Ecuador</b>	1	1	1	<b>1</b>	1+	1-
<b>Uruguay</b>	1	1	1	0	1+	1+
<b>Venezuela</b>	1	1	1	0	1+	1+

Fuente: Elaboración en base a Tabla 4

Este capítulo, ha permitido introducir el campo de análisis de las políticas públicas y presentar el enfoque analítico y metodológico al que se adscribe el desarrollo de esta investigación. La retrospectiva teórica los abordajes sobre como los problemas se van situando como una cuestión de asunto público. El situar los problemas como asunto público y convertirlos en cuestiones que entren en la agenda pública en un proceso dinámico. Se destacaron tres enfoques que interpretan el proceso de cambio en las políticas públicas, el enfoque racionalista, el neo-institucionalista y el cognitivista cuyos énfasis están centrados en los intereses de los actores, en las instituciones y en las ideas respectivamente. Esta tesis se enfoca en la tercera corriente, el cognitivismo que analizan el cambio en las políticas a partir de las ideas. Se opta por el ACF o Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras como un marco que permite abordar la complejidad de los sistemas sociales y políticos y avanzar en la comprensión de los diversos factores que impulsan el cambio de políticas en múltiples escalas. En esta investigación se analiza el cambio de agenda sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat, en el marco del contexto histórico por el que transitan los referenciales y las ideas sobre el Estado de bienestar, el paradigma neoliberal (centrado en el mercado) y los nuevos procesos post neoliberales. En el siguiente capítulo se hace una selección de aristas que permiten entender el debate sobre una problemática amplia y compleja: la cuestión urbana, el rol de los actores y los temas que giran alrededor de la agenda de vivienda, ciudad y hábitat.

## Capítulo 2

### Rol de los actores sociales y el derecho a la ciudad

En el capítulo uno se hizo una introducción sobre cómo fue evolucionando la construcción de la agenda pública a partir de cómo se fueron situando los problemas privados en problemas públicos. Se abordó la cuestión urbana y el tratamiento de algunos problemas que surgen con el proceso de urbanización acelerada, las diferentes perspectivas del análisis de una problemática por naturaleza compleja, cubriendo el análisis del ámbito, las nociones y su evolución, en particular la lectura desde la sociología urbana.

En este capítulo se abordan las problemáticas (*issues*) a los que se pretenden dar respuesta con las políticas urbanas, y campos específicos como son el acceso a la vivienda, los procesos acelerados de urbanización, la producción social del hábitat, la planificación y gestión de las ciudades, el derecho a la ciudad, centrándose más en la perspectiva latinoamericana.

Se desarrolla el contexto de influencia de los actores y movimientos sociales para situar su agenda de transformación, en particular el rol de las redes globales de la sociedad civil (Coalición Internacional del Hábitat y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad) y de los movimientos sociales en América Latina. Actores que impulsan el derecho a la ciudad y una nueva narrativa de derechos, justicia y equidad. Se destaca la relevancia que se da a los procesos participativos y a la producción social del hábitat. En el tercer acápite se presenta la entrada en agenda del derecho a ciudad y otras reivindicaciones sociales en las Agendas de Naciones Unidas y en el acápite cuarto la posición de la Agenda Global de los Gobiernos Locales.

#### 2.1. Cuestiones, rol de los actores sociales y el derecho a la ciudad en América Latina

En este acápite se hará referencia a cómo, en el campo de las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda, los temas se fueron situando como “cuestiones” y finalmente como asuntos de la agenda pública. La penuria de la vivienda, la falta de acceso a servicios, la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la ciudad y en la ciudad se fueron etiquetando como inaceptables. En el marco de grandes luchas sociales de la mano de esta se fueron etiquetando y proponiendo alternativas para que el Estado asuma la responsabilidad, como garante del bien común. La puesta en agenda, se apoya en el triple proceso de convertir

el problema en tratable y la política pública en reformable y la solución plausible (Zittoun 2013, 20).

A mediados de los años 90, en torno a Hábitat II (1996) una importante literatura se generó para visibilizar el rol asignado a la participación popular en las políticas de vivienda en América Latina - ver los trabajos de Raquel Rolnik para Brasil<sup>15</sup>, Gustavo Riofrío en Perú, Mario Lungo en El Salvador, Teolinda Bolívar en Venezuela, por mencionar algunos (ver Rolnik et al, 1995).<sup>16</sup> Desde los 80 se desarrollaron una gran diversidad de enfoque sobre los mecanismos de participación ciudadana que articulan las dinámicas de control público y toma de decisión gubernativa (Ramírez 2019, 17). En esta diversidad Ramírez resalta que existen varios requerimientos para hacerla viable tales como entornos y coaliciones políticas más o menos favorables a la participación popular; transformaciones institucionales –desde regulaciones locales hasta cambios constitucionales y una activa implicación ciudadana (Ramírez 2019, 17).

Por su parte, Enrique Ortiz (2011) destaca tres temas impulsados por los colectivos latinoamericanos que plantean alternativas a la complejidad de la cuestión urbana:

En nuestra ya larga búsqueda en el contexto latinoamericano, varias redes y movimientos sociales internacionales, nacionales y locales han venido impulsando tres temas que nos aproximan a la gestión del hábitat en su integralidad compleja: el derecho a la ciudad, que

---

<sup>15</sup> Raquel Rolnik: es urbanista y arquitecta. Relatora Especial de la Organización de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda adecuada entre 2008 y 2014. Profesora titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (USP). Fue directora de la Secretaría Municipal de Planificación de São Paulo (1989-1992) y de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades del Brasil (2003-2007). Es consultora de ciudades brasileñas y latinoamericanas. Autora de diversas publicaciones y de los libros entre ellas: *La ciudad y la ley: legislación, política urbana y territorios en la ciudad de São Paulo* (Studio Nobel, 1997), *Territorios en conflicto: São Paulo, espacio, historia y política* (Martin Fontes, 2017). *A guerra dos lugares. A colonizacao da terra e da moradia na era das finanças* (Boitempo, 2016), *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas* (LOM, 2017), *Urban Warfare: Housing and Cities in an Age of Finance* (Verso, 2019). Tiene escritos también con Edesio Fernandes, quien trabaja el tema de suelo y participó en varios eventos organizados por el BEDE, Miduvi en torno al tema de gestión de suelo y desarrollo urbano en Ecuador en los últimos años. (FUENTE)

<sup>16</sup> En el caso de Ecuador, hay estudios relevantes hacia fines de los ochenta y principios de los noventa sobre temas urbanos en general. Hay muchos menos sobre vivienda social, y pocos sobre el rol de los actores sociales y la incidencia en la agenda pública. Ver la serie la *Investigación Urbana en América Latina* publicada en 4 tomos por CIUDAD (1989), y los resultados de las investigaciones publicadas y no publicadas por CIUDAD entre 1980 y 2016, disponible en <http://www.ciudad.org.ec/publicaciones>. Recientemente en el 2016 se publicó el libro “*La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*”, editada por Metzger et al. El libro contiene el capítulo “*La investigación urbana en Ecuador (1990–2015): cambios y continuidades*” de Bermúdez et al. (2015)

implica también la construcción articulada de un hábitat rural digno; la Producción Social del Hábitat, en especial de la vivienda, y la gestión participativa del hábitat (Ortiz 2011, 14).

Desde la perspectiva de cómo se produce la ciudad y el rol de los actores (Estado, sector social, sector privado), se han analizado los procesos de *producción social del hábitat (PSH)*. En los estudios urbanos sobre la producción social del hábitat (PSH) realizados por el Instituto de Investigaciones Gino Germani, se destacan el rol del Estado y sus intervenciones como un componente insoslayable de la PSH *sea por acción u omisión*. En este marco por intervención estatal se entiende la multiplicidad de políticas, programas y proyectos que desde diferentes instancias y niveles del gobierno modelan la vida cotidiana de las familias, sus formas de organización social y el territorio en el que habitan (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 18). Para las autoras las políticas “son públicas porque afectan a la colectividad y son resultado de la disputa de intereses procesada políticamente donde intervienen múltiples actores, no sólo gubernamentales” (Repetto 2005: 43, citado en Rodríguez y Di Virgilio 2011, 18). Las intervenciones públicas sin duda transforman la vida cotidiana y las formas de organización de los sectores populares, generando estructuras de oportunidad, según las autoras, el acceso a estas estructuras de oportunidad puede estar vinculadas a las características del mercado de suelo, al tipo de hábitat, a la localización, a las formas de acceso a suelo, a la dotación de servicios y los equipamientos urbanos, también la situación laboral y de trabajo (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 19).

María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio subrayan los aportes de Manuel Castells (1992 y 1994) en donde se reconoce que “toda política pública se define como un proceso político que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias” (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 19). En el caso de las políticas urbanas se reconoce además un anclaje territorial con procesos de producción, consumo, intercambio y gestión específicos. Retomando a Harvey (2013) anotan que en el marco de relaciones capitalistas se produce un desarrollo geográfico desigual, de esta manera, las jerarquías de poder se expresan en el territorio socialmente transformado: “En este marco, el espacio, transformado socialmente en territorio, deviene un instrumento de importancia estratégica para el Estado: la organización territorial representa la jerarquía del poder y las políticas urbanas expresan ese estado de las relaciones sociales” (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 20). Es importante rescatar las reflexiones planteadas por las autoras, en el sentido que permiten situar la importancia de la definición misma de lo urbano, así como de las intervenciones en el

espacio como resultado de “un proceso de construcción social, político y también simbólico-cultural y cultural”. Los territorios se constituyen en unidades espaciales que se configuran por la historia de relaciones y cuestiones que vincula a los actores, así lo exponen las autoras:

Los procesos políticos que se realizan y especifican a nivel territorial van construyendo política, y también, simbólicamente, una territorialidad de referencia en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda pública. De este modo, la construcción de un territorio de referencia se convierte en tarea del propio proceso político, que no puede ser pensada como prerrequisito de la acción ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica. El territorio de referencia constituye así una unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 21).

Igualmente, relevante son las reflexiones sobre la caracterización del comportamiento de los actores. “Los actores involucrados en las políticas urbanas no juegan un papel neutral, tienen intereses y capacidades diferentes, no son meros peones, sino que actúan estratégicamente, canalizando intervenciones que respondan a sus visiones, valores e intereses” (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 31).

La noción de actor remite a aquellos individuos o colectivos con capacidad para incidir en el proceso de implementación de las políticas públicas. Como lo advierten Chiara y Di Virgilio (2009), la definición de los actores en el marco de los procesos de implementación no constituye una cuestión que pueda definirse aisladamente o por fuera de dicho el proceso ... [En el proceso de las políticas públicas] si bien es posible identificar como actores potenciales de los procesos de implementación al gobierno local, a los organismos públicos de los diversos niveles de gobierno –estadual y/o nacional–, a las ONG de desarrollo de alcance regional o nacional, a las organizaciones sociales de base, sindicatos, organismos internacionales, etc., es el proceso mismo el que define su inclusión en tanto actor. Esta definición es siempre dinámica y cambiante, y varía a lo largo del proceso de implementación (Rodríguez y Di Virgilio 2011, 33).

Rodríguez y Di Virgilio sostienen que el *actor* se construye en el proceso como tal, su interacción en el proceso es dinámica, ello implica que en un momento está y en otro puede no estar; además, la posibilidad de incidir de manera activa en la implementación de una

política o de un programa público, requiere de la disposición de dotaciones importantes de recursos de poder.

Para Joan Subirats, en el proceso de las políticas públicas y de gobernanza urbana en América Latina hay un doble movimiento, por abajo y por arriba: por un lado, están los procesos de subsidios a la chilena o en México con las grandes extensiones de vivienda popular y por otro lado los procesos de autoconstrucción, de ocupación de tierras, que al cabo de un tiempo son reconocidas y en las que se comienza a proveer servicios. Un proceso en el que hay incidencia, resistencia y disidencia (Subirats, 2016, 102).

...los resultados finales de las políticas urbanas no son sólo resultado de lógicas top-down y de utilización de instrumentos de política pública, digamos jerárquica, sino que también son el resultado de los procesos de incidencia, de resistencia y de disidencia de los movimientos sociales. Incidencia porque logran alterar las legislaciones públicas, de resistencia porque resisten procesos por parte de las autoridades e iniciativa privada, y disidencia porque son capaces de construir alternativas sin pasar por las lógicas políticas. Por lo tanto, es un terreno más de conflicto y acomodación el que se va produciendo en este ámbito (Subirats 2016, 102).<sup>17</sup>

Para Caldeira el proceso de acceso a infraestructura se da por la presión social, por la demanda de derecho a la ciudad, ejercida por los movimientos sociales. Los niveles de precariedad de las periferias urbanas, se han ido solucionando gracias a la presión de los movimientos sociales. No se trata únicamente de una acción reivindicativa, también los movimientos sociales tienen capacidad propositiva y transformadora (Caldeira 2016, 151).

Los movimientos sociales en América Latina han sido muy fuertes. Se cambió la institucionalidad, las políticas públicas, las Constituciones de los países y se crearon instrumentos como los Estatutos de la Ciudad. El poder judicial pasó a pensar la cuestión urbana de otra manera, entonces se cambió la institucionalidad que forma la ciudad y también el espacio cambió junto con eso. De esta manera, actualmente esas ciudades son mucho más complejas de lo que eran antes (Caldeira 2016, 151).

---

<sup>17</sup> Subirats, Joan. 2016 “Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana”. Entrevista realizada por Freddy Hernández y Jairo Rivera. Revista mundos plurales Volumen 3 • No. 2 • noviembre 2016. 101-113.  
[Revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2846/1600](http://Revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2846/1600)

Abordar el tema de la participación ciudadana como un componente esencial de la buena gobernanza urbana, implica necesariamente medir la legitimidad y eficiencia de dicha participación desde la perspectiva de los derechos humanos que algunos autores han asimilado, en el ámbito urbano, con el denominado “derecho a la ciudad”.<sup>18</sup>

Existe una abundante literatura sobre el “derecho a la ciudad”, noción desarrollada inicialmente en la obra de Henri Lefebvre (*Droit à la ville*, 1967).

Alejandro Escobar (2001) plantea que, en el contexto de democratización del Estado, la participación ciudadana “como expresión de los intereses colectivos en las esferas públicas estatales” aparece como un tema emergente y relevante para la intermediación entre el estado, la sociedad y la economía. Así “la participación permite movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a las políticas públicas” (Escobar 2004, 101).

La acción de los movimientos sociales y la participación ciudadana inciden en los procesos de transformación y por tanto en el marco de los derechos y deberes ciudadanos. Escobar, retomando a Jordi Borja (2002) señala además que “los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política y jurídica” (Escobar 2004, 101-102). Se planteas 10 campos de transformación o evolución de derechos:

- a. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad.
- b. Del derecho a la educación a la formación continuada.
- c. Del derecho a la asistencia sanitaria al de salud y seguridad.
- d. Del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano.
- e. Del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida.
- f. Del derecho a un status jurídico igualitario al de inserción social, cultural y política.
- g. De los derechos electorales al derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos.
- h. Del derecho a la información política al derecho a la comunicación y acceso a las tecnologías de información y comunicación.

---

<sup>18</sup> Más información en: <https://nuestras-ciudades.blogspot.com/p/derecho-la-ciudad.html?view=flipcard>

- i. Del derecho a la libertad de expresión y asociación al derecho a constituir redes transnacionales con acceso a informaciones sociales y económicas globales, que permitan negociaciones a escalas supraestatales.
- j. Del derecho a la lengua y cultura propias al derecho a la identidad colectiva y la autodeterminación en nuevos marcos políticos complejos  
(Escobar 2004, 101-102).

David Harvey (2008) renombrado geógrafo marxista, sitúa el derecho a la ciudad como “un derecho común antes que individual” para definir una ciudad deseada, vinculada por lazos sociales y con la naturaleza que va más allá de la libertad individual, Harvey se refiere así a este derecho:

La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados (Harvey 2008)<sup>19</sup>.

Harvey, atraído por el proceso que se estaba dando en Ecuador trabajó en el CENEDET, un *think-tank* de pensamiento progresista: “El Cenedet funcionó dentro del IAEN entre 2014 y 2015, desarrollando una crítica histórico-geográfica de la relación materialista entre la producción del espacio y las dinámicas del desarrollo capitalista” (Metzger et al 2016, 132).<sup>20</sup> El derecho a la ciudad en América Latina se fue posicionando por la persistente lucha de los movimientos sociales y de sus redes globales. Se destacan como referentes históricos de los movimientos urbanos el *Foro Nacional de la Reforma Urbana* (FNRU en Brasil), la *Coalición Internacional del Hábitat* (HIC), y contemporáneamente la *Plataforma Global por*

---

<sup>19</sup> David Harvey. 2008 El Derecho a la Ciudad. <https://nuestras-ciudades.blogspot.com/p/derecho-la-ciudad.html?view=flipcard>

<sup>20</sup> El CENEDET (Centro Nacional de Estrategia para el Derecho al Territorio) es un colectivo autónomo de investigación fundado en 2013 por David Harvey y Miguel Robles-Durán, en Quito-Ecuador. “En su primera fase de ejecución, CENEDET desarrollaba sus investigaciones dentro del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). En enero de 2016, David Harvey fue nombrado Profesor Honorario de la Universidad Central del Ecuador, y CENEDET se convertía en una red de investigación independiente de cualquier institución.” <https://cenedet.wordpress.com/>

*el Derecho a la Ciudad* (GPR2C) creada en el 2014, promovida por relevantes redes de movimientos sociales, organizaciones son gubernamentales, organismos de cooperación.<sup>21</sup> El soporte de centros de investigación, academia y expertos (o *think-tank*), anclados en los procesos sociales, ha sido parte de las fortalezas en la construcción de significados y de la capacidad de influencia.

Los movimientos ciudadanos logran influir en la definición de la agenda de transformación urbana en Río de Janeiro en 1992, en particular en el Foro *Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables*<sup>22</sup> y con mayor énfasis en el Foro Social de las Américas, realizado en Quito-Ecuador en el 2004.<sup>23</sup> Este foro contó con cerca de 10.000 participantes de 44 países, los representantes de la sociedad civil desarrollaron la ‘Carta

---

<sup>21</sup> “La **Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad** (en inglés *global platform for the right to the city*, GPR2C) es una red internacional de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. Nació en Sao Paulo en **2014**, con el objetivo de promover el derecho a la ciudad a nivel local e internacional y de definir un nuevo paradigma de desarrollo urbano más inclusivo y democrático. La plataforma facilita el diálogo, la cooperación y la coordinación entre los más de 100 miembros que la constituyen, a través de acciones de incidencia política, de investigación y formación, y de comunicación y sensibilización, para avanzar en la defensa e implementación del derecho a la ciudad” <https://www.uclg-cisdp.org/es/actividades/el-derecho-la-ciudad/Plataforma-Global-por-el-Derecho-a-la-Ciudad>

“...[Entre] las organizaciones que forman parte de la Plataforma Global sobre el Derecho a la Ciudad [están] Habitat International Coalition (HIC), ActionAid, Cities Alliance, International Inhabitants Alliance (AIH), CGLU Human Rights and Social Inclusion Commission, National Reform Forum Urban (FNRU), Shack / Slum Dwellers International (SDI), Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), Habitat for Humanity, World Fund for City Development (FMDV) y Streetnet”. (GPR2C). <http://www.righttothecityplatform.org.br/pt/o-evento/>

La plataforma GPR2C tiene su sede en POLIS en Brasil. El Instituto Pólis produce una serie de revistas, cuadernos, libros, CD, folletos y boletines. Para garantizar que estos materiales lleguen a las manos de los líderes sociales, gerentes e investigadores que trabajan en la formulación, implementación y difusión de políticas públicas. POLIS es parte del equipo de expertos que participaron en el Plan de Acción Regional de la NAU.

<sup>22</sup> Desde la Cumbre de la Tierra ECO’92 en Río de Janeiro – Brasil, se vino trabajando

“una propuesta basada en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentada en el respeto a las diferentes culturas urbanas. Un primer producto colectivo fue el *‘Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables’, documento inspirador y antecedente directo de la actual*’. Esta propuesta fue impulsada por varios movimientos en Brasil como el Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU), organización brasileña que agrupa a diversas entidades (movimientos sociales, ONG, grupos técnicos, académicos), junto con redes como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC), a las que sumaron muchos otros movimiento, iniciativas y organizaciones sociales y comunitarias, personas” (HIC, sf, en Ruiz 2011b, 53).

<sup>23</sup> En el I Foro Social de las Américas, llevado a cabo en Quito del 25 al 31 de julio de 2004, varios miembros del Contrato Social por la Vivienda, (CIUDAD, Foro Urbano, ACJ, CONBADE, ONU Hábitat), fueron actores activos en la redacción de las resoluciones de mesas, fortaleciendo el contacto con otras redes internacionales para la construcción de plataformas (HIC, FCOC, Alianza Habitantes, Fedevivienda) (Silvia Emanuelli 2017, entrevista).

Mundial por el Derecho a la Ciudad' como un instrumento para fortalecer los procesos populares urbanos, la reivindicación de derechos y la articulación de luchas (HIC 2016, 7).<sup>24</sup> La carta establece tres principios básicos del derecho a la ciudad: a) el ejercicio pleno de la ciudadanía, b) la gestión democrática de la ciudad y c) la función social de la propiedad y de la ciudad (Ilustración 3). Principios que son retomados en Ecuador en la definición de este derecho en su carta magna (la Constitución 2008) y en las leyes orgánicas (LOOTUS 2016).

### Ilustración 3 El Derecho a la ciudad

“El **Ejercicio pleno de la ciudadanía**, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.;

La **Gestión democrática de la ciudad**, entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares; y

La **función social de la propiedad y de la ciudad**, entendida como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano”

Fuente: HIC, en Ruiz 2011b, 53.

La Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, establece como objetivo buscado: “*el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado*”, que tiene que ver con el usufructo equitativo de las ciudades, la sustentabilidad y justicia social.

El Derecho a la Ciudad va más allá del enfoque convencional de mejora de la calidad de vida de las personas basado sólo en la vivienda y el vecindario, abarcando la calidad de vida y la democracia a escala de ciudad y sus alrededores rurales, como un mecanismo de protección de

---

<sup>24</sup> La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se fue consolidando en varios Foros de prestigio global, en el “Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004, Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004, Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005, Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005”, como lo indica la Coalición Internacional del Hábitat (HIC). <http://www.hic-gs.org/content/cartaderechociudad.pdf>. Y es reproducida por: DOCUMENTALIA Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ONU - HABITAT Sección: Documentalia. Coordinación: Nallely Zetina Nava. Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México / Reserva 04-2011-040410594300-203 ISSN No. 2007-4778 No. III Marzo-Septiembre 2013 (<http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>)

la población que vive en ciudades o regiones con rápidos procesos de urbanización. Esto implica el inicio de una nueva manera de promover, respetar, defender y cumplir con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales garantizados en los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales (HIC 2016, 7).

En el 2009, en el marco del VI FSM (Belém- Brasil-2006) tuvo lugar el Foro "*Luchas por la reforma urbana: el derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo*", patrocinado por redes nacionales y transnacionales, movimientos sociales contestatarios al modelo neoliberal<sup>25</sup>, la conferencia inaugural estuvo a cargo de David Harvey, el foro fue el espacio de definición "de estrategias colectivas y una agenda unificada" de los movimientos, redes y organizaciones sociales presentes, la agenda está orientadas "a la implementación de la democracia participativa, la difusión de los procesos autogestionarios en la producción social de vivienda y hábitat", también se enfoca en luchas específicas como "la universalización del acceso al agua y contra la privatización de los servicios de saneamiento ambiental" y es un momento cumbre para colocar en la agenda "el reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho humano fundamental" (FSM, 2009).

El Foro Social Mundial se ha convertido en el referente más importante para posicionar las alternativas construidas desde las redes y movimientos sociales de todo el planeta, la consigna que moviliza es "Otro Mundo es Posible" y en contra el neoliberalismo, como se refleja en la difusión del impacto del FSM en distintas regiones del mundo:

Al norte de África, la construcción de dos ediciones mundiales fue parte de los acontecimientos de la llamada Primavera Árabe. En Canadá, tuvo por primera vez su realización en un país del Norte, con fuerte protagonismo de la juventud. El FSM vuelve a Brasil tras una fase de intensos debates sobre el futuro de las luchas sociales y del propio proceso FSM, con la perspectiva de servir a los movimientos de resistencia

---

<sup>25</sup> El encuentro "*Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo*", contó con los siguientes auspicios:

"FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana – Brasil; HIC – Habitat International Coalition; H&H – Habitat para Humanidad; COHRE Americas – *Center on Housing Rights and Evictions*; AIH – Alianza Internacional de Habitantes; SELVIP – Secretaria Latinoamericana para la Vivienda Popular; Centro Cooperativo Sueco; ActionAid; FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental; Foro Urbano (sic) - Ecuador; Relatoria Nacional pelo Direito Humano à Moradia Digna; Relatoria Internacional pelo Direito Humano à Moradia Digna – ONU; UN- Hábitat; UNESCO; Huairou Commission; Cities Alliance; Fórum de Autoridades Locais; Grupos de expertos da Carta Agenda Mundial por los Derechos Humanos em las Cidades; Observatori DESC Barcelona; Conselho Nacional das Cidades – BR". (FSM, 2009). [http://www.habitat.org/lc/lac\\_eng/pdf/12\\_14\\_2008\\_forumsocial.pdf](http://www.habitat.org/lc/lac_eng/pdf/12_14_2008_forumsocial.pdf)

El discurso de Harvey en versión resumida se puede visitar en <http://hic-gs.org/articles.php?pid=3825>

contra el avance de las fuerzas neoliberales y sus inversiones contra las jóvenes democracias en América Latina. Siguiendo etapa: marzo de 2018 (FSM 2019).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ha sido difundida y debatida por la sociedad civil y las organizaciones de cooperación y apoyo a nivel de los grandes foros internacionales, particularmente en el Foro Social Mundial, en los foros oficiales y los foros paralelos al Foro Urbano Mundial (*World Urban Forum*, WUF) y últimamente en torno al proceso de la Asamblea de ONU-Hábitat: Hábitat III (Quito, 2016).

Los Foros Globales son espacios de debate de una infinidad de temas, en el último día se emiten las resoluciones que permite poner en agenda los temas que logran consenso, a partir de las cuales se establecen los compromisos de los gobiernos nacionales, de la cooperación internacional y de los actores involucrados.

El Foro Urbano Mundial (FUM), promovido por las Naciones Unidas, como bien lo resalta Jordi Borja tiene su relevancia como espacio de disputa de las ideas, tanto en el espacio de los foros oficiales como de los espacios alternativos.

Este Foro, promovido por NN.UU (Habitat) sí que es un evento interesante por la resonancia de los mensajes que en él se expresan. No tanto por la presencia de gobernantes nacionales y locales y de las tecnocracias de los organismos internacionales, como por la movilización de miles de representantes de organizaciones sociales, de movimientos de lucha, de expertos reconocidos o comprometidos con los derechos de las poblaciones. El FUM es un evento en el que se produce una explosión de ideas, de análisis, de denuncias, de propuestas (Borja 2012, 147).

La primera edición del FUM tuvo lugar en 2002 en Nairobi, sede de Hábitat-Naciones Unidas, el FUM se realiza cada dos años (Barcelona-2004, Vancouver 2006, Nanjing 2008, Río de Janeiro 2010, Nápoles, 2012, Medellín 2014, Kuala Lumpur 2018). Los FUM han sido espacios de debate, intercambio y actualización de las agendas urbanas. En el 2014 la demanda de los movimientos sociales al FUM de Medellín puso énfasis en la lucha por “garantizar como derechos fundamentales” aquellos derechos vinculados al hábitat y sobretodo pone énfasis en promover el reconocimiento del derecho a la ciudad como un

nuevo derecho colectivo, superando la visión limitada de los gobiernos. HIC planteó su propuesta tanto en las reuniones oficiales como las alternativas (Ilustración 4).

#### **Ilustración 4 HIC en el Foro Urbano Mundial 2014**

“Nuestra lucha se centra en promover, defender y hacer efectivos los derechos vinculados al hábitat: a la tierra, la vivienda, el agua, el saneamiento, el medio ambiente sano, el acceso a servicios sociales de salud, educación, abasto, transporte, recreación, etc.; el acceso a los medios de subsistencia y protección social; la preservación del patrimonio ambiental, histórico y cultural. Todos ellos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en numerosos instrumentos internacionales y regionales de Derechos Humanos.

Pero también trabajamos porque se hagan efectivos los derechos civiles y políticos que permitan a la gente acceder a información, organizarse, manifestarse; que garanticen respeto y seguridad de acceso a la ciudad para las mujeres, los discapacitados y otros grupos vulnerables; respeto a las minorías, a los inmigrantes, etc.

Todos estos aspectos se incluyen en nuestra concepción del hábitat y en el trabajo regional por promover el reconocimiento del derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano colectivo de los habitantes urbanos.

Este planteamiento, rebasa con mucho la concepción de hábitat que manejan los gobiernos en sus políticas y los productores privados en sus negocios, en la que reducen el hábitat a la vivienda y sus servicios urbanos básicos. El problema habitacional en América Latina no se resuelve con metros cuadrados de techos y paredes y metros lineales de tubos.

Para los pobres, la vivienda constituye una estrategia económica y social de inserción en la ciudad, de lucha contra la pobreza, de construcción de ciudadanía responsable e informada capaz de incidir en la gestión democrática de su ciudad”

Fuente: HIC. 2014. HIC en el Foro Mundial 2014. [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)

En el ámbito del sistema de Naciones Unidas hay un importante debate entre los organismos internacionales y Estados miembros con las organizaciones sociales, académicos, gobiernos locales, cuyo fin es confrontar los compromisos de las diferentes cumbres, conferencias, declaraciones y los avances concretos en las políticas y el acceso a derechos. Según el informe presentado por COHRE los énfasis de las grandes conferencias de Hábitat han ido cambiando, persisten los problemas, aunque cambian dimensiones o focos de atención (Ilustración 5).

### **Ilustración 5 Las Conferencias de Naciones Unidas**

“En La primera conferencia sobre vivienda y asentamientos (Hábitat I en Vancouver 1976) la equidad, justicia social, solidaridad, dignidad humana, libertad de acción y de movimiento fueron los principios fundamentales articulados en esta conferencia. Se recomienda en esta conferencia que los gobiernos y las organizaciones internacionales dediquen todo su esfuerzo a tomar acciones urgentes.

En Estambul 1996, sede de Hábitat II, la Agenda Hábitat, reconoce el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental, se enfatiza en la importancia de la participación de la sociedad civil, transformando el abordaje con el que hasta ese momento se habían encarado los objetivos de Vancouver, se promovió una participación real y efectiva de las ONG en los procesos de negociación.

Más tarde en la conferencia de Estambul + 5, en Nueva York en 2001, la ONU revisó la implementación de la Agenda Hábitat. De acuerdo a las ONG presentes, este nuevo proceso implicó un retroceso con respecto a Hábitat I, en cuanto a participación de las ONG y autoridades locales. La Coalición Internacional del Hábitat HIC emitió una declaración, firmada por 30 ONG de 20 países, donde condenó la ausencia de toda referencia al derecho a la vivienda como un derecho humano en la declaración final de la Conferencia”

Fuente: COHRE, 2010, citado en Ruiz 2011b, 57

En el 2014 se crea en Sao Pablo la “Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad” (*Global Platform For The Right To The City GPR2C*) como una red internacional de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, la plataforma se posicionó de manera muy activa entorno a Hábitat III.

Isabel Pascual (2019) en su artículo “El conflicto urbano: Resistencias y propuestas” empieza retomando las palabras de Michael Foucault que reclama que “para entender en qué consisten las relaciones de poder, quizás debemos investigar las formas de resistencia y los intentos de desintegrar estas relaciones”.<sup>26</sup> Pascual hace la lectura desde los actores y actoras que ven a “la ciudad como un bien común”, por tanto, se rechaza ver a “la ciudad como una mercancía, como objeto de acumulación y especulación urbana”, que han terminado desalojando ciudadanos en pos de rentabilizar el espacio urbano, destruyendo con violencia sus modos vida. Pascual reconoce en su artículo propuestas específicas de diversos actores

---

<sup>26</sup> Isabel Pascual Díaz es arquitecta por la Universidad de Sevilla, máster en cooperación internacional. Desde 2012 es parte del Secretariado General de Habitat International Coalition (HIC) y, desde 2018, encargada de la coordinación de la comunicación del proyecto internacional de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (Pascual 2019).

comprometidos con derechos y vulnerabilidades específicas (discapacidades, género, desalojados, los vendedores ambulantes).<sup>27</sup>

Se plantea el “reconocimiento legal como trabajadoras-es, derecho a organizarse, protección social y participación en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas”. Se destaca como ya lo anotaran Harvey y Lefebvre: “El derecho a la ciudad no sólo se refiere al acceso a la ciudad, sino también al derecho a transformarla” (Pascual 2019, 15). El derecho a la ciudad implica una ciudad libre de discriminación, igualdad de género, ciudadanía inclusiva, más y mejor participación política, se garantiza las funciones sociales y ambientales de la ciudad, espacios públicos y servicios de calidad, economías inclusivas y diversas, vínculos urbanos – rurales inclusivos (Pascual 2019).

## 2.2.El derecho a la ciudad en las agendas globales y regionales

Tras el intenso proceso de abogacía desplegado por los movimientos sociales y sus redes para que este tema este entre los compromisos que asumen los Estados, los gobiernos locales y la sociedad civil para los próximos 20 años, el *derecho a la ciudad* fue situada en la Nueva Agenda Urbana (NAU) en Quito en Hábitat III (2016-2036). (Ilustración 6)

### Ilustración 6 El derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana.

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”

Fuente: Naciones Unidas. 2016. Nueva Agenda Urbana

<sup>27</sup> La Red de Desarrollo Urbano Accesible e Inclusivo de la Discapacidad, planteada por la *Global Alliance on Accessible Technologies and Environments* (GAATES); los Puntos de conexión multimodal seguros y sensibles al género propuesto por *Women In Cities International* (WICI) para dar respuestas diferenciadas y sensibles al tema de género e impacto de las políticas públicas; Centros Urbanos Vivos para el uso y disfrute de sus habitantes propuesto por CIDAP, y un observatorio para enfrentar la especulación inmobiliaria y gentrificación en particular en los centros históricos. Las propuestas van desde temas globales como ‘el tribunal internacional y popular de desalojos’ propuesto por Alianza Internacional de los Habitantes (AIH) para ‘enfrentar las amenazas a la comunidad producidas por los desalojos forzados’, hasta temas más específicos como el proyecto lanzado por *Women in Informal Employment: Globalizing & Organizing* (WIEGO) para atender las necesidades de los vendedores ambulantes y la sucesiva pérdida de sus derechos (Pascual 2019, 13-15).

La Nueva Agenda Urbana puede mirarse como una macro coalición para proteger un macro bien común, su concreción se pretende impulsa a partir de Planes de Acción Regionales (PAR) y Nacionales. Con una amplia participación de actores, el PAR para América Latina y el Caribe se impulsa para la implementación de la NAU,<sup>28</sup> el mismo que fue concebido como una propuesta estratégica de cambios estructurales que buscan impulsar “un cambio del paradigma que orienta políticas, programas y proyectos, y traza una senda para el desarrollo urbano sostenible” (CEPAL 2018, 8). El PAR, además, condensa varias agendas globales:

El PAR proporciona una hoja de ruta para acciones que apoyen el desarrollo urbano y territorial sostenible y el establecimiento de un nuevo, y más equitativo, paradigma urbano en América Latina y el Caribe. Busca ser un referente regional, que se ajuste y adapte a las condiciones y necesidades locales, al mismo tiempo, que establezca sinergias con las agendas globales de desarrollo más allá de la NAU, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres, el Acuerdo de Paris, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) (CEPAL 2018, 7-8).

El Plan de Acción Regional resalta el aporte de la Región para concretar los enunciados sobre el “derecho a la ciudad” como un “derecho colectivo”:

Uno de los aportes principales de América Latina y el Caribe al debate global de desarrollo urbano con igualdad es la promoción del *derecho a la ciudad*, un derecho colectivo que se fundamenta en la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano y que en la región se expresa en: a) La participación ciudadana, con importantes implicancias para la transparencia y rendición de cuentas, y b) Normativas y jurisprudencia urbana que potencian instrumentos de desarrollo urbano inclusivo (CEPAL 2018, 9).

En concordancia con la NAU, el PAR plantea la necesidad **de impulsar cambios estructurales, con planificación**, hojas de ruta, herramientas de gestión, para orientar la urbanización y promover la igualdad. Estas declaraciones hacen notar que hay un cambio de paradigma respecto a los objetivos que dominaron durante las décadas del Consenso de Washington (CEPAL 2018, 9). Este cambio de paradigma tiene que ver con lo que Barrera

---

<sup>28</sup> En la lista de actores están actores de SUR, de la PGR2C, de HIC.

plantea en una de las entrevistas en torno a Hábitat III. En Hábitat III, el 17 de octubre del 2016, en el segundo día de la Conferencia, el ex alcalde de Quito y principal impulsor para que Quito fuera sede de la Conferencia, Augusto Barrera es entrevistado en el Programa Pensamiento Crítico en Ecuador TV.<sup>29</sup> En esta entrevista, desde una clara posición político-ideológica, desde un marco de valores e ideas específicos, se expresan los nuevos paradigmas del desarrollo urbano que enmarcan o deberían enmarcar la Nueva Agenda Urbana. Tómese en cuenta además que Barrera fue coordinador de contenidos en la Asamblea Constituyente del Ecuador (2007-2008), en donde se logra inscribir el derecho a la ciudad en la Constitución. A partir de esta entrevista y de los tres ejes de una agenda postneoliberal que hemos identificado como elementos claves de la transformación postneoliberal, se han organizado los planteamientos que se esperaban con las NAU expuestos por Augusto Barrera.<sup>30</sup> Los ejes son:

- a) la redistribución o ataque a las desigualdades
- b) la recuperación del Estado y la planificación y
- c) la democratización y la apertura y consolidación de espacios de participación ciudadana.

Los tres ejes están interrelacionados: la redistribución es posible a partir de una planificación orientada por valores de equidad y por la creación de espacios compartidos en la toma de decisiones, elementos que están condensados en el derecho a la ciudad.

En torno al tema de equidad Barrera señala que el “desafío mayor para América Latina es la lucha contra la desigualdad, la inequidad y la pobreza y esto tiene que ver con decisiones políticas” (Barrera 2016). El modelo y enfoque que ha tomado cuerpo y fuerza en las últimas décadas es el enfoque de derechos y esto se aplica a la ciudad, hablamos de “una ciudad incluyente, integrada con coberturas, con servicios, con acceso a agua, alcantarillado, a suelo

---

<sup>29</sup> Entrevista a Augusto Barrera por Carlos Rabascall, en Ecuador TV. Programa. Pensamiento Crítico. Video 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=vbGobrI7bXI> // 13 de Julio 2017 subido el 27 de Julio de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=aZq7gmIECoE>. (Consultado enero 2018)

<sup>30</sup> Augusto Barrera, impulsó el desarrollo de Hábitat III en Ecuador, disputando la sede de Hábitat III con Alemania y Francia. A. Barrera fue Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en 2009-2014. El 4 de octubre 2013, junto con otros alcaldes, fue electo copresidente de CGLU. De esta forma, Quito pasa a formar parte del buró directivo del organismo para el período 2013-2016. En el que también participan los alcaldes de Estambul (Turkia), Burdeos (Francia); Kazán (Federación Rusa); Guangzhou (China); París (Francia); Victoria (Seychelles). Por otra parte Augusto Barrera fue miembro del grupo de expertos de la *Policy Unit 4* sobre Gobernanza de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

seguro, a una vivienda digna, a acceso a transporte a movilidad, que se comienzan a convertir en nuevos derechos (Barrera, 2016).

Hábitat III marcó un hito en la defensa del Derecho a la Ciudad, al que sigue el fortalecimiento de plataformas o coaliciones de causa a nivel global, regional y local. En el segundo eje de análisis que hemos planteado sobre planificación y el derecho a la ciudad. Barrera plantea la propuesta de una ciudad compacta a escala humana.

Se necesita una ciudad relativamente compacta, construida con espacios públicos. Hay una relación fuerte entre estructura *productiva* y calidad del empleo en las ciudades. Entonces los temas son: el atender tema de desigualdad, los servicios, el enfoque de la planificación urbana y evidentemente la construcción de democracia en las ciudades, es decir impulsar el derecho a la ciudad (Barrera, 2016).

La planificación está relacionada con la generación de riqueza y con los mecanismos de distribución y redistribución

La ciudad es un gigantesco espacio de producción de riqueza. La forma en que se produce la riqueza en la ciudad es lo que se llama la “renta del suelo”, el costo del suelo. Y eso evidentemente tiene que ser objeto, y en eso hay mucha claridad en la nueva agenda urbana, tiene que ser objeto de regulación. La especulación del suelo es una de las causas que provocan efectos más perniciosos en la organización de las ciudades. Porque implica precisamente las brechas en la ciudad, en este sentido lo que recomienda la agenda son políticas que regulen la especulación y que enfrenten con claridad la redistribución de la renta (Barrera, 2016).

Varios elementos permiten entender este nexo entre planificación y derecho a la ciudad. En la entrevista se sitúa el concepto de la ciudad como un “macro bien común”:

La visión de la ciudad como un “macro bien común”, como un macro hogar de todos, como un espacio de todos, cuyo usufructo tiene que ser repartido de manera equitativa entre las personas. No es lógico que quien viva en la ciudad, en Sao Paulo en Rio, en Quito o en Guayaquil, tenga que recorrer dos o tres horas en pésimo transporte público, y vivir en condiciones de inseguridad, con más riesgos, más pobreza, no tener servicios y en esa misma ciudad tener personas que se movilizan en auto con autopistas, con urbanizaciones cerradas, etc. Eso es lo que no queremos construir. Queremos construir un tipo de ciudad compacta,

integrada, armónica, equitativa, con capacidades de producir la riqueza civilizatoria” (Barrera, 2016).

La noción de macro bien común (ya presente desde Lefebvre, 1968) tiene que ver con la participación y con espacios democráticos de interacción (tercer elemento de análisis).

Impulsar la acción colectiva para la recuperación de la ciudad. Una visión de ciudad como bien común, es mayor legado de esta nueva agenda urbana, de Hábitat III aquí se consolida el concepto del derecho a la ciudad. ... La ciudad como espacio de libertad, de desarrollo personal, de gran interacción. Esta dimensión es la que hay que recuperar ahora en este Hábitat III (Barrera, 2016).

Pero esta construcción requiere el fortalecimiento de capacidades para la acción colectiva, Barrera señala que esto es un tema sustantivo y un reto inmediato en la agenda post Hábitat III:

Y en el primer día del post hábitat se debe comenzar a trabajar en esa perspectiva. ... implica que desarrollemos capacidades de participación y de acción colectiva de la gente en relación a los recursos y la planificación. Estos son elementos sustantivos de la nueva agenda urbana que incorpora al ciudadano. A la persona como protagonista de la producción de ciudades (Barrera, 2016).

Hábitat III tiene relevancia tanto en el proceso preparatorio, como en el desarrollo mismo y sus resoluciones. Hábitat III fue el espacio de las Agendas Oficiales de los Estados y también el espacio de discusión de Agendas Paralelas o Foros Alternativos. Entre estos espacios hubo dos foros alternativos en FLACSO (uno de ellos organizado por el CITE y otro por Fernando Carrión), otro Foro de desarrolló en la Universidad Central (en el marco del foro denominado Foro Social Resistencia Hábitat III, en el Barrio de San Roque (centro histórico de Quito) se llevó a cabo el debate con la participación de David Harvey y corrientes de resistencia anticapitalistas. La Coalición Internacional del Hábitat (HIC) formó parte de estos espacios alternativos. Como parte del proceso previo a Hábitat III, en el 2015 en Ecuador se generó la “Plataforma de la sociedad civil por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad”<sup>31</sup> la misma que

---

<sup>31</sup> Como parte de esta Plataforma constan organizaciones miembros del Contrato Social por la Vivienda: Foro Urbano (Nancy Torresano), CIUDAD (Silvana Ruiz), CONBADE (Javier Alvarado), Somos Ecuador (Vanessa Pinto)

contó con el apoyo del CITE.<sup>32</sup> La plataforma organizó varios eventos entre ellos el “Encuentro Nacional por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad” (1 y 2 de septiembre de 2016) en las que se debatió sobre las luchas y conflictos urbanos actuales, las disputas sobre los modelos de ciudad, las problemáticas urbanas (vivienda y suelo, economía urbana, la participación ciudadana, movilidad espacio público, accesibilidad y modelo urbano ruralidad, migración y refugio, mujeres, LGBTI, jóvenes). En el marco de los *side events* (mesas redondas o foros) organizados en Hábitat III, el CSV y la Plataforma organizaron un *Side Event* compartido para presentar los espacios de incidencia de los colectivos en las políticas públicas, nuevos paradigmas y las nuevas definiciones de agenda.

En Hábitat III se reedita la exposición “Una ciudad para la vida” presentada en Estambul en el 1996. La exposición fue organizada por el Centro de Investigaciones CIUDAD (parte del CSV) cuyo primer montaje fue en Quito en el 2005 como actividad preparatoria a Hábitat II, recorrió varias ciudades de América Latina y finalmente se presentó en Estambul.<sup>33</sup> Más recientemente, en septiembre del 2018, con motivo del 10º Aniversario de la Constitución Nacional del Ecuador del 2008 varias organizaciones entre ellas HIC y GPR2C,<sup>34</sup> el CSV y Somos Ecuador organizaron las Jornadas sobre el Derecho a la Ciudad en Quito, Guayaquil y Riobamba, con la participación de Lorena Zárate (HIC) y Henrique Frota (GPR2C) como representantes de estas dos redes globales sobre el Derecho a la Ciudad.<sup>35</sup> Nancy Torresano, dirigente de Foro Urbano comenta que la lucha por el derecho a la ciudad no es simple, hace referencia a que el proceso organizativo empezó en el 2001.

...una de las primeras pautas fue pelear por los derechos de los ciudadanos, de la sociedad en sí y una de las luchas con las que nosotros nos pusimos al frente y decidimos luchar fue el

---

<sup>32</sup> El CITE (Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio), que tiene su sede en FLACSO Ecuador, estuvo Coordinado por Augusto Barrera antes de asumir el cargo de Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en 2017.

<sup>33</sup> El Centro de Investigaciones CIUDAD en 1995, se encargó de impulsar el Foro de América Latina y el Caribe. “Ciudades para la vida: Hacia Hábitat II”, que se desarrolló del 13 al 18 de noviembre de 1995 en Quito. El encuentro incluyó la exposición de “277 experiencias, presentadas por 155 instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales de 15 países de América Latina y El Caribe”. La exposición recorrió América Latina (México, Lima, Sao Paulo, Montevideo y Buenos Aires) y llegó a Estambul en 1996, a la Asamblea de Naciones Unidas Hábitat II. Mario Vásquez y Diego Carrión formaron parte de delegación oficial en Estambul 1995. <http://www.quitocultura.info/event/al-encuentro-de-una-ciudad-para-la-vida-%C2%B7-20-anos-despues/> Esta exposición fue rearmada en veinte años después en Hábitat III en octubre de 2016. Ver más en el blog: <http://mariovasquez.blogspot.com/> Ecuador 87 Recuerdos del encuentro “Una ciudad para la vida”

<sup>34</sup> Información sobre GPR2C, se puede encontrar en su página <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>

<sup>35</sup> Entre los convocantes al Foro Internacional “Derechos y Ciudad” desarrollado en Quito en septiembre 2018 se cuentan AME, GIZ, Miduvi, Defensoría del Pueblo, Consejos de Igualdad, SOT, FLACSO, CITE. Entre los asistentes estuvieron varios delegados del CSV, (Foro Urbano, CONBADE, Somos Ecuador, CIUDAD)

derecho a la vivienda, a la ciudad y no fue una lucha simple (Nancy Torresano 2017, entrevista).

En torno a la Nueva Agenda Urbana, Lorena Zárate señala que situar este derecho en la NAU “costó sangre sudor y lágrimas” y que este derecho es el resultado de años de lucha social.<sup>36</sup>

### **2.3.El derecho a la ciudad y la vivienda en la Agenda de los Gobiernos Locales**

El nivel político que alcanza el *derecho a la ciudad* se constata en el Foro Mundial de Autoridades Locales. Un proceso de legitimación de una decisión tomada a partir de un intenso diálogo que involucra autoridades locales e introduce al público como actor clave en la toma de decisiones sobre las ciudades, se concilian valores, confluyen políticos, expertos, opinión pública, en un proceso de mutuo aprendizaje y empatía.<sup>37</sup>

Los diálogos políticos convocado por CGLU- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, días previos a Hábitat III, subrayan que el *derecho a la ciudad* fue asumido por CGLU en el Consejo Mundial de 2011, con la adopción de la *Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad*, y suscriben que constituye un elemento central de la participación de los gobiernos locales en el proceso de Hábitat III (GCLU 2016, 1).<sup>38</sup>

A fines del 2015, con motivo del Consejo Mundial de CGLU y de la COP21 llevado a cabo en París, entre el 4 y 10 de diciembre 2015, la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH) de CGLU, organizó sesiones en torno a la

---

<sup>36</sup> Lorena Zárate. Presidenta de HIC. Testimonio en el Foro Internacional Derechos y Ciudad. Quito. Septiembre 2018. Organizado por GIZ-Defensoría del Pueblo. Ponencia: “Derechos, ciudad y Derecho a la ciudad: desafíos y propuestas para una agenda urbana del siglo XXI”.

En el 2019, Esperanza Martínez también expresaría que la inserción del derecho a la naturaleza en la Asamblea Constituyente 2007 “costó sangre sudor y lágrimas”. Testimonio de Esperanza Martínez en el foro ‘Nuevas normativas y problemáticas socio-ambientales en el Ecuador’, realizado en FLACSO el 19.06.2019). Estos testimonios reflejan que desde el punto de vista de los activistas de causa la inserción en la agenda, sobre todo de demandas radicales, no son fáciles de insertar y de mantener.

<sup>37</sup> Hábitat III fue una oportunidad para la socialización de la producción de conocimiento en América Latina sobre vivienda, varios organismos internacionales se asociaron para hacer una compilación de los que se había producido en la región, que fue publicada por Urban Institute. 2016. “Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe”. Urban Institute, Cities Alliance, Hábitat for Humanity.

[https://www.urban.org/sites/default/files/global\\_housing\\_research\\_initiative\\_-\\_spanish.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/global_housing_research_initiative_-_spanish.pdf)

<sup>38</sup> La noticia difundida por CGLU señala:

“En la Asamblea de Bogotá 2016, Ada Colau, alcaldesa de Barcelona (España) comparte con los alcaldes de Estrasburgo (Francia), Roland Ries; Iconio (Turquía), Tahir Akyürek; Cantón (China), Wen Gohui; Quito (Ecuador), Mauricio Rodas, y París (Francia), Anne Hidalgo la copresidencia de CGLU. Parks Tau de Johannesburgo (Sudafrica) es *Presidente de CGLU* y *Presidente* de la Asociación Africana de Gobiernos Locales de *Sudáfrica* (SALGA). El CGLU, está formado por más de 1.000 ciudades de 127 países y mantiene su sede en Barcelona.” <https://www.20minutos.es/noticia/2863844/0/ada-colau-elegida-copresidenta-red-ciudades-gobiernos-locales-unidos/#xtor=AD-15&xts=467263>

transición ecológica como un elemento fundamental del *derecho a la ciudad*. La noticia publicada por CGLU destaca que en este proceso de actividades y foros los “gobiernos locales y movimientos sociales en el marco de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, [consolidan] los mensajes y las alianzas para territorios justos, democráticos y sostenibles en la futura Agenda Mundial del Hábitat”.<sup>39</sup> Así mismo la sesión abierta del Consejo Mundial de CGLU en Saint –Denis permitió articular la justicia social y climática desde los territorios. En este marco, a iniciativa de la mancomunidad de *Plaine Commune* que co-preside la Comisión CISDPDH, más de 200 personas se reunieron en el 5 de diciembre en Saint Denis para el debate “De la COP21 a Hábitat III: los gobiernos locales y los ciudadanos en el centro de los desafíos”. Entre los actores participantes se encuentran Ada Colau, Jordi Borja, Augusto Barrera, Gustave Massiah, Lorena Zarate<sup>40</sup> (actores con los cuales CIUDAD ha mantenido contacto en su trayectoria institucional). En el 2016, la Comisión CISDPDH de CGLU destaca el compromiso generado por CGLU:

Como organización mundial de gobiernos locales y regionales, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - CGLU ha profundizado su compromiso con el Derecho a la Ciudad y lo ha promovido entre sus miembros, con medidas concretas en términos de políticas de vivienda o migración. En su Congreso de Bogotá (2016), **CGLU decidió situar el Derecho a la Ciudad en el centro de su estrategia de gobernanza urbana y territorial** (CGLU, 2016).

La Comisión (CISDPDH) como miembro fundador de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad ha seguido colaborando con los movimientos sociales y la sociedad civil transnacional en la defensa del Derecho a la Ciudad a través de la acción local. Desde el ámbito de los gobiernos locales, el diálogo político propuesto por CGLU aborda el derecho a

---

<sup>39</sup> Se puede leer un resumen de este proceso de situación del derecho a la ciudad en las agendas globales en la noticia publicada por CGLU: “De la transición ecológica al derecho a la ciudad: las actividades de la Comisión durante la COP21” disponible en; <https://www.uclg-cisdp.org/es/printpdf/3876>, también disponible en: <https://www.uclg-cisdp.org/es/actualidad/noticias/de-la-transici%C3%B3n-ecol%C3%B3gica-al-derecho-la-ciudad-las-actividades-de-la-comisi%C3%B3n>

<sup>40</sup> La misma noticia señala:

“La sesión contó con la presencia de Alcaldes, Alcaldesas y responsables municipales y regionales de todo el mundo –entre los cuales Ada Colau (Alcaldesa de Barcelona), Manuela Carmena (Alcaldesa de Madrid), Pam McConnell (Teniente de Alcalde para la equidad social de Toronto), Fatimetou Mint Abdel Malick (Alcaldesa de Teveragh-Zeina), Jan van Zanen (Alcalde de Utrecht), Abdoulaye Thimbo (Alcalde de Pikine), Marcelo Cabrera Palacios (Alcalde de Cuenca) y Gustavo Petro (Alcalde de Bogotá)–, así como miembros destacados de la sociedad civil, como Dimitrios Roussopoulos (Centro de Ecología Urbana de Montréal), Jordi Borja (Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Barcelona), Gustave Massiah (AITEC, Foro Social Mundial), Lorena Zarate (Coalición Internacional por el Hábitat) o Augusto Barrera (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO)”. <https://www.uclg-cisdp.org/es/actualidad/noticias/de-la-transici%C3%B3n-ecol%C3%B3gica-al-derecho-la-ciudad-las-actividades-de-la-comisi%C3%B3n>  
Muchos de estos actores han seguido participando en los foros globales, como en el Foro Político de Alto Nivel – HLPF realizado en Nueva York en el 2018.

la ciudad desde sus diversas dimensiones, desde la localización de los derechos humanos hasta temáticas como el trabajo decente, la seguridad alimentaria, la vivienda adecuada, el policentrismo en las áreas metropolitanas, los mecanismos de financiación, la lucha contra el cambio climático, el monitoreo y la rendición de cuentas en términos de derechos humanos (GCLU 2016, 1).

El derecho a la ciudad se ha reivindicado como alternativa a procesos excluyentes. Se trata de afirmar que las ciudades, antes de ser “renta financiera”, son lugares de vida, de convivencia, de acceso a los derechos para todas y todos. Es un marco crítico y un conjunto de prácticas políticas capaces de desarrollar la solidaridad y de renovar la democracia frente a las lógicas del mercado en la que se fundamenta la ideología de la “ciudad competitiva”. Se trata, en palabras de David Harvey, de ejercer el “derecho a modificar la ciudad de forma colectiva” y a “cambiarnos” a nosotros mismos como sociedad en el proceso (GCLU 2016,1).

En Hábitat III, el CGLU firma su compromiso para los próximos 20 años y en el numeral 15 se compromete a: “Gobernar en cooperación, trabajando hacia la garantía efectiva del Derecho a la ciudad para todos en nuestras ciudades y territorios y asegurando el derecho a la vivienda y el intercambio y la protección de los bienes comunes” (GCLU 2016, 1). La Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (GCLU), en Hábitat III, es un elemento fundamental en la difusión y compromiso de una nueva agenda en por de ciudades sostenibles y asentamientos urbanos para todos y de estándares globales de consecución del desarrollo urbano sostenible.

#### **Ilustración 7 Compromisos CGLU 2016**

1. “Liderar la acción local para la sostenibilidad global localizando las agendas políticas internacionales y trabajando para crear conciencia, implementar y supervisar la Nueva Agenda Urbana, los ODS y otras agendas globales en nuestras ciudades y territorios.
2. Aprobar un enfoque territorial integrado para el desarrollo sostenible que reconozca la continuidad de las relaciones urbanas-rurales y promueva la cohesión territorial.
3. Gobernar en cooperación, trabajando hacia la garantía efectiva del Derecho a la ciudad para todos en nuestras ciudades y territorios y asegurando el derecho a la vivienda y el intercambio y la protección de los bienes comunes.
4. Fomentar el desarrollo económico inclusivo y el trabajo digno, con un énfasis especial en las economías sociales y solidarias.

5. Avanzar hacia la producción sostenible y los patrones de consumo sostenibles, incluida la economía circular, y actuar para evitar y adaptarse al cambio climático y reducir el riesgo de desastres.
6. Capacitar a los ciudadanos, en especial a las mujeres, para que participen plenamente en la vida política, social, económica y cultural local para fomentar la co-creación de las ciudades y los territorios por parte de quien los habita.
7. Optimizar la planificación urbana y territorial integrada para reducir la expansión urbana, prevenir la fragmentación socio-espacial, mejorar los barrios desfavorecidos y los vecindarios pobres y crear espacios públicos seguros, de calidad, verdes, inclusivos y accesibles, así como construir áreas metropolitanas policéntricas.
8. Integrar la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible y pasar a la acción para fomentar el patrimonio cultural, la creatividad, la diversidad y la convivencia pacífica.
9. Aumentar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones locales y regionales para reforzar la democracia local.
10. Crear solidaridad entre las ciudades y territorios y mejorar la cooperación intermunicipal.
11. Colaborar internacionalmente mediante la cooperación al desarrollo descentralizada y el aprendizaje entre pares para compartir experiencias sobre cómo promover el desarrollo sostenible.
12. Trabajar para aclarar las modalidades de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales a fin de asegurar nuestro compromiso efectivo en la implementación y el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana.”

Fuente: CGLU. 2016. Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en la tercera conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - HÁBITAT III

Algunos de los aspectos relevantes destacados en la declaración son: a) “La inclusión histórica de una referencia al Derecho a la ciudad como parte de la visión compartida de las ‘ciudades para todos’ ”, b) “el compromiso de los estados miembros de reforzar la capacidad de los gobiernos locales para implantar una gobernanza multinivel eficaz a lo largo de todas las fronteras administrativas”, c) “la importancia de la planificación y de ‘un enfoque urbano y territorial integrado’ para fomentar las interacciones y la conexión urbana-rural”. En base a estos reconocimientos la declaración de los gobiernos subnacionales en Hábitat III establecieron 12 compromisos, los 3 primeros hacen referencia a la articulación con las agendas globales, el enfoque territorial integrado y la cooperación para “garantizar efectivamente el derecho a la ciudad a la vivienda y los bienes comunes”. Concretamente el séptimo compromiso de la declaración refiere a la “planificación urbana y territorial

integrada” y construcción de áreas metropolitanas policéntricas (CGLU 2016)<sup>41</sup> (Ilustración 7).

En el 2017 CGLU a un año de Hábitat III, sigue una estrategia proactiva para impulsar los derechos en las ciudades y retoma el énfasis en las “Políticas de Vivienda: Hogares Asequibles”, en donde el derecho a la vivienda se entiende como un elemento esencial del Derecho a la Ciudad”. La Comisión CISDPDH de CGLU apoyó la campaña *Make The Shift* (hagamos el cambio), campaña promovida por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Vivienda Adecuada, la campaña aglutina a organismos de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas, a los gobiernos locales, y organizaciones de la sociedad civil y promueve el compromiso de los estados miembros (CGLU 2017).

La campaña tiene por objetivo cambiar la forma en la que pensamos e interactuamos con la vivienda. La campaña hace un llamamiento a ver la vivienda como un derecho humano y bien social, y no como una mercancía. Defiende la vivienda como motor de igualdad y comunidad, en vez de desigualdad y segregación. Condena los desalojos forzosos y las expulsiones sin vivienda alternativa. Rechaza la criminalización de los habitantes de calle y apoya la función social del suelo (CGLU, 2017).<sup>42</sup>

El posicionamiento de estas ideas fuerza que ubican la vivienda “adecuada y segura” como un derecho y no como una mercancía, es parte del derecho a la ciudad y actualmente forma parte de la Agenda de Naciones Unidas. El rol jugado por CGLU en la NAU, imprime en la Agenda la necesidad del involucramiento serio de los gobiernos nacionales y locales con el derecho a la ciudad. CGLU y su Comisión CISDPDH sigue interactuando en las agendas globales en colaboración con la Relatora Especial de la ONU por la vivienda adecuada y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) a través de foros preparatorios previos al Foro de Autoridades Locales y Regionales que se desarrolló en el foro paralelo al Foro Político de Alto Nivel – HLPF (Nueva York, 15-18 de julio 2018).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> CGLU. Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales 2016. [https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion\\_de\\_la\\_2a\\_asamblea\\_mundial\\_a\\_habitat\\_iii.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion_de_la_2a_asamblea_mundial_a_habitat_iii.pdf) (El subrayado es mio).

<sup>42</sup> GCLU, reporta la noticia con el encabezado: “En ocasión del Día Mundial del Hábitat, CGLU hace un llamamiento por un derecho a la vivienda, digna, asequible y segura” 29.09.2017. Disponible en: <https://www.uclg.org/es/media/noticias/en-ocasion-del-dia-mundial-del-habitat-cglu-hace-un-llamamiento-por-un-derecho-la>.

<sup>43</sup> CGLU en el 2018 publica la noticia sobre la campaña conjunta de derechos: “Las ciudades del mundo lanzan un llamamiento conjunto por el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad”. 16.07.2018. Disponible en: <https://www.uclg.org/es/media/noticias/las-ciudades-del-mundo-lanzan-un-llamamiento-conjunto-por-el>

La inclusión en la agenda del CGLU del derecho a la ciudad fue posible por la incidencia que los actores progresistas tuvieron en la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (Augusto Barrera 2019, entrevista).<sup>44</sup> En Ecuador, en octubre del 2017 el Miduvi suscribe un acuerdo con la Agencia Alemana de Cooperación de Técnica (GIZ) para implementar el desarrollo urbano sostenible, acorde a la Nueva Agenda Urbana (NUA), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París. De esta manera la cooperación y el Estado se alinean para facilitar el proceso de implementación de las Agendas globales en el país (José Morales 2017, entrevista).

Este análisis permite destacar el rol de la movilización social como un factor clave para situar una agenda de transformación. Las redes globales de la sociedad civil, HIC y PGR2C y de los movimientos sociales, son actores difusores del proceso colectivo reivindicativo y programático. La agenda de los movimientos sociales reivindica el derecho a la ciudad y una nueva narrativa de derechos, justicia y equidad, que presta atención a los procesos participativos y a la producción social del hábitat. Esta nueva agenda y nueva narrativa logran entrar en las agendas de las Naciones Unidas y en la Agenda Global de los Gobiernos Locales por la influencia de actores claves situados en los procesos de definición de las agendas.

El siguiente capítulo presenta el contexto histórico de transformación en Ecuador dando cuenta de los grandes referenciales dominantes en la gestión pública durante las últimas cinco décadas, y los cambios en la política sectorial y en los modelos implementación. La última década Al final del capítulo el análisis se centra en el contexto, que dan paso al proceso de acción de colectivos movilizados para la incidencia en las políticas públicas urbanas, de hábitat, vivienda y ciudad a partir del 2005 cuando se constituye el Contrato Social por la Vivienda.

---

derecho-la-vivienda-y-el. En la foto Emilia Sainz, de CGLU-Secretariado; Zarate de HIC y William Cobett de Cities Alliance.

<sup>44</sup> GCLU reporta en sus actividades:

**“La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU** es un miembro fundador de GPR2C. Es particularmente activa en el ámbito de la incidencia política, con el objetivo de incluir el derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana Mundial del Hábitat (Cumbre Hábitat III, Quito 2016) y de promover ciudades más justas, democráticas y sostenibles para las generaciones actuales y futuras.”

Disponibles en <https://www.uclg-cisdp.org/es/actividades/el-derecho-la-ciudad/Plataforma-Global-por-el-Derecho-a-la-Ciudad>

### **Capítulo 3**

#### **Escenarios de transformación de las políticas de hábitat y vivienda, en perspectiva histórica en Ecuador**

Para comprender los procesos de transformación de las políticas públicas Sabatier, recomienda un análisis de al menos diez años. El análisis del cambio de las políticas de desarrollo urbano en Ecuador se hace en un contexto de transformación de los modelos de desarrollo y planificación, cambio en los referenciales. Si bien el análisis del proceso de aprendizaje se concentrará en los 12 últimos años (2005-2017) en este capítulo se hará una lectura de más largo plazo, desde mediados de siglo XX, esto permite elaborar una narrativa histórica para contextualizar y entender coyunturas más amplias del proceso de transición de la política sectorial que se despliega en el contexto latinoamericano. Hay que tomar en cuenta que los procesos de industrialización, así como los procesos de urbanización colaterales enmarcan el diseño de las políticas de hábitat, de vivienda y desarrollo urbano. Esta transición también está enmarcada por los procesos de globalización, así como por los debates generados en las Agendas Mundiales de Naciones Unidas sobre el tema de derechos y el rol que juegan los movimientos sociales en estas transformaciones.

En el proceso de cambio en las políticas existen factores externos al subsistema de políticas, entre los que se encuentran las crisis socioeconómicas globales (Jenkins-Smith, y otros 2014, 194). Hay cambios en los referenciales tal como plantea Muller (2006) que sin duda tienen repercusiones en el diseño de las políticas sectoriales de hábitat, vivienda y derecho a la ciudad: por ejemplo, los modelos de planificación y reactivación de la postguerra y sus efectos. El impulso que se dio a la planificación centralizada y al modelo de sustitución de importaciones.

Hay que tomar en cuenta además que en América Latina se produjo un proceso muy diferenciado de industrialización, de urbanización y modelos de desarrollo, incluido el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que se expresa con distintos matices e intensidad en la región, tal como lo señala la CEPAL.

Mientras la mayoría de los países vivió su mayor crecimiento urbano en la mitad del siglo XX, experimentando una desaceleración en el decenio de los noventa, una buena parte de los países centroamericanos, junto con Bolivia, Ecuador, Guyana y Paraguay en Sudamérica y Haití y

República Dominicana en el Caribe, recién a finales de los ochenta y en los noventa conocieron los procesos de desruralización que el resto de la región había vivido durante los años sesenta y setenta... Los países y regiones de urbanización “tardía” tienen rasgos urbanos (económicos, sociales y físico-espaciales) muy diferenciados con respecto a otros países y regiones del continente (CEPAL, 2001, 60).

El retorno a la democracia en varios países de América Latina coincide con la crisis de la deuda y el ajuste estructural de los años 80 y 90, en ese contexto el Consenso de Washington promueve la redefinición del rol Estado y de las políticas públicas.

Mario Unda aclara que “el neoliberalismo no planteó una desaparición del Estado, el neoliberalismo tampoco planteó un debilitamiento del Estado en abstracto, si no que el neoliberalismo lo que plantea es la retirada del estado de algunas esferas que antes ocupaba” más aún sostiene que “el neoliberalismo se impone a través del Estado, por lo tanto si el neoliberalismo se sustentara en el debilitamiento del Estado, estaría conspirando en contra de su propia implementación” (Mario Unda, entrevista 2018). Según Unda el neoliberalismo retira ciertas competencias de regulación o despliega otro modo de regular, a través de políticas de desregularización, que deja un poco más de libertad a los grandes capitales, pero también sometiendo de modo más claro a regulaciones estatales y supranacionales que vienen de la Organización Mundial de Comercio, OMC, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, etc. (Mario Unda, entrevista 2018).

Finalmente, a inicios del siglo XXI, América Latina asistió, al surgimiento de los modelos post-neoliberales sostenidos por el giro progresista (Socialismos del Siglo XXI– el *Sumak Kawsay*). En este marco general, haciendo una síntesis del proceso histórico en el caso particular de Ecuador es posible destacar varios referenciales y factores en el sistema de las políticas de hábitat y vivienda:

**El referencial asistencialista:**

- a) Los sistemas de viviendas populares de los años 20, de orientación higienista, cargados de asistencialismo y orientados a atender los problemas de enfermedades, hacinamiento y la falta de higiene.
- b) Los programas de vivienda del seguro social años 40.

### **El referencial desarrollista – modelo Estado de bienestar Keynesiano**

- c) Las políticas de corte keynesiano de los años 50 y 60, que crean institucionalidad estatal para captar ahorros públicos, privados y de la seguridad social con fines habitacionales;
- d) Las políticas desarrollistas implementadas a raíz del boom petrolero en los 70 por las dictaduras militares “nacionalistas-revolucionarias”.

### **El referencial desarrollista - neoliberal**

- e) Las políticas se enmarcan en la visión neoliberal de los años 80 y 90, que se basa en un sistema de apoyo focalizado a los más pobres y que promueve el aporte individual como clave del éxito para lograr vivienda.
- f) A fines de los 90 se implementa el sistema ABC (ahorro, bono, crédito), en donde el bono es un subsidio directo no reembolsable a las familias que califican con criterios determinados.

### **El referencial Desarrollista - Postneoliberal**

- g) En los 2000 se fueron consolidando propuestas alternativas promovidas por los movimientos sociales y organizaciones progresistas desplegadas al calor de redes internacionales.<sup>45</sup>
- h) La Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2007, plantea la recuperación del Estado, los ejes de planificación, redistribución y participación, bajo el esquema del Buen Vivir.
- i) Se posicionan temas claves como el derecho a la ciudad, la planificación urbana, el ordenamiento territorial, la gestión del suelo, la producción social del hábitat, la función social y ambiental de la propiedad. En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo se expresan de cierta manera buena parte de las creencias programáticas.

A continuación, se describen los escenarios agrupados en tres bloques, el estado de Bienestar de los años 40-80; el Giro Neoliberal de los 80 hasta el 2006; y el giro progresista

---

<sup>45</sup> La experiencia brasileña con el Estatuto de la Ciudad (2001), tuvo gran repercusión en el pensamiento latinoamericano. Los procesos de planificación urbana participativa como modelo de la reforma urbana en Brasil, ilustran la innovación en la región. Empezando con la Constitución 1988 (artículo 182 y 183) siguiendo con el Estatuto de la Ciudad del 2001 como nuevo orden jurídico urbanístico (Ley federal No. 10.257). Las experiencias de presupuesto participativo que se iniciaron en Porto Alegre en 1989 son referentes para todo el mundo. En Ecuador en 2001 más de 40 de los gobiernos locales alternativos se comprometieron a impulsarlos en el foro desarrollado con este fin.

postneoliberal a partir del 2007. Se ponen en contexto las ideas, intereses e instituciones que enmarcan la estructura el subsistema de hábitat y vivienda en Ecuador.

### 3.1. El Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar en América Latina, se presenta con distintos niveles de intensidad, y tiene una estrecha relación con los procesos de industrialización y de urbanización, en ese sentido el proceso se inició más tempranamente en países como Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y fue más tardío en países como Ecuador y Bolivia. El enfoque de la política pública, en el modelo desarrollista, estuvo marcado por los preceptos propuestos en el modelo keynesiano promovido en el periodo de postguerra: el Estado juega un papel clave e importante en la dinámica económica y social, actúa como dinamizador del empleo y la economía, asume el rol de garante del interés general. En esta fase se desarrollan los sistemas de la seguridad social, las políticas de subsidios, igualmente se crean instituciones fuertes de planificación. En Ecuador en los años 40, la seguridad social ya intervenía en el tema de vivienda, tal como lo señala Salazar (1989).<sup>46</sup> Incluso la función social de la propiedad ya está codificada en la Constitución de 1946.<sup>47</sup>

Art.183.- Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Prohíbese la confiscación de bienes, la que, si de hecho llegare a producirse, no causará alteración alguna en el derecho de la parte perjudicada ni prescripción de ninguna clase, y originará, contra la autoridad que la ordenare y contra el Fisco, acción sumaria de daños y perjuicios. Nadie puede ser privado de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes, sino en virtud de mandato judicial o de expropiación, legalmente verificada, por causa de utilidad pública. Sólo el Fisco, las Municipalidades y las demás Instituciones de Derecho Público podrán promover expropiaciones por causa de utilidad pública. La expropiación para construcción, ensanche y mejora de caminos, ferrovías, campos de aviación y poblaciones, se regirá por leyes especiales. Solamente las autoridades que ejercen función judicial en cualquier orden que

---

<sup>46</sup> Las políticas no llegan a los sectores populares ni a todo el territorio: “en los años 40 el IESS impulsa programas de vivienda para sectores de clase media en Quito, Guayaquil y Cuenca, pero las clases populares quedan al margen, dada su limitada capacidad amortización del crédito” (Salazar et al. 1989, 20).

<sup>47</sup> El derecho de propiedad en conciliación con su función social ya aparece en la Constitución del Ecuador de 1946, en el artículo 18. Así mismo se caracteriza desde la visión de higienización de esos tiempos un tipo de vivienda para sectores indígenas y montubios. En esta ley la única alusión al tema de *vivienda* está al final del Artículo 185 que establece que:

El Poder Público está obligado a promover, de modo preferente, el mejoramiento moral, intelectual, económico y social del indígena y del montubio a fomentar su incorporación a la vida nacional y su acceso a la propiedad, *a estimular la construcción de viviendas higiénicas en las haciendas* y a procurar, la extirpación del alcoholismo, sobre todo en los medios rurales (CNRE 1946).

emane de la Ley, podrán dictar providencias que impidan u obsten la libre contratación, transferencia y trasmisión de la propiedad. No surtirá efecto, ni será obedecida, orden alguna al respecto que dimane de otra autoridad (CNRE 1946).

La Tabla 6 expone algunos hitos del modelo de Estado desarrollista, con los elementos de planificación y redistribución que se desplegaron durante tres décadas. Con el Decreto Ley de Emergencia 19 del 28 de mayo 28 de 1954 se crea la JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica). La JUNAPLA se encargó de elaborar en 1958 del *Plan Inmediato de Desarrollo para el Bienio 1961 -1962*; y posteriormente en 1964, del *Plan General de Desarrollo Económico y Social* de la Junta Militar para el período 1964- 1973.

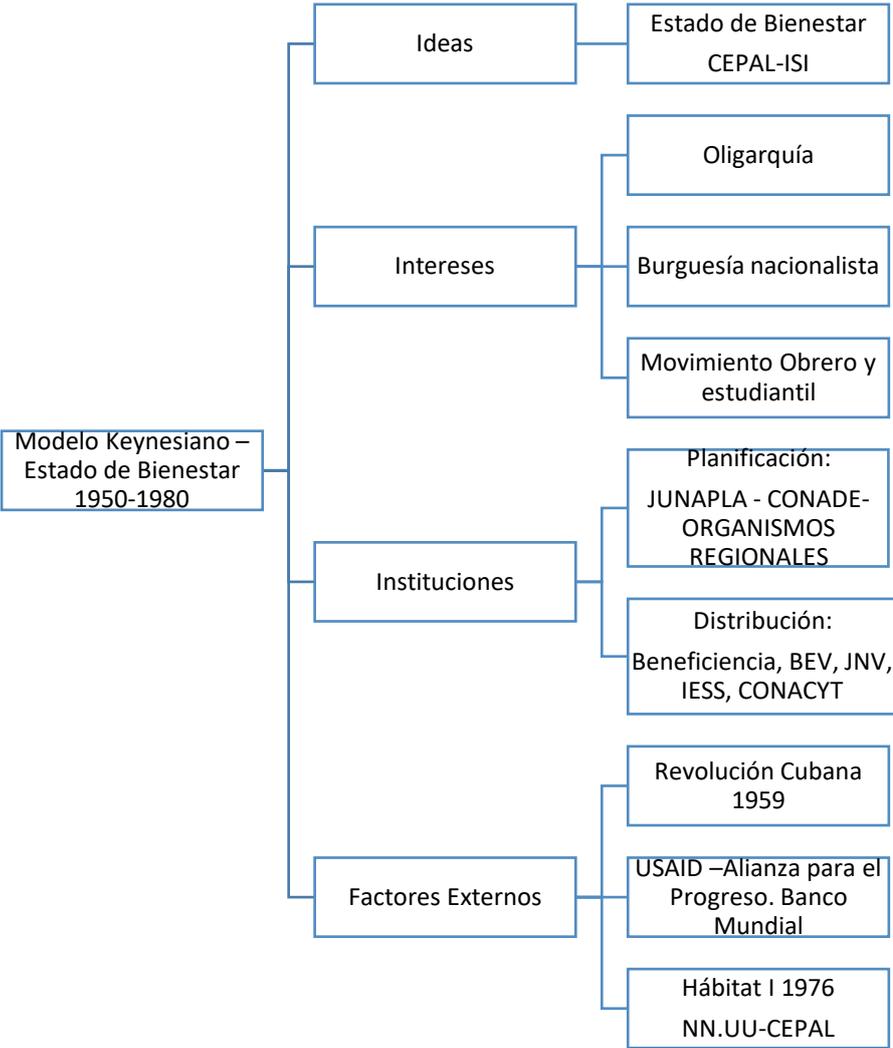
**Tabla 6 Ecuador: Keynesianismo: Modelo de desarrollo, planificación y redistribución. 1950-1980**

Modelo de desarrollo (Referencial)	Planificación	Redistribución Hábitat y vivienda
1950 – 1980 Modelo Keynesiano. Modernizaciones post II guerra mundial. Alianza para el Progreso 1972. Desarrollismo. Modelo de sustitución de importaciones ISI 1973-crisis petrolera mundial y boom petrolero para Ecuador 1976 Hábitat I Vancouver Crecimiento con equidad. CEPAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1954</b>, JUNAPLA (22 de mayo)</li> <li>- <b>1958</b>, Plan Inmediato de Desarrollo para el Bienio 1961 -1962.</li> <li>- <b>1964</b>, Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964- 1973). Contiene Planificación detallada para el periodo 64-68, y de perspectiva para el período 1969-1973.</li> <li>- Constitución de <b>1978</b></li> <li>- <b>1979</b>, la JUNAPLA se transforma en el CONADE)</li> <li>- entidades adscritas INEC, el Fondo Nacional de Pre inversión, CONACYT.</li> <li>- <b>1979-81</b> Jaime Roldós</li> </ul>	<p>Se crean organismos regionales CREA, PREDESUR, CRM, CEDEGE, INCRAE</p> <p>VIVIENDA</p> <p><b>1940</b> IESS incentiva programas de vivienda en Quito Guayaquil y Cuenca.</p> <p><b>1961</b> Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV (crédito USAID)</p> <p><b>1973</b> Junta Nacional de la Vivienda</p> <p><b>1975</b> Ley de Creación del Sistema Nacional de Proyectos. Y su reglamento</p>

Fuente: Elaboración a partir de CONADE 1989, CEPAL sf, Núñez 2016, Ruiz 2011b, Senplades 2013, Base de datos legislativa. LEXIS.

Este Plan presenta la planificación detallada para los cinco primeros años (64-68), y una prospectiva para el período 1969-1973. La Junta Militar desplegó la estrategia desarrollista que sienta las bases del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La Ilustración 8, expone las ideas, intereses, instituciones y factores externos que enmarcaron el modelo de Estado de Bienestar en Ecuador entre 1950 y 1980.

**Ilustración 8 Ecuador: Modelo Keynesiano, Ideas, intereses, instituciones 1950-1980**



Fuente: Elaboración a partir de CONADE 1989, CEPAL sf, Núñez 2016, Larrea 2011, Ruiz 2011b, Senplades 2013, Base de datos legislativa. LEXIS.

Las normas e instituciones generadas para la implementación de las políticas dan cuenta de la lectura de los problemas y la hechura de las políticas y sus transformaciones. En el contexto de disputa de los bloques socialista y capitalista y frente al fenómeno de la revolución cubana

(1959), se desplegaron importantes iniciativas de desarrollo social.<sup>48</sup> El pensamiento de la CEPAL también sería determinante en los procesos de transformación en América Latina. Se desarrolló la teoría de la dependencia y las propuestas del modelo de desarrollo hacia adentro o modelo de desarrollo por sustitución de importaciones (ISI).<sup>49</sup> “La ideología cepalina encajaba perfectamente con los proyectos políticos de varios gobiernos del continente... el mensaje general... sintonizado con la nueva ‘teoría del desarrollo’ era que los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente” (CEPAL sf., 4).

La influencia de la CEPAL estuvo también relacionada con la función de planificación en la región, como un *think-tank*, “la CEPAL de los años sesenta sería sobre todo un foro para debatir ideas críticas del proceso de desarrollo en curso” (CEPAL sf, 5). Según la Senplades la CEPAL influyó en la creación de la JUNAPLA en Ecuador.

En 1954, bajo las recomendaciones del informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la CEPAL, se creó la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA, organismo que elaboró el documento “Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico y Social del Ecuador”, que constituyó el antecedente del primer plan nacional de desarrollo (Senplades 2018, 6).

A inicios de los 60, se da apertura para la producción de vivienda popular, desde la perspectiva de *vivienda barata para pobres*, como se señala en los decretos presidenciales. El decreto ley 23 enuncia que de esta manera se da respuesta también a los acuerdos con los “organismos internacionales”, respecto a los fondos de asistencia. El decreto indica:

---

<sup>48</sup> Hugo Moldiz Mercado en su nota sobre “la historia inocente de USAID”, señala: la Alianza para el Progreso -formalmente creada el 13 de marzo de 1961 luego de un poco más de un año de preparación a cargo de muchos funcionarios estadounidenses que participaron de la concepción del Plan Marshall-, fue pensada por el Departamento de Estado y el presidente John Kennedy para promover una “Alianza de las dos Américas” que desarrolle las fuerzas de la democracia *made in usa* e impida que el triunfo de la revolución cubana, el 1 de enero de 1959, se extendiera a otros países del continente (Hugo Moldiz s.f, sn). <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=167832>)

<sup>49</sup> La CEPAL en su link sobre su “historia” da cuenta de algunos hitos: Orígenes y años cincuenta: industrialización por sustitución de importaciones; Años sesenta: reformas para desobstruir la industrialización; Años setenta: reorientación de los ‘estilos’ de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora; Años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el ‘ajuste con crecimiento’; Años noventa: transformación productiva con equidad, CEPAL, Información histórica – Evolución de las ideas de la CEPAL, disponible en <https://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal> .

En el pensamiento de la CEPAL es claves la influencia de Raúl Prebisch, Fernando Cardoso y Falleto, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Aldo Ferrer, José María Echavarría, Oswaldo Sunkel, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez (CEPAL s.f).

Dentro de los puntos básicos de asistencia social y de los problemas candentes de América Latina [en alusión a la revolución cubana] se destaca la solución a la vivienda, asunto que ya ha sido incorporado como tema fundamental en las últimas declaraciones de los Organismos Interamericanos (RO. 223 del 26.05.1961).

En la presidencia del Dr. José María Velasco Ibarra, se emite el Decreto-Ley de Emergencia No. 23 del 26 de mayo de 1961, publicado en el Registro Oficial No. 223 que crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. El BEV se crea como “institución de derecho privado, con finalidad social o pública y con personería jurídica propia”, el capital social inicial del Banco es aportado por las Cajas de Previsión y alcanza la suma de 75 millones de sucres (equivalente a 4'277.777 USD) (RO. 223 del 26.05.1961).<sup>50</sup> (Ver extracto del decreto en la Ilustración 9)

#### **Ilustración 9 Ecuador: Extracto Decreto Ley de Emergencia 23. 1961.**

**Justificación** ... “hondamente preocupado por el grave problema de escasez de vivienda en la República, especialmente en las grandes ciudades –Quito y Guayaquil- donde ese problema ha adquirido caracteres agudos, el **Ministerio de Previsión Social**, ha considerado que entre las medidas de aplicación inmediata encaminadas a solucionarlo, se encuentra la creación de una entidad bancaria cuya función primordial sea la de promover y facilitar la construcción de viviendas baratas, coordinando esta función con el estímulo al esfuerzo individual, mediante la creación simultánea de instituciones mutualistas de ahorro y préstamos...las críticas condiciones de vida de las masas populares en la actualidad determinan un clima de malestar social capaz de incubar graves situaciones, inclusive de carácter político...

....

En Ecuador existían 621.772 viviendas, correspondiendo el 58,4 por ciento a casas y el 48,6% a chozas viviendas similares, con una distribución más desfavorable en la Costa que en la Sierra. El 57,9% de las familias ecuatorianas viven en un solo cuarto; el 27,3% en dos cuartos; el 8% en tres cuartos; el 3,5% en cuatro cuartos; y, en 5,3% en cinco o más habitaciones, o sea que más del 80% de las familias viven en uno o dos cuartos. En aquel tiempo se estimó que existían 617.798 familias con un total de 1'668.155 cuartos lo que da un promedio general de menos de dos cuartos por familia. Si solamente se considera como mínimo dos cuartos por familia, para el 57,9% que solo habitan en uno, deberíamos construir 357.762 cuartos para

<sup>50</sup> Según se inscribe en el Decreto 23 del 7.03.1961, el Dr. José Baquero, Ministro de Previsión Social solicita el dictamen correspondiente sobre el *decreto-ley de emergencia* al Sr. Vicepresidente de la República y presidente el H. Consejo Nacional de Economía. Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy.

cubrir el déficit de 1950. El que seguramente a la fecha es mucho mayor, porque la tasa de construcción para las clases populares no ha seguido paralelamente al crecimiento vegetativo de las mismas. Para nuestro razonamiento consideramos que el déficit es de 400.000 habitaciones y que la tasa debe ser del 4% anual. ... Las 400.000 habitaciones de tipo popular pueden significar una inversión mínima total de \$1'200.000.000 a razón de \$3.000 cada cuarto, con lo cual se cubriría el déficit de la vivienda popular y, para no empeorar, se debería seguir construyendo alrededor de 30.000 habitaciones por año, con un costo de 90'000.000. En estas cifras no se ha incluido el problema de la vivienda para las clases que están sobre las llamadas populares....

... son las funciones públicas o los grandes organismos de ahorro que existen en el país los que, adoptando nuevas modalidades, deben concurrir con sus esfuerzos a la solución del problema del déficit de la vivienda. Además, organizado ya está el Banco, podrá recurrir al crédito internacional para dedicarlo a las finalidades enunciadas

Dentro de los puntos básicos de asistencia social y de los problemas candentes de América Latina se destaca la solución a la vivienda, asunto que ya ha sido incorporado como tema fundamental en las últimas declaraciones de los Organismos Interamericanos. Dentro de los cuatro puntos de asistencia de los Fondos de Bogotá, corresponde uno de ellos a vivienda popular. Este problema entendemos debe ser resuelto por la acción conjunta de los distintos sectores del País, con la ayuda del crédito internacional y con la intervención directa y urgente de la Función Pública”

Fuente: RO. 223 del 26.05.1961

Los antecedentes que justifican la emisión del dictamen favorable son el nivel de demanda creciente de “vivienda barata”, para atender los problemas principalmente en las grandes ciudades y a las familias de las “clases populares”, que son las menos favorecidas y más numerosas. Situación que determina que en el país se viva un alto nivel de “precariedad de la vivienda” y sin un mínimo de condiciones de “higiene”. Se destaca la incoherencia del crecimiento de las ciudades con el ritmo de crecimiento de las viviendas: “no existe una relación justa ente el crecimiento de la población de las grandes ciudades y el ritmo de construcción de viviendas” especialmente visible en los suburbios de Guayaquil. Ya en ese entonces se anota el esfuerzo de los Municipios y otras instituciones en la provisión de vivienda (RO-223 del 26.05.1961).<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> La institución que tutelaba el tema de vivienda era el Ministerio de Previsión Social, no es sino hasta 1992 que se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, bajo la presidencia de Sixto Durán Ballén.

A la época (1961), la disponibilidad de información era muy incipiente, los datos del Censo de 1950 no serían publicados sino 10 años después. En base a esa información en 1961 el decreto-ley 23 establece tanto el déficit de cuartos, como la inversión necesaria para atender el déficit (habría un déficit acumulado de 400.000 habitaciones de tipo popular, que requería una inversión de \$1.200'000.000 de sucres a razón de \$3.000 sucres por cuarto, más 90 millones adicionales por año para atender la demanda nueva) (RO-223 del 26.05.1961) (un valor equivalente a cerca de 67 millones de dólares -167 USD por habitación-, más una inversión anual adicional de 5 millones para cubrir la demanda nueva).<sup>52</sup>

En los años 60 se impulsaron las cooperativas entre ellas las de vivienda y transporte, las de ahorro y crédito y las agrícolas, con el apoyo de la Alianza para el Progreso y de USAID (USAID 2011, 20) El informe de USAID destaca el impulso al sector vivienda y el financiamiento otorgado al país para la creación del BEV en 1961. El miedo a los efectos de la revolución cubana tuvo un papel calve en el impulso de políticas sociales para contrarrestar posibles brotes de rebeliones en la región, se desplegaron programas sociales impulsados con el apoyo de USAID y Alianza para el Progreso.

En 1961 se aprobó un préstamo para crear el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), introduciendo un sistema moderno de ahorros y préstamos. Se facilitó la construcción de 380 viviendas familiares en Guayaquil y 195 en Quito. USAID colaboró en la reforma más importante de la década de los 60, la reforma agraria, mediante asistencia para la consolidación del Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA) y del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). USAID fue pionera en el apoyo al cooperativismo. La Agencia empezó el programa de Cooperativas de Ahorro y Crédito que duró más de 10 años (USAID 2011, 20).

En los años 70 la CEPAL da un giro respecto al modo de desarrollo, se reconoce los límites y falencias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), los problemas de la heterogeneidad estructural –planteados por Aníbal Pinto-, la importancia de la tendencia a la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora. Pero en Ecuador, recién fue a partir de la explotación petrolera en 1972 y bajo el régimen “*Nacionalista Revolucionario*” de los militares, que se da mayor impulso el modelo de

---

<sup>52</sup> El sucre, se devaluó a 15 sucres por dólar en 1950, a 18 en 1961, y a 25 en 1970. Durante el Gobierno de Jamil Mahuad, en enero del 2000 en el Ecuador se instaura como moneda oficial el dólar. Al momento de la dolarización el tipo de cambio estaba a 25.000 sucres por dólar.

industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y de desarrollo hacia adentro, y se promueve el Estado de Bienestar. El régimen militar de Rodríguez Lara mantiene la propiedad estatal de los recursos petroleros y se genera las condiciones para el fomento de las políticas proteccionistas.

La Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), tuvo gran relevancia en la toma de decisiones de inversión pública, “pasó a ser el organismo asesor de la Presidencia de la República para la formulación y control de los planes y la coordinación de su política económica” (A. Larrea 2011, 96). Se implementan una serie de reformas para el fortalecimiento del Estado, se crean organismos de desarrollo regional, de impulso al sector rural –los programas de Desarrollo Rural Integral DRI-, se crean instituciones y programas de vivienda para atender los problemas de las grandes ciudades que estaban experimentando un acelerado crecimiento demográfico. Se crea la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), se fortalecen los programas de crédito y vivienda del IESS.

En 1973, la Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) le confiere a la JNV amplias atribuciones, según consta en el Decreto Supremo 599 (RO. 319 de 04.06.1973). Se destaca el espíritu de planificación, de supervisión y control sobre el BEV, la articulación con la academia en la gestión pública entre otras atribuciones (Ilustración 10).

#### **Ilustración 10 Atribuciones de la JNV. 1973**

- j) Supervisar y controlar las actividades y la gestión del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, relacionadas con las funciones y política dictadas respecto al sector "desarrollo vivienda", y requerir a dicho Banco el financiamiento de los planes de vivienda de interés social; l) Solicitar, cuando estime del caso, la asesoría de las entidades técnicas y profesionales, encargadas de estudios de desarrollo regional, urbano y de la vivienda; ll) Promover y estimular asociaciones mutualistas de ahorro y crédito y cooperativas para la vivienda, orientar la política de su financiamiento y llevar el registro de tales entidades, así como supervigilarlas;
- m) Colaborar con los Institutos de Educación Superior en la investigación encaminada a la solución de los problemas de la vivienda y de producción de materiales de construcción, así como promover, en asocio con el Ministerio del ramo, la educación sobre asuntos de vivienda, en los planteles de Educación Media;
- n) Expedir reglamentos y resoluciones relativas a la política nacional de la vivienda, los que serán obligatorios para las entidades de derecho público, de derecho privado con finalidad

social o pública y de derecho privado con finalidad social, cuyas actividades se orientan hacia el sector "desarrollo vivienda". Igual facultad resolutive y reglamentaria tendrá la Junta sobre las Cooperativas de Vivienda

Fuente: RO.319 de 04.06.1973, Art. 2

Además, a partir del boom petrolero, al calor del proceso acelerado de urbanización, se genera un ambiente propicio para el desarrollo del sistema cooperativo de vivienda.

La explosión de las cooperativas de vivienda urbana ocurrió a comienzos de la década de los 60. De 11 cooperativas en 1955 subieron a 35 en 1960, 185 en 1965 y 320 en 1970. De un total de 346 cooperativas de consumo en 1970, 320 -el 92-5 por ciento- eran de vivienda urbana. La misma concentración se mantuvo durante los setenta y ochenta. Según un estudio del CONADE, de un total de 945 cooperativas de consumo en 1982, 832 (el 88 por ciento) eran cooperativas de vivienda urbana y 92 cooperativas de vivienda rural (Mills 1986, 15).<sup>53</sup>

Los años 70, también marcan el momento del auge de los movimientos estudiantiles, obreros y campesinos que luchaban por transformaciones radicales, económicas, sociales y políticas. Los efectos redistributivos esperados del boom petrolero no alcanzaron las expectativas esperadas, y hubo alta concentración del ingreso en los sectores altos, si bien hubo una expansión de la clase media.

La crítica desde los movimientos sociales, en esta fase del modelo desarrollista de los 70, es que, dadas las estructuras oligárquicas aún imperantes, el Estado respondía más a los intereses de una clase económica dominante que a las necesidades de las grandes mayorías marginadas. El efecto esperado del boom petrolero en la redistribución de la riqueza no se produjo, esto desencadenó la presencia de un fuerte movimiento sindical, estudiantil, barrial, y del campesinado (Ruiz 2011b, 24).

A principios de 1978 la consulta popular aprueba la nueva Constitución que entra en vigencia el 10 de agosto de 1979. En 1979, la JUNAPLA se transforma en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el CONADE se encargaría de elaborar el Plan de Desarrollo para el

---

<sup>53</sup> Según Mills "En 1985 las 1.024 cooperativas de consumo (la gran mayoría de vivienda urbana más del 90%) contaban con 95.131 socios. Las cooperativas de consumo representan el 19.2% del total de cooperativas y el 39% de los socios cooperados"(Mills 1986, 23). El autor destaca que casi la mitad de las 832 cooperativas de vivienda urbana están en Pichincha y el 16 por ciento están en Guayas" (Mills 1986, 30).

Gobierno de Roldós- Hurtado (1980-1984).<sup>54</sup> El Plan de Desarrollo mantenía una buena dosis de política social. Jaime Roldós es electo presidente y empieza un programa de transformación social y económica, pero fallece en un accidente de avión el 24 de mayo de 1981 y asume la presidencia Oswaldo Hurtado, hasta entonces su vicepresidente.

Ecuador a partir del boom petrolero se volvió un país con alto dinamismo económico: se pagó la deuda inglesa de la independencia, la inversión pública tuvo un crecimiento impresionante, que superó los ingresos petroleros. “El gasto público creció a tasas superiores al producto, lo que generó fuertes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y tasas de inflación de dos dígitos” (Oleas-Montalvo 2017, 2). Las carreteras, las hidroeléctricas y la inversión pública demandaron importantes recursos que se cubrieron con deuda externa. Los créditos externos que eran bastante accesible para el Ecuador, dada su bonanza petrolera.<sup>55</sup> Con las crisis de la deuda externa de los 80, desencadenada en México, el Ecuador entra al grupo de países sujetos a los Planes de Ajuste Estructural definido en el Consenso de Washington e impulsados por el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial (desregulación, privatización, política fiscal contractiva, reducción del gasto social, control del gasto público). “La crisis de la deuda puso fin a la bonanza petrolera y la política social fue supeditada al cumplimiento de las obligaciones internacionales” (Oleas-Montalvo 2017, 2).

### **3.2. El Giro Neoliberal**

Con Oswaldo Hurtado, líder de la Democracia Popular, el gobierno se alinea con las ideas de la democracia cristiana y se encarga en el país de impulsar la agenda propuesta en el Consenso de Washington. La crisis de la deuda externa de los años ochenta afectó a la totalidad de los países de América Latina. Agosto de 1982 marca el inicio de la denominada “década perdida” para el desarrollo latinoamericano.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> En ese momento se disponía de dos propuestas de Plan de Desarrollo, una de la JUNAPLA y otra las bases programáticas del nuevo gobierno. “En 1979 la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA con el apoyo de ILPES-CEPAL, formuló el documento “Lineamientos de una Nueva Estrategia para el Desarrollo del Ecuador”. No obstante, el Presidente Jaime Roldós estableció las “21 Bases Programáticas” de su gobierno, por lo que el documento de la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA fue rechazado” (Senplades 2012 citado en Senplades 2018).

<sup>55</sup> Según datos de Oleas- Mogollón en 1980 la deuda externa alcanza los “3 554 millones de dólares, equivalentes a 30% del PIB. Los desembolsos de 1980 superaron los 1 949 millones de dólares, equivalentes a 78% del total exportado y, cuando subieron las tasas de interés internacionales, su servicio se tornó crítico” (Oleas Mogollón 2017, 2)

<sup>56</sup> Los hitos, las leyes en las que se inscriben el cambio hacia el neoliberalismo se señalan en la Tabla 6. Las ideas, intereses, instituciones, factores externos se sintetizan en la Ilustración 11.

A partir del 1984, en el gobierno de León Febres Cordero se desarrolla una agresiva política de liberalización, eliminación de control de precios, flotación y devaluación de la divisa. Mediante decretos de urgencia económica se reformó prácticamente toda la legislación económica del país (Núñez Sánchez 2016, 346). En lo social “su eslogan pan, techo y empleo impresionó a un pueblo afectado por la crisis” (Nuñez 2016, 345). La planificación nacional empieza a perder relevancia en la política pública. El Plan Nacional de Desarrollo para el período de gobierno de Febres Cordero “carecía de orientación estratégica y exponía un conjunto de múltiples micro-proyectos, iniciativas e intervenciones desconectados que ratificaban el desinterés por la planificación nacional” (Larrea 2011, 96). Se mantiene la inversión en vivienda a través de la Junta Nacional de la Vivienda, bajo la dirección del Arquitecto Sixto Durán Ballén.

El Gobierno de Febres Cordero... a pesar del enfoque neoliberal definido en las políticas públicas, en términos de vivienda, se mantiene el aporte público a las soluciones habitacionales a través de la Junta Nacional de la Vivienda. Su director, Sixto Durán Ballén, quien fuera posteriormente Presidente de la República, emprendió un programa de construcción de vivienda a través de un plan de crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (Acosta M. 2009, citado en Ruiz 2001, 34).

**Tabla 7 Ecuador: Neoliberalismo. Modelo de desarrollo, la planificación y redistribución. 1981-2006**

Modelo de desarrollo Contexto internacional	Planificación	Redistribución Hábitat y Vivienda
1981 - 2000 Modelo Neoliberal - (Crisis de 1982- México, 1989 - Consenso de Washington) - FMI-BM	Oswaldo Hurtado 1981- 84 - 1979 Plan para el Gobierno de Roldós- Hurtado (1980-1984). Oswaldo Hurtado presidente del CONADE en tanto vicepresidente de la República) León Febres Cordero 1984 - 88 Plan de Desarrollo Rodrigo Borja 1988 -1992 (socialdemocracia) - 1989 PNDES Rodrigo Borja / Secretaria General de Planificación	1985 Ley de Desarrollo de vivienda de interés social (LDVIS)  1988-1992 - Pago de la <i>Deuda Social</i> . - <i>Desarrollo Rural Integral</i> - Fortalecimiento de los gobiernos Seccionales

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habitat II (Estambul 1995)</li> <li>- Hacia Hábitat II en Quito Ciudades para la Vida 1995</li> <li>- 1996 Hábitat II Estambul</li> </ul>	<p>del CONADE -Vicepresidente Ing. Luis Parodi Valverde), asesor del PNDES - Cornelio Marchan.</p> <p>Sixto Durán 1992- 1996</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén 1992-1996</li> <li>- 1993 Ley de Modernización expedida en 1993,</li> <li>- 1994 la Ley General de Instituciones Financieras que permitía “créditos vinculados”</li> <li>- 1994 CONAM órgano adscrito a la Presidencia, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado</li> </ul> <p>Abdala Bucaram 1996 - 97</p> <p>Destitución de Abdalá</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea Constituyente 1997</li> <li>- Constitución “neoliberal” de 1998. Retirada del rol Planificador del Estado</li> <li>- 1998 crisis - Inundaciones fenómeno de El Niño. Devaluación (1USD=5000 sucres)</li> <li>- Jamil Mahuad 1998 - 2000</li> <li>- 1998, el CONADE es reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN)</li> <li>- Se crea el Consejo Nacional de Modernización CONAM, para impulsar las reformas de corte neoliberal, proceso de privatización.</li> <li>- En 1999 y 2000 crisis del sistema financiero. cierre o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Feriado bancario</li> </ul>	<p>1992 Creación del Miduvi</p> <p>1992 Reforma a la Ley de VIS</p> <p>1993 Nueva Política de vivienda 1993-94</p> <p>1995 Ciudades para la Vida hacia Hábitat II</p> <p>1998 SIV – fondos BID</p>
--	---	--

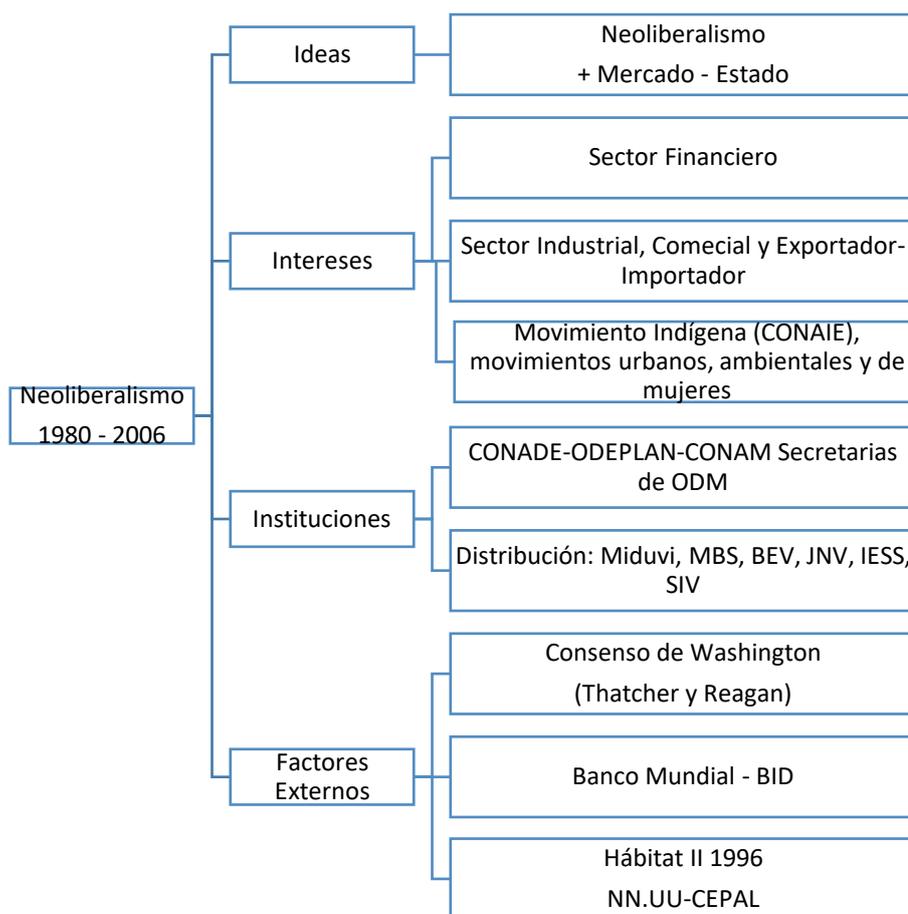
	- Dolarización en el 2000 (1 USD=25.000 sucres) Gustavo Noboa 2000- 2003	
Transición 2001-2006	Lucio Gutiérrez 2003-2005 Alfredo Palacio 2005-2006 - 2005 impulso a los ODM al 2015 “(8 objetivos y 18 metas del milenio, para combatir la pobreza; el hambre; la falta de acceso a la educación básica; la inequidad de género; la mortalidad materna e infantil; combatir enfermedades como el VIH/sida; y evitar la degradación ambiental.	2005 Creación Secretaría Técnica de los ODM Decreto Ejecutivo No. 294 del 1 de julio del 2005, adscrita a la Presidencia de la República”  Sistema de incentivos 2005 crisis del SIV 2006 SIV

Fuente: Elaboración a partir de Nuñez 2016, Ruiz 2011b, Larrea 2011, Senplades 2013, Base de datos legislativa. LEXIS.

El 22 julio de 1985 se publica el Registro Oficial No. 233, la “Ley de desarrollo de vivienda de interés social” orientada a atender a las “clases populares”, se argumenta la importancia del “sector de la construcción” en la generación de empleo; y sostiene que “la construcción debe efectuarse con la menor utilización posible de insumos importados”, tanto para preservar “la reserva monetaria internacional, cuanto para estimular a las empresas nacionales productoras de bienes y elementos para la Construcción” (RO.233 del 22.07.1985).

Es interesante que la ley también destaca “que es conveniente propender a que los planes de vivienda de interés social se ejecuten, preferentemente fuera de los principales polos de desarrollo” y que “es conveniente crear estímulos tributarios a quienes se dediquen a realizar programas de vivienda de interés social” y “dotar al sector de la construcción de los mayores recursos posibles, para que disponga del financiamiento adecuado para la construcción de los programas de vivienda” (RO. 233 del 22.07.1985). Según esta Ley se entiende como vivienda de interés social “aquella que, por su precio, sea susceptible de adquisición por los sectores de menores recursos”. Se establece en la Ley que es la Junta Nacional de la Vivienda quien determina anualmente el límite económico de este concepto (en ese momento el valor no debía exceder 50 salarios mínimos vitales (SMV) a nivel rural -excluido el terreno- y 75 SMV a nivel urbano -incluido el terreno) (RO. 233, 22-jul-1985).

### Ilustración 11 Ecuador: Modelo Neoliberal, ideas, intereses, instituciones 1981-2006



Fuente: Elaboración a partir de Nuñez 2016, Ruiz 2011b, Senplades 2013, Base de datos legislativa. LEXIS.

En términos de inversión en vivienda, se nota que, en el proceso de transición a la democracia de inicios de los ochenta, el tema de vivienda no fue relevante, si consideramos que, en los 5 años de la gestión de Roldós-Hurtado, la oferta estatal de vivienda fue de 11.040 unidades (en promedio de 2.208 viviendas por año, Tabla 8).

La inversión en vivienda mejora con León Febres Cordero, quien se había postulado con la divisa de *pan, techo y empleo*, la oferta de campaña de la coalición conservadora eran 200.000 viviendas, oferta que según Tamayo no se logró efectivizar (Tamayo 2008, 88).

El lema de campaña "pan, techo y empleo" (o si se quiere "jama", "caleta" y "camello") continúa sin hacerse realidad. Los víveres suben como producto de la inflación y la especulación. Se rebaja el número de viviendas ofrecidas de 200.000 para cuatro años a 120.000, en el país hay un déficit acumulado de 900.000 viviendas y cada año se requieren 41 mil nuevas unidades habitacionales, en el primer año la Junta Nacional de la Vivienda terminó solo 26.000, incluidas las iniciadas en el gobierno de Osvaldo Hurtado (Tamayo 2008, 29).

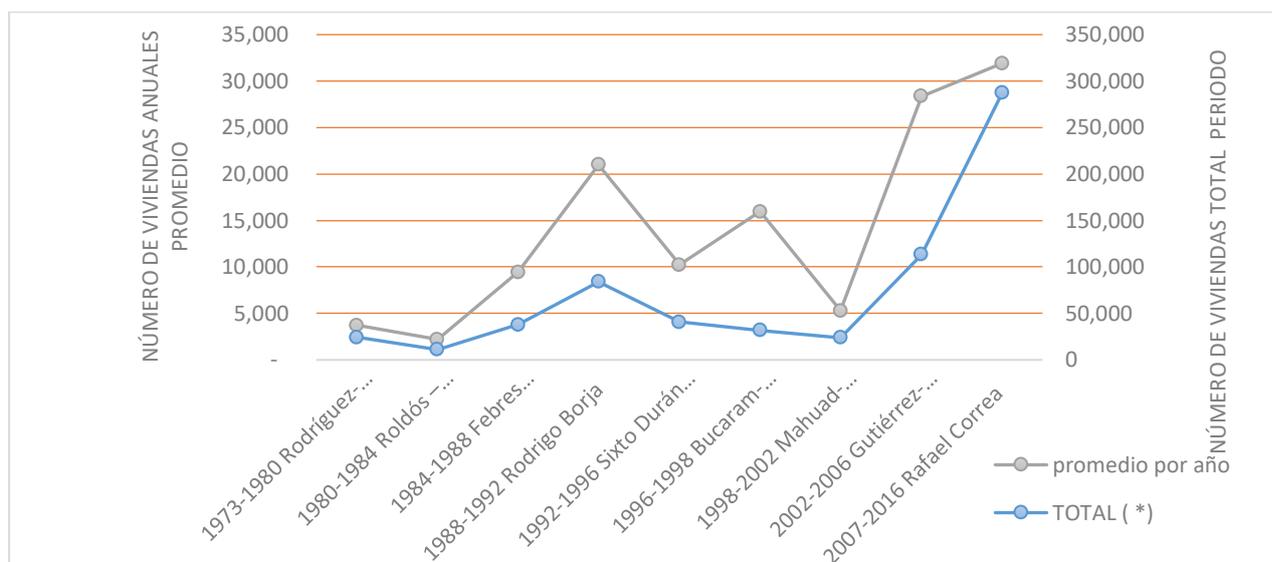
**Tabla 8 Ecuador: Oferta Pública de vivienda social nueva ejecutada. 1973-2016**

Periodos y presidentes del Ecuador	TOTAL (*)	años	promedio por año	inicio periodo	fin periodo	Fuente cifras
1973-1980 Rodríguez - Triunvirato	24.273	6,50	3.734	15 febr. 1972	10 agt. 1979	Ruiz, S. 2006
1980-1984 Roldós - Hurtado	11.040	5,00	2.208	10 agt. 1979	10 agt. 1984	Acosta, ME. 2009
1984-1988 Febres Cordero	37.846	4,00	9.462	10 agt. 1984	10 agt. 1988	Ruiz, S. 2006
1988-1992 Borja	84.000	4,00	21.000	10 agt. 1988	10 agt. 1992	Acosta, ME.2009
1992-1996 Durán Ballén	40.921	4,00	10.230	10 agt. 1992	10 agt. 1996	Ruiz, S. 2006
1996-1998 Bucaram-Alarcón	31.922	2,00	15.961	10 agt. 1996	10 agt. 1998	Ruiz, S. 2006
1998-2003 Mahuad-Noboa	23.833	4,50	5.296	10 agt. 1998	15 ene. 2003	Ruiz, S. 2006
2003-2007 Gutiérrez-Palacio	113.529	4,00	28.382	15 ene. 2003	15 ene. 2007	Ruiz y Sánchez 2011
2007-2017 Correa	287.219	9,00	31.913	15 ene. 2007	24 may. 2017	Miduvi. 2017

(\*) Se toma el dato únicamente de vivienda nueva ejecutada (no incluye mejoramiento de vivienda). Fuente: Elaboración a partir de: Ruiz, S. 2006, Acosta, ME, 2009, Ruiz, S. y N. Sánchez 201, Miduvi, 2017

NOTA: Para el periodo 1973-1996 se cuenta como entidades de gestión la JNV y BEV. A partir de 1998 se ejecuta a través del SIV- Miduvi. Rafael Correa termina su periodo el 24 de mayo del 2017. Pero la información sobre vivienda es a diciembre 2016. Esta tabla es referencial, puesto que las cifras pueden variar según distintas fuentes y no existe una tabla histórica oficial.

**Ilustración 12 Ecuador: Oferta pública de vivienda social nueva ejecutada. 1973-2016**



Fuente: Elaboración a partir de varias fuentes (Tabla 7)

Según datos de Acosta (2009) en el periodo (84-88) se ejecutó 37.846 nuevas viviendas, lo que da un promedio de 9.462 nuevas viviendas por año (Tabla 8). La inversión resulta igualmente poco significativa, frente al déficit acumulado, en ese momento era de 900 mil viviendas y el requerimiento nuevo anual era de 41 mil nuevas unidades. Lo que genera descontento social que es reprimido con la fuerza (Tamayo 2008).

La promesa oficial de dar vivienda, sin cuota de entrada, a los ecuatorianos no solo que no se concreta, sino que los pobladores pobres de Quito y Guayaquil, que luchan por un pedazo de tierra, son reprimidos por bandas paramilitares, el Ejército y la Policía... (En Guayaquil) a comienzos de septiembre de 1984, un grupo de civiles armados, cubiertos con capuchas y medias nylon, amedrentan a pobladores (...) En octubre 1.500 familias (...) son desalojadas por los militares quienes destruyen las viviendas, la escuela y el centro médico (Tamayo 2008, 19-20).

A pesar de que se mantiene a la Junta Nacional de la Vivienda, como una institución fuerte, se insiste en generar las condiciones para impulsar la intervención del sector privado como promotor de vivienda, lo que implicaría el despido de muchos trabajadores del sector.

En la Junta Nacional de la Vivienda, cuyo presidente es el Arq. Sixto Durán Ballén, se pretende dejar sin puesto de trabajo a 1500 empleados pues toda la construcción de viviendas del Plan Techo ha sido trasladada a empresas privadas. Durán Ballén, además, aplica una política anti-sindical al disponer el requisito de calificación previa para los empleados que deseen acogerse a los beneficios de la contratación colectiva. Con esta medida únicamente se califica a 30 de 1000 trabajadores. Por ello, la Federación Nacional de Trabajadores de la JNV presenta una demanda en el Tribunal de Garantías Constitucionales (Tamayo 2008, 39).

La crisis social, política y económica que vive el país desde inicios de los años 80 influyó en el triunfo de la coalición de centro izquierda liderada por el partido Izquierda Democrática (ID) (que se enmarca en la Social Democracia). Durante el Gobierno de Rodrigo Borja el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1992 plantea enfrentar la crisis inflacionaria, atender la *deuda social* (una retórica que surge en la CEPAL), retomar el manejo económico, transformar el agro y la defensa de los recursos naturales (CONADE 1989, 4). Se opta por un plan de ajuste con reactivación (CONADE 1989, 43). En el diagnóstico que hace el CONADE, en el Plan de Desarrollo, el problema habitacional tiene carácter estructural, se acarrea un enorme déficit habitacional que se incrementa por falta de la atención estatal, “en

1980 se carecía de 683 mil viviendas, en 1987, este déficit alcanza a 932 mil viviendas” (CONADE 1989, 4).

Se enfrenta un déficit de cerca de un millón de viviendas que se incrementa en un promedio de 45 a 50 mil viviendas por año, se plantea que se trata de enfrentar un problema de orden estructural que se va agravando por la poca atención gubernamental en las zonas rurales, lo que contribuye a la migración a las grandes ciudades (CONADE 1989, 279).<sup>57</sup>

Para enfrentar las desigualdades, el plan propone impulsar los programas de Desarrollo Rural Integral (DRI) con una inversión de 12.730 millones de sucres que beneficia a 1.7 millones de habitantes, así como los sistemas regionales de agua potable, planes maestros principalmente en zonas de Guayaquil, barrios del noroccidente y suroccidente de Quito, en Esmeraldas, Machala, Pasaje, El Guabo. A través del Programa Nacional de Viviendas a cargo de la Junta Nacional de las Vivienda se contempla la construcción de 20.988 lotes con servicios en 19 provincias, 11.368 viviendas unifamiliares y 840 departamentos, adicionales a los proyectos de arrastre de 1.026 lotes y 932 viviendas y 120 departamentos (CONADE 1989, 275- 276). Una constante en el tiempo es el déficit habitacional y de servicios en la costa ecuatoriana, como un correlato del acelerado proceso de urbanización y la baja capacidad de respuesta de los gobiernos locales.

Los lineamientos estratégicos se enmarcan dentro del “Sistema de Planificación Espacial”, principalmente para atender a los sectores urbano-marginales y rurales, promover la “participación organizada” de la población en la construcción y mantenimiento de los servicios de infraestructura básica, fomentar el “desarrollo institucional y los programas de educación y capacitación de la comunidad (CONADE 1989, 274).

Muchas de las propuestas planteadas como parte de la agenda de transformación social para el sector de hábitat y vivienda en los Planes Nacionales de Desarrollo (2009-2013 y 2013-2017) ya constaban en la agenda del Plan Nacional de Desarrollo del 1988-1992. Entre ellas constaban el impulsar la “organización comunitaria en programas de autoconstrucción”, la conformación de “bancos de materiales de construcción” (parques de materiales), la generación de “industrias artesanales familiares de materiales de construcción”, la selección

---

<sup>57</sup> El subrayado es mío, quiero resaltar la influencia del pensamiento de la CEPAL sobre el origen de los problemas.

anticipada de terrenos aptos para la construcción de diferentes tipos de vivienda, controlar la especulación del suelo, promover la investigación tecnológica para abaratar los costos de materiales y mejorar las condiciones de habitabilidad. (CONADE 1989, 280). Es interesante también la importancia que se da a la coordinación institucional como factor clave del plan de acción que en ese entonces involucraba al BEV, JNV, MBS, IESS, CONACYT,<sup>58</sup> así como a mutualismo y a la población beneficiaria.<sup>59</sup>

Luego de este paréntesis de gobierno social demócrata le sigue un gobierno de coalición conservadora. El Gobierno de Sixto Durán Ballén, binomio con Alberto Dahik como vicepresidente (1992-1996), promueve la ideología ‘más mercado menos Estado’. Se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como órgano adscrito a la Presidencia para orientar el proceso de privatización y descentralización.<sup>60</sup>

En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos que creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y dio apertura a la privatización de empresas estatales. Este proceso fue reforzado con las leyes del sector eléctrico y telecomunicaciones, aprobadas en forma posterior. La Constitución de 1998 incorporó varios de estos principios neoliberales, estableciendo así un nuevo marco normativo en el país (Senplades 2017, 26).

En 1992 se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) (con Francisco Albornoz como ministro al frente de esta cartera) y en 1994 se fusiona la JNV al Miduvi y se suprime su autonomía y personería jurídica (RO.461 de 14.06.1994).

---

<sup>58</sup> Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Junta Nacional de la Vivienda, Ministerio de Bienestar Social, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

<sup>59</sup> Al término del mandato de Rodrigo Borja se contabiliza 84.000 nuevas viviendas, que da un promedio anual de 21.000 viviendas para el periodo 88-92. Entre promedio en la gestión de Sixto Durán Ballén serían 10.230 anuales es decir cerca de 40 mil en todo el periodo. El periodo de mayor generación de vivienda social nueva es sin duda del 2007-2016, cuando el indicador alcanza el promedio de 31.913 viviendas nuevas ejecutadas anuales (Tabla 7). Como se verá más adelante varias de los lineamientos planteados en el periodo social demócrata son reciclados en la política sectorial del 2010 y 2013.

<sup>60</sup>

“Con la Constitución de 1998, el CONADE es reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y prácticamente se abandona la planificación nacional, la que es sustituida por el diseño de planes de desarrollo provincial y municipal. De este modo, la década de los noventa corresponde al auge de la planificación local, con un apoyo importante de la cooperación internacional para el desarrollo” (Larrea 2011, 97).

En 1993 el Miduvi promulga la “nueva política de vivienda”, “la institución asume el rol de facilitador y regulador del sector (deja de construir y de promover directamente proyectos habitacionales) y se propicia una activa participación del sector privado financiero y de la construcción” (Miduvi 2006, 5).

En el sector vivienda, se produce la transición de un modelo basado en la oferta hacia un modelo basado en la demanda (subsidio a la demanda/bonos). Es el paso de un modelo de Estado proveedor/dador, donde el Estado: financia todo; define modelos; construye; cobra; subsidia tasas; subsidia administración; cuenta con instituciones fuertes (Junta Nacional de la Vivienda JNV, Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS); hacia un modelo en el cual el Estado juega un rol facilitador: cofinancia; dirige política, define reglas, fomenta la participación privada y social, proporciona un subsidio directo a través del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), manejado por el Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi 2006 citado en Ruiz 2011b, 55).

Las políticas de ajuste de los noventa pusieron énfasis en la reducción del gasto público, lo que afecta al sector social e impacta de manera acentuada a los sectores más pobres.

En 1995 la pobreza alcanzó el 56% de la población, y el 76% en el área rural, cifras superiores a los promedios latinoamericanos. La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0.57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa en la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IADB, 2000) (Larrea 2014,44).

El acceso a vivienda se ve inaccesible para los sectores más pobres, incluso para acceder a una vivienda de 36 mt<sup>2</sup> ofertada por el BEV. En 1996 una vivienda económica de 36 mt<sup>2</sup> del BEV, podría costar 25 millones de sucres (equivalente a 7.062 dólares), el salario básico más los beneficios sociales equivalía a 147 dólares y el costo de una canasta básica familiar para 5 miembros, estaría en 340 dólares (cotización 1USD=3.540 sucres).

Para el siguiente periodo de gobierno, el presidente Abdalá Bucaram, lanzó una oferta populista de vivienda social, la cartera de Vivienda estuvo bajo la tutela del Ministro Víctor Hugo Sicouret, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), desde entonces el PRE ha guardado una fuerte presencia en el sector. Abdalá Bucaram es destituido y termina su gobierno Fabián Alarcón, en los dos años de gobierno se logran construir cerca de 32.000 viviendas (cifras Tabla 8).

En 1996, Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, con las frases “Un solo toque” y “La fuerza de los pobres”, promovió en su campaña la vivienda popular... Al programa accedía quien tenía capacidad de pago, relación laboral estable, certificado de ingresos y relación con el partido político (Acosta 2009, 49).

En agosto 1998 asume la presidencia de la República Jamil Mahuad. En el marco del convenio con el BID de 1997, se impulsa el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), el SIV permite otorgar un bono no reembolsable a las familias, a la vez que incentiva el ahorro y se proyectan reglas claras para el sector privado, estimulando al sector financiero privado para otorgar créditos hipotecarios. Córdova señala que en este contexto neoliberal “las políticas de vivienda experimentaron importantes transformaciones expresadas no solo en la desregulación del sector, sino además en la incorporación de actores privados en la financiación, promoción y construcción de programas habitacionales de interés social” (Córdova 2015, 133).

El comunicado del BID (2002) recuerda el préstamo de 62 millones de dólares aprobado en 1997 para Reforma del sector vivienda logra transformar el rol del Estado, y anota:

La reforma transformó el papel del estado, que pasó a ser un facilitador en vez de ejecutor [además indica que] El programa refleja los objetivos compartidos por el BID y el gobierno de Ecuador de reducir la pobreza, reformar el Estado y profundizar los mercados financieros y de la vivienda (BID 2002).<sup>61</sup>

El modelo difundido en toda la región por el BID fue el modelo ahorro, bono, crédito (ABC). Es decir, la familia pone un ahorro equivalente más o menos al 10%, el estado pone el subsidio y la familia adquiere un crédito para completar el costo de una vivienda fijada en un tope máximo. El subsidio es focalizado y para acceder al bono se establecen algunos requisitos, que constan en este caso en una base de datos de registro de potenciales beneficiarios de las políticas sociales.

---

<sup>61</sup> BID 2002. Comunicado de prensa. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-07-31/bid-aprueba-prestamo-de-25-millones-de-dolares-a-ecuador-para-programa-de-vivienda-para-familias-de-bajos-ingresos%2C523.html>

Queda explícito que el Estado no invertirá en la contratación y financiamiento directo, tal como se refleja en la propuesta del Programa de financiamiento con el BID para el periodo 2000-2003, según el documento se estima que la demanda de vivienda urbana nueva es de 61.000 unidades anuales (Shlomo 2000, 25). La inversión del programa se proyecta en 183 millones para los tres años, con un promedio de 79.000 hogares por año atendidos con los diferentes programas.

*There is no question that the housing policy environment in Ecuador, seen from a global perspective, is becoming more enabling. Housing policies in Ecuador are gradually converging to an enabling mode. The housing policy document recently issued by the Ministry of Urban Development and Housing [...] stresses the enabling and facilitating role of the state, and commits the government to staying away from direct contracting and financing of housing (Shlomo 2000, 25).*

Recuérdese que a fines de los noventa el Ecuador enfrenta la crisis económica financiera que desencadenó el feriado bancario, y en enero se instaure el dólar como moneda nacional. Para Naranjo “la dolarización oficial no hizo otra cosa que confirmar y formalizar lo que en la práctica diaria ya existía, esto es, una dolarización de facto o extraoficial (Naranjo 2004, citado en Ospina 2016, 27). Entre los indicadores de esta crisis se tiene :

una inflación en 1999 del 60%, un decrecimiento de - 7.3%, un déficit fiscal de - 5.8% del PIB. El pago de los intereses de la deuda pública (interna y externa) se incrementan al 7% del PIB. ... el servicio de la deuda pública total (externa e interna) de alrededor de 16.000 millones de dólares, se aproxima al 50% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales (Espinosa, citado en Ospina 2010, 26).

Luego de la crisis del feriado bancario Jamil Mahuad es destituido el 21 de enero del 2000<sup>62</sup> y su gobierno lo termina Gustavo Noboa. La cartera de Vivienda la asume el ministro Nelson

---

<sup>62</sup> Ver detalles sobre la crisis del feriado bancario en: Pedro Páez, 2004. “Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador”. *Cuestiones Económicas Vol. 20, No 1:3*. [https://www.bce.fin.ec/cuestiones\\_economicas/images/PDFS/2004/No1/Vol.20-1-2004PedroPaez.pdf](https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/images/PDFS/2004/No1/Vol.20-1-2004PedroPaez.pdf) y en Gonzalo Ortiz Crespo. 2019. “El perverso e inútil feriado bancario”. *Plan V*. 14 mar. 2019. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-perverso-e-inutil-feriado-bancario>  
Según el estudio de Ospina (2010) “Para 1998 el Ecuador experimenta una fuga de capitales en un monto de US\$ 422 millones, mientras que para 1999 la suma llegará a los US\$ 891 millones” (Espinosa, 2000: 3). “La evolución del tipo de cambio pasará entre agosto y diciembre de 1998 de 5.471 sucres a 6.765 por dólar. Entre enero y diciembre de 1999 fluctuará de 7.245 a 19.848 sucres. Para enero de 2000 la cotización llegará a los 25.000 sucres por dólar” (Espinosa, 2000: 3 citado por Ospina 2010, 166).

Murgueitio.<sup>63</sup> El 22 de noviembre del 2000, ya con el nuevo ministro se expide el Reglamento Orgánico Funcional del Miduvi con el que se orienta la aplicación de políticas de Estado que “faciliten”:

el acceso a la vivienda, con servicios básicos y equipamientos social y urbano, orientados especialmente a los sectores poblacionales menos favorecidos; promover el aumento sostenible de la cobertura de servicios básicos de agua potable, recolección, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos; fomentar el interés y la participación de la sociedad para prevenir el deterioro del ambiente; propiciar la subsidiaridad en inversiones de vivienda y saneamiento, que promuevan la economía local y el empleo; de igual manera propiciar la participación de las comunidades organizadas, para que, junto con los municipios y organizaciones privadas, desarrollen programas que atiendan las demandas de vivienda, agua potable y saneamiento básico (RO. 209 de 22.11.2000).

Se presenta en este reglamento un Ministerio de Desarrollo y Vivienda con una amplitud de objetivos, entre los que se cuentan el impulsar el desarrollo territorial y el ordenamiento equilibrado de los asentamientos humanos, propender a una mejor articulación de lo urbano y lo rural, la protección ambiental y el desarrollo sustentable. Se nota que, aunque los objetivos son similares a los planteados por los enunciados socialdemócratas de fines de los años ochenta, queda aquí explícito que el Estado juega, en este momento, un rol facilitador y deja de ser proveedor.

Según los datos obtenidos en este periodo 1998-2002 (Gobierno de Mahuad - Noboa) se generaron cerca de 23.833 viviendas nuevas (Tabla 8).

Las décadas de los ochenta y noventa, en las que primó el modelo neoliberal fueron catalogadas como las décadas perdidas. Los resultados del modelo repercutieron en el nivel de vida de los ecuatorianos, tal como lo señala la Senplades:

Durante el neoliberalismo, la pobreza y la desigualdad se incrementaron notablemente en el Ecuador, en el año 2000, 2 de cada 3 ecuatorianos vivían en condiciones de pobreza; la desigualdad de ingresos en tan solo dos años (1999-2001) se incrementó en 5 puntos. Estos fueron los nefastos resultados de la doctrina del Estado mínimo, que postulaba al crecimiento

---

<sup>63</sup> Este Acuerdo Ministerial reemplaza el Acuerdo Ministerial No. 35 del 8.10.1999 y publicado en el RO.309 de 29.10.1999.

económico como la medida del desarrollo y al mercado como el mejor asignador de recursos. Se pregonó entonces, el “alivio a la pobreza” desde una perspectiva asistencialista en la que la política social tenía como objetivo recoger a los damnificados de una política económica entreguista y excluyente. Se combatía a la pobreza, sin topar la desigualdad (Senplades 2014, 9).

Para Ospina (2010, 44) la dolarización generó un escenario de relativa estabilidad macroeconómica y propició un lento retorno de la confianza, el sector de la construcción experimentó un mayor crecimiento en los primeros años de la dolarización, tanto por la construcción de infraestructura para el oleoducto de crudos pesados (OCP), como por la generación de vivienda (la misma que se concentra mayoritariamente en Quito y Guayaquil donde se construye más de la mitad de las viviendas del país). El flujo de remesas sería uno de los factores dinamizadores del sector vivienda, las remesas también constituye un factor determinante en el mantenimiento de la dolarización.

Lucio Gutiérrez (del Partido Sociedad Patriótica) es electo presidente con el soporte de la alianza de izquierda Pachakutik-Nuevo País, alianza que abogaba por cambios radicales en el contexto de inestabilidad social, económica y política.

El triunfo de Gutiérrez se situaba en medio de la continua presión de la movilización popular por cambios radicales y de las tendencias inerciales a la desconfianza en la política. La composición de su coalición de gobierno -conformada por exmilitares, líderes indígenas (PK) y dirigentes sociales que participaron en el derrocamiento de Jamil Mahuad el 21 de enero del 2000- evidenciaba no solo un cierto relegamiento de los partidos tradicionales, sino el virtual agotamiento de la agenda neoliberal (Ramírez 2019, 52).

Gutiérrez asume el poder 15 de enero de 2003, la alianza con Nuevo País se rompe en los primeros seis meses. Gutiérrez se aleja de la línea programática de la alianza. El 20 de abril de 2005 es destituido por lo que se llamó la “revolución de los forajidos”, le remplaza Alfredo Palacio hasta convocar nuevas elecciones en las que es electo Rafael Correa. “Los colectivos sociales y asambleas locales, que en algunos barrios coordinaron las acciones de protesta de 2005, prosiguieron con su dinámica organizativa luego de la caída de Gutiérrez” (Ramírez 2018, 54).

La inestabilidad y crisis institucional se expresó en esa época en el rechazo al mundo de los partidos, el lema unificador era “que se vayan todos” (Ramírez 2019, 53).

Si las movilizaciones de abril 2005 expresaban un nuevo episodio de la frustración social con el cambio -a pesar de sus promesas de campaña Gutiérrez giró rápidamente hacia el sostenimiento del neoliberalismo-, recogían sobre todo la animadversión popular contra el mundo de los partidos. Los manifestantes no demandaron solo la salida del ex coronel sino que procuraron revocar el mandato de cada uno de los diputados... ‘¡que se vayan todos!’ era el grito que unificaba a la heterogénea multitud movilizada contra el Coronel (Ramírez 2019, 53).

En términos de vivienda se mantiene un promedio alto de cerca de 28 mil viviendas anuales, entre enero del 2002 y enero del 2006 (Gutiérrez-Palacios) en el esquema ABC, aunque el valor del subsidio era realmente bajo (bono de 1.800 dólares por familia a nivel urbano, y de 500 dólares a nivel rural).

Ospina resalta que si bien en el escenario de dolarización mejoró el acceso a recursos para acceso a vivienda que enfrentaban amplios grupos poblacionales particularmente urbanos esto no significa que la dolarización haya sido “un escenario en el que se desplegarán políticas integrales que contrarresten la persistencia de factores estructurales que afectan la producción, la generación de empleo y la distribución de la riqueza en el Ecuador” (Ospina 2010, 66)<sup>64</sup>. Aunque podría decirse que “esta tendencia ha sido revertida, en parte, desde la perspectiva de la multiplicación de los recursos entregados a partir del año 2007 por el gobierno Correa ... en ese año se destinaron aproximadamente USD\$ 174 millones” (Ospina 2010, 66). A continuación, se presenta la fase inicial de la transformación anunciada con el giro progresista en Ecuador.

---

<sup>64</sup> Ospina senala por ejemplo que en el 2006 en Quito “el 20% más pobre de la población solo incorpora el 5,62% del consumo y el ingreso, mientras que el 20% más rico acumula más del 50% de esos dos rubros”(Ospina 2010, 90). Las cifras del mercado inmobiliario local señalan que aún en un mercado dolarizado el precio de m<sup>2</sup> de la construcción se duplica entre 2000 y 2007 (de 326 a 651 usd por m<sup>2</sup>), Ospina resalta en su estudio que “desde el año 2000 se desarrolla un crecimiento continuo hasta 2007, cayendo en 2008 como una reacción al proceso de desaceleración económica asociado al inicio de la crisis financiera internacional, los temores a un posible proceso de ‘desdolarización’ y las restricciones de crédito” (Ospina 2010, 119)

### 3.3. El Giro Postneoliberal

Desde inicios del siglo XXI varios países de la región enuncian el rompimiento con las políticas neoliberales y se adscriben al denominado Socialismo del Siglo XXI (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay) (Coraggio y Laville 2014, Stoessel 2014).<sup>65</sup> Estos Estados promueven la recuperación del rol del Estado y la planificación centralizada, establecen estrategias redistributivas y de alivio a la pobreza y diseñan mecanismos de participación ciudadana para consolidar el régimen democrático. En Ecuador, la elaboración de una nueva Constitución fundamentada en el *Sumak Kawsay* define el giro progresista postneoliberal, que incluye la defensa de la soberanía nacional.

Avritzer (2009, 178) señala que “no existe consenso sobre el significado de la llegada de diversos partidos de izquierda al poder, sin embargo, al observar la proliferación de experiencias de izquierda ancladas en la participación”, identifica la emergencia de por lo menos tres fenómenos diferentes que determinan consecuencias distintas en el sistema democrático y en “las formas institucionales y no institucionales de implementación de las políticas de izquierda”:

En primer lugar, vemos formas de participación institucionales, implementadas por los partidos políticos en Brasil, Argentina, Uruguay, México y Perú (Avritzer, 2006; 2007; Baiocchi, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). En segundo lugar, observamos movilizaciones intensas con objetivos no institucionales, pero promovidas por actores sociales ligados a la izquierda, en Argentina, Ecuador y Bolivia (Auyero, 2006; Johnston y Almeida, 2006). En tercer lugar, se encuentran las formas semi-institucionales, pero fuertemente dependientes del gobierno, impulsadas por el gobierno de Chávez (Levine y Romero, 2006) (Avritzer 2009, 178).

Según Avritzer el Ecuador se sitúa entre los procesos que resultan de movilizaciones intensas con objetivos no institucionales, pero promovidas por actores sociales ligados a la izquierda. En enero de 2007 Rafael Correa asume la presidencia de la República y plantea la Asamblea

---

65 Stoessel, presenta cronológicamente el giro progresista en América Latina:

Chávez fue electo en Venezuela en 1998. Luego, se fueron sumando otros partidos o coaliciones progresistas: Lula Da Silva en Brasil en el año 2002; Kirchner y Fernández de Kirchner en 2003 y 2007 respectivamente en Argentina; Vázquez gana las elecciones en Uruguay en 2005; el Partido Socialista en Chile, con Lagos y Bachelet en 2000 y 2005 respectivamente; Morales en Bolivia en el año 2006; Ortega en Nicaragua, Correa en Ecuador y Colom en Guatemala en 2007, Funes en El Salvador y Lugo en Paraguay en el año 2009) (Stoessel 2014, 16).

Constituyente que elaboraría la Carta Magna del 2008. El proceso de la Asamblea Constituyente dio amplia apertura a las propuestas ciudadanas: según Ramírez “a los debates de la constituyente de 2008, las propuestas ciudadanas ingresaron por la vía de movilizaciones sociales, comisiones de representación, foros, mesas itinerantes, comunicación por página web y correo electrónico” (Ramírez 2019, 57).<sup>66</sup> Participantes de la coalición de izquierda agrupada en torno al movimiento político Alternativa Democrática fueron actores influyentes en el contenido de la Nueva Carta Magna del Ecuador.<sup>67</sup>

**Tabla 9 Ecuador: Postneoliberalismo. Modelo de desarrollo, la planificación y redistribución. 2007-2007**

Modelo de desarrollo	Planificación	Redistribución
Contexto internacional		Hábitat y Vivienda
Paradigmas emergentes	Rafael Correa 2007-2017	2007-2015
Socialismo del siglo XXI	- 2006 Plan de Gobierno de Alianza País	Subsidio a la vivienda (SIV-SAV)
(Buen Vivir) 2006-2016	- 2007, fusión del CONAM; y la SODEM; a Senplades.	- Fondos públicos e internacionales BID
Río + 20	- 2006 Revolución Ciudadana – Plan de Gobierno	Programa de Desarrollo Urbano
	- 2007 Asamblea Constituyente de Montecristi	2009 Ley del BIESS
	- 2008 Constitución del 2008	2010 COOTAD
	- 2007-2009 Plan del Buen Vivir	2010 COPFP
	- 2009-2013 Plan del Buen Vivir	2010 Estatuto Orgánico Funcional
	- 2013-2017 Plan del Buen Vivir	2010 Política de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (PHAHV)
2013 I Foro Urbano Nacional	- 2011 Programa de capacitación a responsables de las políticas públicas en el enfoque de derechos (Ministerio de Justicia – Senplades)	2013 Política de HAHV
	- Articulación interinstitucional. MCDS, Agenda Social (2013)	2013 BEV pasa al BEDE
2015 II Foro Urbano Nacional	- 2012 Revolución Urbana –	2013 Revolución Urbana
	- 2012 Programa de Gobierno de AP 2013-2017	2014 Reforma Ley BIESS
2016 Hábitat III Quito		2016 Reforma Ley BIESS
		2016 LOOTUGS o LOOTUGS
		2010-2017 Gestión por Resultados (GPR)
		2013 Estrategia de Erradicación de la Pobreza
		2013 ETN

<sup>66</sup> Se estima que se procesaron 1.632 propuestas de la ciudadanía y que se presentaron más de mil organizaciones sociales a los espacios de diálogo (Ramírez 2019, 57).

<sup>67</sup> En el 2007 el Diario Universo anunciaba:

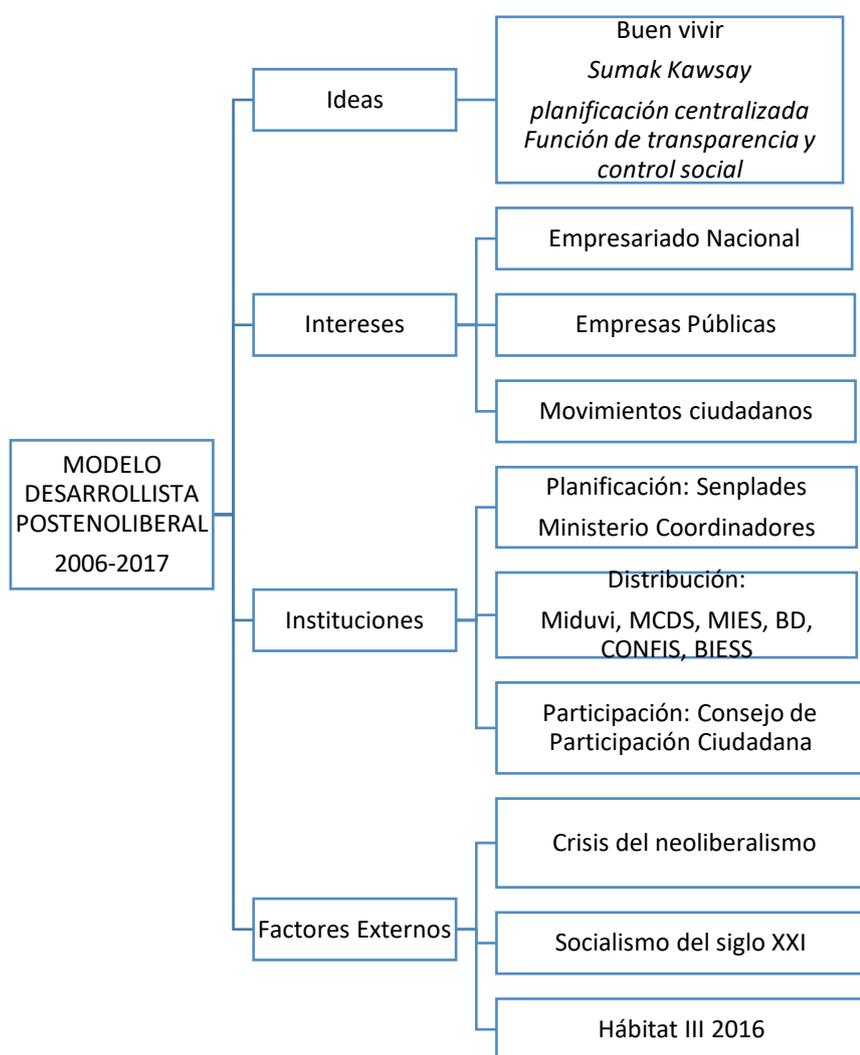
“El grupo Alternativa Democrática entregó al gobierno de Rafael Correa propuestas para realizar la Asamblea Constituyente que plantea... Entre los miembros de Alternativa Democrática se encuentran María Paula Romo, Virgilio Hernández, Augusto Barrera, Norman Wray, Betty Tola, Tania Arias, Juan Patricio Navarro y Patricio Endara” (El Universo 2007)

<https://www.eluniverso.com/2007/01/22/0001/8/016DFF417CE94CA18BBDBC241F672A2.html>

		2014 Ley orgánica de los Consejos de Igualdad 2015 Reglamento de la Ley Orgánica de Consejos de Igualdad 2016 Estatuto Orgánico de los Consejos de Igualdad 2007-2017 Grandes proyectos de Infraestructura y servicios a lo largo del territorio
--	--	---

Fuente: Elaboración a partir de CEPAL 2018, Nuñez 2016, Ruiz 2011b, Saltos 2019, Senplades, Base de datos legislativa. LEXIS.

### Ilustración 13 Ecuador: Modelo Postneoliberal, ideas, intereses, instituciones 2007-2017



Fuente: Elaboración a partir de CEPAL 2018, Nuñez 2016, Ruiz 2011b, Saltos 2019, Senplades. Base de datos legislativa. LEXIS.

Tres elementos pueden sintetizar el debate sobre los modelos centrados en el Estado o en el Mercado y tienen que ver con el alcance de la planificación, de la redistribución y de la

democratización en la toma de decisiones. La Constitución del 2008 determina la construcción de nuevos marcos normativos e institucionales para el diseño de políticas públicas acordes al nuevo paradigma, ahora centrado en la recuperación del rol estatal en la planificación participativa del desarrollo. Se establece el Sistema Nacional de Planificación y el fortalecimiento de la Senplades como ente orientador en el diseño de las políticas públicas fundamentado en el sistema de derechos establecido en la Constitución (Tabla 9, Ilustración 13).

El caso de Ecuador además de tener presente las características comunes del giro progresista (recuperación del Rol del Estado, fomento a la participación y estrategias de redistribución), establece en la Constitución el derecho a la ciudad y el derecho de derecho de la naturaleza ("la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos"(CNRE 2008, Art. 71). Según Augusto Barrera (Coordinador de Contenidos en la Asamblea Constituyente 2007-2008)<sup>68</sup>, la Asamblea establece un marco conceptual y legal diferente:

en primer lugar se tiene la idea de un Estado de derechos y justicia, segundo, un concepto de régimen de desarrollo, consecuente con la lógica de derechos, tercero, lo que se tiene es un modelo y un sistema de garantías que incluye temas muy avanzados como la incorporación del derecho a la naturaleza y el derecho a la ciudad que refleja la construcción de categoría sobre el bien común, el espacio público, la función social de la propiedad, la necesidad de regular los temas de suelo, el tema de plusvalía, una serie de elementos que están a lo largo de la Constitución que si marcan un hito importantísimo. Sin embargo, se tiene un despliegue en las políticas que se podría calificar como débil y tardío (Augusto Barrera, 2019, entrevista).

La Constitución del 2008, plantea cambios sustanciales, entre ellos la constitución de una nueva función del Estado, la *Función de Transparencia y Control Social*, (conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias); se define el sistema nacional de planificación participativa del que se desprenden los instrumentos de planificación y desarrollo de las

---

<sup>68</sup> Augusto Barrera era líder del movimiento político Alternativa Democrática. El 16 de diciembre del 2007 el Universo publica: "Concejal de Quito se une al buró político de Acuerdo PAIS", se anuncia que "Augusto Barrera, es el nuevo coordinador de contenidos entre el Ejecutivo y la Asamblea Constituyente". El encabezado del diario El Universo tiene el siguiente enunciado: Augusto Barrera, durante la suscripción de acuerdos con Alianza País, Alternativa Democrática y Nuevo País. (Diario en Universo, 16 diciembre 2007) <https://www.eluniverso.com/2007/12/16/0001/8/5E076DCD9EEC45FDA91C779353E99DE0.html>.

políticas pública bajo el nuevo esquema. En el artículo 95 establece: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (CNRE 2008, Art. 95).

... En este marco, la participación ciudadana se convirtió en un principio regulador de las relaciones entre ciudadanos y Estado a través de cuatro títulos de la nueva Constitución Política de la República: el número dos que versa sobre los derechos; el sexto que es relativo a la planificación; el cuarto, que propiamente se titula Participación y Organización del Poder; y el quinto, donde se instituye la Función de Transparencia y Control Social, una rama estatal orientada a articular controles institucionales (*accountability* horizontal) y controles sociales (*accountability* social y/o diagonal) al funcionamiento de las instituciones públicas (Ramírez 2019, 57).

Virgilio Hernández destaca que hay un cambio mayor cuanto se señala en la Constitución del 2008 que el Estado Ecuatoriano es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, que además establece que: el sistema económico es “social y solidario”, y además coloca al ser humano como sujeto y fin de la actividad económica (Hernández 2017, 1).<sup>69</sup> La Nueva Constitución define un nuevo régimen de desarrollo centrado en el ser humano y orientado al buen vivir, el *sumak kawsay*, el mismo que se define como nuevo paradigma.<sup>70</sup> Se genera un extenso andamiaje para ampliar la participación ciudadana incluyendo la creación de la Función de Transparencia y Control Social. El Art. 95 de la Constitución establece que la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público es un derecho que se ejerce a través de la democracia directa, representativa y comunitaria.

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un

---

<sup>69</sup> Virgilio Hernández fue Asambleísta en la Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2007. Fue electo como asambleísta de Pichincha a la Asamblea Constitucional para los periodos 2009-2013 y 2013-17. Perteneció al Movimiento Pachakutik (1995-2006) y al partido Alianza PAIS (2006-2018). Actualmente milita en el movimiento Revolución Ciudadana.

<sup>70</sup> En el Plan Nacional del Buen Vivir, se anota que la referencia a:

“la noción del Buen Vivir ha estado presente en los pueblos originarios del mundo entero y también en la propia civilización occidental; su esencia es universal, ha sido una aspiración constante de la humanidad. El filósofo griego Aristóteles consideraba que la “vida buena” consistía en la satisfacción de las necesidades materiales, en el cultivo de la mente y en la práctica de la virtud” (Senplades 2013, 23).

proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de los ciudadanos en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Hernández 2017, 2).

Alberto Acosta, sin embargo, sostiene que si bien uno de los aspectos fundamentales del gobierno de Rafael Correa fue recuperar la planificación y por tanto el retorno del Estado -que fuera debilitado en las décadas anteriores- se da paso a una senda post-neoliberal, más no post-capitalista (Acosta 2016, 13). En términos de vivienda se mantiene el sistema ahorro-bono-crédito y son poco explorados mecanismos alternativos que estaban en la agenda de los actores sociales.

La plataforma planteada por la Revolución Ciudadana, se consolida en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), se establece el buen vivir como hoja de ruta, esta idea movilizadora que rebasa las fronteras ecuatorianas y latinoamericanas, plantea la construcción del “socialismo del buen vivir” como un proceso social dinámico (Senplades 2013, 23). El tema de una sociedad “radicalmente justa” es clave; también se sostienen los principios de igualdad, equidad, solidaridad, corresponsabilidad. En el PNBV (2009-2013) se señala que el nuevo pacto social de la Revolución Ciudadana se ve reflejado en la Nueva Constitución, se establece una:

Revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Ello requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, coherentes con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad (Senplades 2009, 9).

El eje de la revolución urbana, que incluye el derecho a la ciudad y ciudades para el buen vivir, entró en la agenda de gobierno propuesta para el periodo 2013-2017. Primero se discutió en el entorno del movimiento Alianza País, luego se inserta en el Plan Nacional del

Buen Vivir y finalmente en la Política Sectorial. En términos legislativos en el 2016 la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS-2016) es la que de manera más explícita recoge los principios del derecho a la ciudad.

La coyuntura de Hábitat III en Ecuador (octubre 2016), pone el foco de atención sobre los problemas urbanos, las políticas sectoriales y el desarrollo de una posición nacional. Ecuador es uno de los países que abanderó en la NAU el derecho a la ciudad. Para este momento ya se produjo una desmovilización del grupo más progresista dentro de revolución ciudadana. En términos redistributivos se despliegan una importante inversión pública (incluida la social), instrumentos redistributivos en el sistema tributario, subsidios, así como estrategias específicas de alivio a la pobreza (ENIEP), y la estrategia territorial nacional (ETN). Se genera una estructura institucional y burocrática significativa.

En el COOTAD se expone los GADs regionales, provinciales, metropolitanos y municipales tienen la potestad de expropiación de bienes incluyendo como motivos el propiciar la vivienda de interés social.

Art. 446.- Expropiación.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. Se prohíbe todo tipo de confiscación (COOTAD 2010, Art. 446).

Los procesos de producción masiva de vivienda reflejan una importante ampliación de cobertura, pero también muestran los déficits en la construcción de ciudad y ciudadanía reflejando en muchos casos el aumento de los déficits en términos de calidad. Para los años más recientes, si bien hay registro de mejoras en el acceso a servicios básicos, calidad de vida, disminución de la desigualdad, el déficit cualitativo entre 2009 y 2016 sólo se redujo en 2 puntos porcentuales al pasar de 35,7% a 33,7%; manteniéndose a nivel rural un déficit de 40,0% en el año 2016. Además, el quintil 1, exhibió un déficit cualitativo que supera en 1,95 veces el déficit registrado en el quintil 5 (42,5 vs 21,8%) (Senplades 2017, 44).

Los indicadores en términos de hacinamiento, dan cuenta de un mejoramiento importante de 8,7 puntos porcentuales, al pasar de 17,8 en el 2008 a 9,1% en el 2016 a nivel nacional y de 7,3 puntos a nivel urbano (baja de 14,4% a 7,1%). Manteniendo el modelo de subsidio a la demanda (sistema ABC- ahorro, bono, crédito), la meta propuesta a inicios del gobierno en el 2007 fue de 60.000 bonos anuales (seis veces más de la ejecución anual realizada en el periodo 1998-2005). Si bien esta meta no se logra cumplir, se registra un total de 373.084 (en promedio más de 41.000 unidades de vivienda anuales) con una inversión sin precedentes de cerca de 1600 millones de dólares, para el periodo 2007-2016 (Ver en el Anexo 1 mayor detalle sobre la intervención pública en el sector vivienda).

Se ha visto en este capítulo la transición de los referenciales de Estado de Bienestar, al Estado Neoliberal y el retorno del Estado bajo el “socialismo del siglo XXI” que abandera el “Buen Vivir-Sumak Kawsay”.

En el contexto de esta última transición, en el siguiente capítulo, se presenta el proceso de influencia de los colectivos sociales para integrar y consolidar un nuevo marco de ideas en la agenda de hábitat y vivienda.

## Capítulo 4

### Coaliciones, ideas, movilización y construcción de agenda

A través del marco de las coaliciones promotoras (ACF), este capítulo presenta las características de los actores de influencia, sus ideas programáticas, los recursos movilizados, en la fase de transición que se produce para instaurar un nuevo referencial.

El ACF desde sus inicios ha servido como base para tratar importantes temas que se encuentran en el núcleo de la investigación del proceso de políticas, una variedad de cuestiones ha sido exploradas en una variedad de contextos en todo el mundo, tales como:

¿De qué manera la gente se moviliza, mantiene y actúa en coaliciones de causa? ¿En qué medida las personas aprenden de los aliados y de los oponentes? ¿Cuál es el papel de los especialistas, científicos y de la información científica técnica en la formulación de políticas? ¿Qué factores inciden tanto en los cambios menores como sustanciales de las políticas? (Weible et al 2011, 349).

Christopher Weible y Sabatier, ilustran la forma en que las coaliciones, organizadas en torno a los sistemas de creencias políticas, abogan por el cambio en la política pública (Sabatier y Weible 1999 y 2007). El modelo hace hincapié en el papel de los choques externos a los sistemas políticos y el papel del conocimiento experto y las comunidades epistémicas para influir en los sistemas de creencias. Entran en juego varias ideas en relación con la construcción del problema y su posible solución (Roth 2014, 104). Las comunidades se definen como:

el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (responsables de entes gubernamentales, de gremios, políticos, académicos e investigadores) que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos (Sabatier, 1988, citado en Roth 2014, 104).

Por tanto, la unidad de análisis no se limita a la estructura gubernamental sino a un “subsistema de política” compuesto por actores estatales y no estatales, activamente implicados e interesados en un problema o una controversia de política. Las coaliciones

disponen de permiten influir sobre las decisiones públicas en un marco de factores relativamente estables, así como factores dinámicos (Roth 2014, 105).

En esta tesis se analiza ¿De qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa actúan para incidir en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda?

Interesa aquí caracterizar la coalición promotora, el Contrato Social por la Vivienda (CSV). Se analiza un tipo particular de coalición promotora conformada por actores de la sociedad civil que se conforma para defender una causa específica (la defensa del sistema de incentivos a la vivienda) y se transforma en una coalición más amplia de defensa de una causa que aborda el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. La coalición actúa estratégicamente aprovechando estructuras de oportunidad: primero en torno a la Asamblea Constituyente (2007) y posteriormente a nivel de la política pública sectorial y de otros subsistemas.

La investigación se desarrolla en el contexto de transformaciones progresistas que operan en un nuevo marco de valores, en donde actúan tanto factores externos como factores internos, así como estructuras de oportunidad que condicionan la intensidad de los procesos de cambio. Se plantea que los actores sociales desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechan estructuras de oportunidad y distribuyen recursos de incidencia.

La tesis sostiene que la posibilidad de los colectivos sociales de incidir en la construcción y cambio de agenda urbana depende de la legitimidad que alcanza la coalición, de su capacidad de agencia, de los espacios que se crean para influir, de los recursos que logra movilizar (políticos, técnicos y financieros) y de las estrategias desplegadas para ampliar su margen de maniobra en los procesos de aprendizaje y transformación.

Este capítulo permite desplegar las categorías analíticas que sustentan las hipótesis del estudio de caso. Se hace la caracterización del Colectivo CSV, como una coalición promotora “del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”, identificando el sistema de creencias, a través de lo que los actores de la coalición identifican como sus ideas programáticas, su lectura sobre los problemas y las propuestas de soluciones en la perspectiva de irlas posicionamiento en la agenda pública. Por otra parte, se aborda el proceso de aprendizaje, los recursos y estrategias desplegadas, los espacios de participación, campos de deliberación.

El análisis del proceso de construcción de agenda se desarrolla aquí a través de una narrativa, una lectura de la Acción Colectiva del CSV, que se identifica como lo que Sabatier llama una *Coalición Promotora de Causa*. La “causa” el eje movilizador es el “derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”.

#### **4.1.El Colectivo CSV, una coalición promotora del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat**

Se ubica aquí el contexto y el proceso de conformación y de movilización de la coalición. Esto incluye la caracterización de los actores, sus estrategias, los recursos movilizados y en sí mismo en el proceso de aprendizaje orientado a las políticas (o incidencia). Esta caracterización permite destacar la importancia de actores especializados, es decir con un conocimiento técnico explotado oportunamente para situar en la agenda la posición sostenida por la coalición (el Colectivo CSV).

En el 2005 en el marco de la crisis económica, social y política, el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido.<sup>71</sup> Se pone en cuestión el sistema de incentivos lo que desencadena una lucha reivindicativa para defender la continuidad del sistema de subsidios como una política de Estado “... Esta articulación coyuntural constituyó el germen de una alianza permanente que se cristalizó en el Contrato Social por la Vivienda” (Ruiz y Sánchez 2011, 31). De un proceso reivindicativo se pasa a un proceso propositivo de incidencia por transformaciones de mayor aliento.

El Contrato Social por la Vivienda busca la consolidación de la participación social en la definición de políticas públicas y en la defensa del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat sostenibles; busca consolidarse como una red de referencia importante, de interlocución de las políticas públicas, como un espacio de control social, de articulación y mediación de los intereses de la sociedad civil con el Estado en torno a la temática habitacional (CSV 2008, 4).

Pedro Ibarra destaca que “la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver –haciéndolo visible, dándole dimensiones a esa

---

<sup>71</sup> Según Pablo Andrade (2012) “los análisis sobre el golpe de abril de 2005 coinciden en señalar que en contraste con las defenestraciones de Bucaram y Mahuad, con Gutiérrez hubo una sustitución significativa de actores: del movimiento indígena por la clase media quiteña”.

acción colectiva” (Ibarra 2000, 9) y subraya que “de la dialéctica del conflicto surge la fuerza vital para dar curso al movimiento”.

El Colectivo “Contrato Social por la Vivienda”, se define como un espacio para la definición de políticas públicas, como una red referencial de interlocución, como un espacio de control social, de articulación y de mediación entre el Estado y la sociedad civil. Como un espacio de diálogo para generar consensos.

El Contrato Social por la Vivienda parte de la premisa de que la sostenibilidad de las propuestas, soluciones y políticas depende de esfuerzos colectivos y acuerdos que se construyen sobre la base de consensos progresivos, por ello promueve la participación de los diversos actores en la reflexión, acción y vigilancia sobre aspectos referentes a la vivienda, la ciudad y el hábitat (CSV 2008, 4).

El Colectivo articula una diversidad de actores de “organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales, empresariales, académicas y por personas y grupos de profesionales, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad y al hábitat” (Ruiz y Sánchez 2011, 46). El espacio se define con una serie de atributos como: “espacio de relación interinstitucional, de intercambio de iniciativas, de análisis y de generación de propuestas colectivas”:

El Contrato Social por la Vivienda se creó en julio del 2005, como un colectivo conformado por organizaciones sociales, académicas, no gubernamentales, instituciones y empresas del sector privado, instituciones financieras, personas y grupos profesionales que se han ocupado de propiciar y consolidar mecanismos y estrategias que coadyuven al acceso a la vivienda, la ciudad y el hábitat sostenibles.... está constituido como un espacio de participación, de acción crítica, de cohesión voluntaria para incidir en políticas de vivienda y defender el derecho al hábitat; es un espacio de relación interinstitucional, de intercambio de iniciativas, de análisis y de generación de propuestas colectivas (CSV 2008, 3).

Una particularidad de este colectivo es que en los años de existencia (desde el 2005), no generó la formalidad de un registro con personería jurídica, tampoco dispone de financiamiento específico, pero tiene mucha fuerza de convocatoria y capacidad para interpelar y ser escuchado, se define como:

... un espacio de confluencia de voluntades y acciones concertadas, no tiene personería jurídica ni financiamiento específico; a pesar de ello, desde agosto de 2005 a la fecha, el CSV ha desarrollado una campaña de diálogo e interpelación permanente con las autoridades de turno, de difusión y concientización en los medios de comunicación y de información y capacitación con dirigentes y miembros del propio colectivo (Ruiz y Sánchez, 2011: 47).

El colectivo despliega a lo largo de su trayectoria una diversidad de recursos que moviliza, aprovechando contextos, actores, estructuras de oportunidad.

#### **4.1.1. El carácter, creencias y valores de los actores del núcleo**

Al inicio de la conformación del colectivo, en el *núcleo* de organizaciones impulsoras confluyen: un Centro de Investigaciones (CIUDAD- a través del equipo del Programa Paso a Paso, en donde se mantenía la secretaría y los archivos del CSV), una organizaciones de tercer grado (Foro Urbano) y organizaciones de base (Asociación Mujeres Luchando por la Vida), pero también la empresa privada de construcción de vivienda social (Eco&Arquitectos)<sup>72</sup> y organismos de cooperación (ONU-Hábitat-Ecuador y Hábitat para la Humanidad (H&H) (que en ese momento tenía una antena en Ecuador).<sup>73</sup>

CIUDAD nace en 1977, como *Centro de Investigaciones Urbanas de Arquitectura y Diseño* (adscrita al Ministerio de Educación) y constituyó el referente académico de estudios urbanos y diseño de políticas, cuando la disciplina aún no expandía su campo en el país. La serie *La Investigación Urbana en América Latina*, fue el resultado de un gran encuentro que logró

---

<sup>72</sup> Eco&Arquitectos se crea en 1985. En 1999,

“se asocia con el Ministerio de Vivienda (Míduvi) para ejecutar proyectos inmobiliarios y de vivienda... se ha edificado más de 100 proyectos en los alrededores del país, principalmente en Quito y San Antonio de Pichincha... El aval de la empresa en la actualidad es de 48 edificios, 1022 viviendas media multifamiliar, 4830 viviendas de interés social y un total de 2.212 bonos de la vivienda efectivizados” (Eco&Arquitectos 2019) <http://www.eco-arquitectos.com/web/index.php/component/content/category/80-historia>

Patricio Endara y Nancy Torresano del Foro Urbano, Silvana Ruiz de CIUDAD, Javier Alvarado de CONBADE y Vanessa Pinto de Somos Ecuador, han ejercido la coordinación del CSV. Somos Ecuador y CIUDAD a la vez forma parte de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) y de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (*Global Platform for the Right to the City GPR2C*).

<sup>73</sup> En el 2006 Mónica Dávila fungía de Represente de ONU-Hábitat – Ecuador y permitió establecer el diálogo con las redes regionales sobre hábitat y con el Alto Comisionado de Derechos Humanos. María Elena Acosta, se articula al colectivo CSV, en tanto miembro de Hábitat para la Humanidad (HPH). Varios miembros que salieron de HPH se mantuvieron por algún tiempo como profesionales independientes en el CSV (“La Fundación Hábitat para el Ecuador, se formó el 3 de agosto de 1998, con el nombre de Fundación Hábitat para la Humanidad del Ecuador, inicialmente afiliados a Hábitat para la Humanidad Internacional hasta el 30 de junio de 2010.” <https://hpecuador.wordpress.com/>)

agrupar los expertos de la región para situar estas problemáticas a nivel latinoamericano (Carrión 1990). El perfil institucional de CIUDAD da cuenta de la adscripción al pensamiento progresista latinoamericano. CIUDAD se podría situar como un *think-tank* de orientación progresista.<sup>74</sup> La posición como Centro de Investigación, los procesos mismos de investigación acción, el diseño de políticas y acciones, la generación de redes, grupos de trabajo, así como la posición de autoridad o cercanía al proceso de toma de decisiones son factores claves identificados en los análisis como estrategias y recursos manejados por las coaliciones (Sabatier 2007, Stone 1996, 2007, 2013).

CIUDAD, es más que una ONG local, era parte de varias redes latinoamericanas y también globales. Formó parte de las 6 instituciones de Anclaje del Programas de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (PGU-ALC) generando redes con profesionales, movimientos, organizaciones sociales y gobiernos locales progresistas que impulsaron grandes innovaciones en la región a fines de los noventa y principios del 2000. Entre las estrategias desplegadas estaban las denominadas Consultas Urbanas (en general procesos participativos de transformación social), los Planes de Acción, la Gestión del Conocimiento y la Información, la Abogacía y el Anclaje Institucional).<sup>75</sup> La mayor parte de los municipios apoyados por el programa estaban dirigidos por alcaldes comprometidos con la transformación urbana y social en la región. Esta vinculación regional fue muy importante para la articulación de las propuestas alternativas latinoamericanas y para las plataformas globales (Augusto Barrera 2019, entrevista).

---

<sup>74</sup> Varios académicos han colaborado como profesores en FLACSO-Ecuador, entre ellos. Alfredo Rodríguez, Fernando Carrión (miembros fundadores de CIUDAD), Carlos de Mattos, Alicia Zicardi, Orlando Sáenz, José Luis Coraggio. Desde su fundación la dirección de Ciudad ha estado a cargo de: Fernando Carrión (1977-1980), Diego Carrión (1980-1984), Jorge García (1984-1988), Diego Carrión (1988-1990), Jorge García (1990-1991), Diego Carrión (1991-1992), Mario Vásquez (1992-1993), Diego Carrión (1993-1997), Mario Vásquez (1998-2012), Jorge García (2012-2013), Silvana Ruiz (2013-2015), Mario Unda (2015-2018), Jenny Maldonado (2018-2020).

<sup>75</sup> Las Instituciones de Anclaje de PGU\_LAC (UMP\_LAC por su sigla en inglés) eran: Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA-CELCADEL); Centro de Investigaciones CIUDAD (Quito-Ecuador); Instituto de Promoción de la Económica Social IPES (Lima-Perú); Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento COPEVI (México DF-México); Cearah Periferia (Fortaleza-Brasil) luego Agora XXI (Fortaleza-Brasil).

The main activities of UMP-Lac: working with cities and local actors (City Consultation and Actions Plans; transforming situations through projects and policies (Priority Action Programs); Elaborating thinking on urban issues (Knowledge management); Mobilizing actors at local, national, regional and international levels (Advocacy); Achieving sustainability over time (Institutional Anchoring) (UMP-LAC 2001).

Varios profesionales que estuvieron vinculados a los procesos de investigación-acción y procesos de formación promovidos por CIUDAD, llegaron a formar parte del gabinete de ministros, asambleístas, asesores, congresistas, autoridades locales, de la tendencia progresista de Alianza País. Algunos también mantuvieron posiciones críticas, cuestionando la falta de radicalización de los procesos.<sup>76</sup>

#### **4.1.2. El vínculo con las organizaciones sociales**

Las organizaciones sociales han constituido los motores para presionar el ingreso en agenda de las demandas ciudadanas, su especialización temática les convierte en actores claves como promotores de ideas. En el Colectivo CSV una fuerza importante ubicada en el núcleo, es “Foro Urbano”, organización fuertemente movilizadora en torno a reivindicaciones urbanas, y muy activa en su papel durante el desarrollo del Foro Social de las Américas realizado en Quito-Ecuador entre el 25 y 31 de julio de 2004 (Silvia Emanuelli 2018, entrevista).<sup>77</sup> En este foro también participaron CIUDAD, la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador (CONBADE). La CONBADE nace con un fuerte anclaje en la Federación de Barrios de Noroccidente de Quito, con quienes CIUDAD había trabajado los Planes de Desarrollo Barrial y procesos de formación organizativa, comunitaria y política.

La organización Foro Urbano, tuvo una trayectoria relevante en el proceso de transición política hacia el modelo postneoliberal. Los actores asociados al Foro Urbano y otras organizaciones y profesionales -que posteriormente serían parte del CSV- participaron en las Mesas de Hábitat y Vivienda promovidas por la Coalición Política Pachakutik-Nuevo País (PP-NP) y movimientos progresistas agrupados para definir los lineamientos de la Agenda Programática de la Coalición PP-NP de cara a las elecciones del 2003.<sup>78</sup> Con la creación del

---

<sup>76</sup> La página institucional registra la lista de investigadores que en algún momento colaboraron con la institución <http://www.ciudad.org.ec/quienes-somos>.

<sup>77</sup> María Silvia Emanuelli (Coordinadora de HIC-América Latina con sede en México), subraya el rol jugado por el Foro Urbano y por CIUDAD en posicionar el debate sobre el *derecho a la ciudad*, y para incidir en los cambios necesarios para impulsar las transformaciones en la región, en particular Emanuelli resalta la participación de CIUDAD y Foro Urbano en el Foro Social Mundial 2004 (Silvia Emanuelli 2018, entrevista).

<sup>78</sup> La participación de varios miembros del Colectivo es consistente y permanente:

“Varios miembros de Foro Urbano, ONU Hábitat, CIUDAD-Paso a Paso, Eco&Arq, entre otros, trabajaron en la mesa de hábitat y vivienda en el proceso de formulación del Programa de Gobierno de la Alianza Pachakutik – Nuevo País (2003-2007) y posteriormente en el programa del Gobierno Local Metropolitano (2006)... Este grupo colaboró también en las mesas de diálogo desarrolladas por el subsecretario de Diálogo Augusto Barrera desarrolladas a inicios del 2003, antes de que se rompiera la alianza con PSP. Posteriormente estos actores continuaron articulados y establecieron puentes para la

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (PK-NP) -brazo político del movimiento indígena, “el movimiento indígena apuntaló una estrategia política dual: movilización anti-sistémica y participación institucional” (Ramírez 2019, 48).

El surgimiento de PK no solo integró a las organizaciones indígenas sino a otros sectores sociales como los sindicatos públicos, los nuevos movimientos sociales (ecologistas, mujeres, jóvenes), disidentes de la izquierda partidaria e intelectuales progresistas. Se trataba de una alianza política multiétnica que, en lo posterior, reactivaría a la izquierda ecuatoriana (Ramírez 2019, 47).

Según Franklin Ramírez (2019, 48), se había definido una activa coalición participativa orientada a la incidencia tanto en el nivel institucional de la política, como en el aparato de desarrollo y en las arenas de la movilización colectiva. El movimiento se alió a diferentes actores y estructuras. “En el apuntalamiento de dicha agenda, el movimiento indígena se enlazó con diversas organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, centros de investigación, y organizaciones sociales y políticas” (Ramírez 2019, 49). Nancy Torresano comenta sobre este enlace y también su ruptura por conflictos internos a fines del 2005. El Foro Urbano (brazo urbano de la coalición PK\_NP) sale de la alianza:

... quienes nos juntamos en el Foro Urbano, de cierta manera todos los compañeros que planteamos cambios a través de lo urbano, ex dirigentes que pertenecieron a la organización indígena, eran dirigentes mestizos, fuimos parte del movimiento Pachakutik. Sin embargo, hubo un proceso de ruptura con los compañeros y salimos muchos de ellos. Los compañeros, Augusto Barrera, Virgilio Hernández, Beatriz Tola, Patricio Endara...empezaron a tomar la tutela para iniciar este proceso de innovación urbana (Nancy Torresano 2017, entrevista).

El diario El Universo anunciaba: “Foro Urbano toma nuevo rumbo político”: “varios militantes de Foro Urbano, militantes del Movimiento Pachakutik desde 1996 (...), se separan de este movimiento, entre ellos: Augusto Barrera, Virgilio Hernández, Betty Tola, Patricio Endara, y Líder Olaya” (El Universo, 20.12.2005 citado en Ruiz 2011b, 65).<sup>79</sup> El movimiento

---

formulación de las propuestas de programa del Gobierno del Distrito Metropolitano de Augusto Barrera (2006-2010)” (Ruiz 2011b, 61).

<sup>79</sup> El Universo, 20 de diciembre del 2005. Foro Urbano toma nuevo rumbo político.  
<https://www.eluniverso.com/2005/12/20/0001/8/7CB2309B14C845B093E26A4894E68909.html>

político Alianza Democrática sería el nuevo anclaje político para la articulación de las ideas de transformación de izquierda hacia las elecciones del 2006.

#### **4.1.3. El vínculo con el sector privado**

Una particularidad del Colectivo CSV (Coalición) es la articulación del sector privado, una articulación que nace en torno al subsidio habitacional para programas de vivienda de interés social. Esta alianza estratégica con Eco&Arquitectos (empresa familiar privada<sup>80</sup> de producción de vivienda de interés social) permitió impulsar programas de acceso a la vivienda para sectores de muy bajos ingresos. Entre ellos el Programa de Vivienda Social de San Juan Bosco, que fue un proceso apoyado por movimientos sociales, en este caso la Coordinadora Popular de Quito. El programa permitió la reubicación de más de 200 familias que vivían asentadas informalmente en el área del Parque Itchimbía- Municipio de Quito).<sup>81</sup>

...una de las mejores propuestas que considero yo hubo en relación a la vivienda, como un derecho social, cuando fue lo de San Juan Bosco-Itchimbía. Ese fue uno de los primeros procesos históricos donde la gente se tomó las tierras como parte de un derecho. Además, asumo que ahí fueron los primeros bonos de la vivienda que salieron para gente que realmente necesitaba (Nancy Torresano 2017, entrevista).

Las propuestas planteadas por el Foro Urbano estaban orientadas a procesos que iban más allá de las cuatro paredes:

Uno de los temas grandes que también lo pautamos como procesos organizativos es el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, que es una de las cosas que también se está perdiendo

---

<sup>80</sup> En 1982 se crea Eco&Arq. Los antecedentes que figuran en su página web anotan que Esta empresa constructora inició sus actividades como un grupo de profesionales hace más de 30 años. Eduardo Castro Orbe se graduó de arquitecto en la Universidad Central del Ecuador en el año de 1978. En el mismo año ingresa al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como funcionario del Departamento de Construcciones, realizando proyectos de vivienda popular masiva para el país. En esta institución va adquiriendo experiencia y desarrolla su carrera hasta llegar a ser Jefe del Departamento de Construcciones, teniendo bajo su mando a más de 10 arquitectos. Cinco años después se separa de la institución para crear lo que será ECO Arquitectos., nombre compuesto por las siglas de su nombre. Eco&Arquitectos. Reseña histórica. <http://www.eco-arquitectos.com/web/index.php/nosotros/reconocimientos#&panel1-1>

<sup>81</sup> El Programa San Juan Bosco se ejecutó en el sector oriental Itchimbía. Información sobre la toma en el Itchimbía se puede ver en la noticia: “A Los 3 Años Concluye La Invasión Del Itchimbía” <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/a-los-3-anos-concluye-la-invasion-del-itchimbia-92584.html> . Explored. Publicado el 16 / Noviembre/1998. Consultado 29.08.2018.

Virgilio Hernández era en ese momento (2001) presidente de la Coordinadora Popular de Quito, más adelante fue asesor en la Asamblea Constituyente en el 2007, y posteriormente Asambleísta Nacional de Pichincha en el 2009 y 2013. En el proceso reciente, fue nombrado Consejero Nacional de Hábitat en el 2017, una figura que se creó para varios asuntos sectoriales.

en el discurso ahora. Porque cuando hablamos de la vivienda no solamente estamos hablando de la casa de cuatro paredes, la casa no es solo la vivienda, estamos hablando de una ciudad idónea, un ámbito idóneo para que crezcan nuestros hijos que tengan los servicios básicos y no solo hablamos del agua, de luz, sino de tener también un parque cerca, de tener cerca una unidad educativa, un tener centro médico (Nancy Torresano 2017, entrevista).

La articulación con el sector privado, se fortalece a través de la implementación del Programa Paso a Paso. Este programa nace en el 2001 primero como un proyecto binacional de “Financiamiento sucesivo para vivienda progresiva” en el que participaron DESCO de Perú y CIUDAD de Ecuador con una duración de 5 años (2001-2005). Otro actor privado en el terreno de financiamiento es la Cooperativa de la Cámara de Comercio de Quito (CCCQ), que se comprometió con el financiamiento para vivienda de interés social, incluyendo a las familias de San Juan Bosco. Varios de los programas colaboraron con las bases de Foro Urbano. Nancy Torresano comenta:

Logramos tener procesos de vivienda muy amplios, es decir la gente que necesitaba aliados estratégicos. Llegamos a ser una organización sumamente grande, al menos aquí en Quito éramos sobre las 1000 familias, que eran parte de este beneficio. En las otras ciudades también logramos como foro urbano, un proceso urbano nacional peleando por derechos, o buscando propuestas con enfoque de derechos (Nancy Torresano 2017, entrevista).

Posteriormente se contó con la colaboración de Fond Vida, entidad de micro finanzas de origen comunitario, que tiene sus orígenes en la Organización Barrial de Noroccidente de Quito (FBNQ). Las ampliaciones sucesivas del Programa conocido como Paso a Paso, en la fase Ecuador permitieron su operación hasta la actualidad.<sup>82</sup>

#### **4.1.4. El vínculo con el sector académico**

Al Colectivo CSV se suman entidades académicas como el IPUR (de la U. Católica de Guayaquil). El IPUR estuvo muy activo en torno al proceso del 2007, canalizó el auspicio de la Universidad de LUND de Suecia para los foros de políticas de vivienda impulsados por CIUDAD en el marco de los “Cursos Paso a Paso” que se convirtieron en un espacio de

---

<sup>82</sup> Los componentes manejados en el Programa Paso a Paso fueron:

“fondo rotativo de crédito para facilitar a las familias el ingreso a los programas de vivienda bajo la modalidad ABC, b) capacitación con el objeto de cualificar las capacidades de las organizaciones sociales y c) componente de incidencia política orientado a la articulación de actores de la sociedad civil y del Estado en la definición de política y de acciones concretas” (Ruiz y Sánchez 2011, 29-30).

formación y de diálogo político. En esta fase el CSV también se articula a la Red Ecuador Dialoga (que canalizaba las propuestas de la sociedad civil hacia la Asamblea Constituyente), que tenía a FLACSO como uno de los espacios de diálogo de ideas. La interacción en este espacio “académico-político” continuó más allá de la Asamblea Constituyente, constituyó un espacio de debate también en torno a la política sectorial de hábitat y vivienda y sobre los procesos de participación y descentralización, incluso participó en la convocatoria para una de las versiones de la conformación de los consejos ciudadanos sectoriales.

#### **4.1.5. Vínculos con organizaciones no gubernamentales y sociales consolidados**

Ya en el 2006 el *Colectivo Hacia el Contrato Social por la Vivienda*, convocaba con una amplia adhesión de actores que provienen de distintos tipos de filiación entre ellas organizaciones eclesiales con enfoque humanista (Fundación Hogar de Cristo, Fundación Mariana de Jesús, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP), y organizaciones de tercer grado como Foro Urbano y la Confederación de Barrios de Noroccidente de Quito (CONBADE). En enero del 2009 cuando se firma la Carta Compromiso de los actores vinculado al Contrato Social por la Vivienda, se registran 44 personas que la suscriben y representan a 22 entidades (ONGs, organizaciones sociales de base, de segundo y tercer grado, sector de micro-finanzas, del sector privado de construcción de vivienda de interés social).<sup>83</sup> (Ilustración 14).

---

<sup>83</sup> Entre las que se cuentan: Asociación Mujeres Luchando por la Vida, Arquitectos de la Comunidad, ASA, Asociación Arcoíris, AVIPP, Cámara de la Construcción, CIUDAD-PAP, CONBADE, COOP-CCQ, COVIPRO v, Eco&Arq, FEPP, Fundación Mariana de Jesús, FondVida, Foro Urbano, Funhabit, Hogar de Cristo, Hábitat para la Humanidad- Ecuador, ONU-Hábitat- Ecuador, un Techo para Ecuador.

## Ilustración 14 Actores del Contrato Social por la Vivienda 2009



Fuente: CSV. 209. Cartilla 2.

Como elementos claves del proceso de incidencia se destacan: la focalización en los sectores más vulnerables, el trabajo priorizado con población organizada y la capacidad para generar alianzas estratégicas a distintos niveles y diversidad de actores del gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones sociales, las entidades de micro finanzas, y las empresas privadas de la construcción (Ruiz y Sánchez 2011, 30-31).<sup>84</sup>

Esta revisión, de las principales organizaciones que conforman el núcleo del CSV, permite identificar no sólo la confluencia de valores sino también los intereses interdependientes dentro de la coalición más allá de las creencias. Las interrelaciones preexistentes y nuevos

<sup>84</sup> El Programa *Paso a Paso* ejecutado por CIUDAD, contaba con un componente de *incidencia política*, además de los componentes de capacitación y del fondo rotativo de crédito para vivienda. Este componente fue uno de los soportes claves para la articulación de actores y la movilización de recursos para la incidencia.

nexos que se han construido entre las partes configuran un escenario de confianza y de acción colectiva, tanto reivindicativa como propositiva que pasan por los vínculos asociados tanto al acceso al crédito para vivienda, como a los procesos de capacitación, de difusión y de construcción de propuestas.

#### **4.2. Estructuras de oportunidad, espacios de influencia y recursos**

Los actores sociales y políticos desarrollan estrategias de adaptación a las coyunturas, aprovechan estructuras de oportunidad y distribuyen recursos de incidencia. El análisis que sigue trata de explicar de qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa participan en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda, a partir de la identificación de estructuras de oportunidad de distinto calibre. Se identifican factores claves manejados hábilmente por el Colectivo Contrato Social por la Vivienda (también llamado *el Contrato o el Colectivo*) para influir en las políticas sectoriales. Estas estructuras de oportunidad se convierten en espacios o arenas de diálogo y aprendizaje (influencia).

Los recursos utilizados son diversos en cada contexto.<sup>85</sup> Es decir no solo cambian los recursos, cambia también el contexto, las alianzas, los actores, los desafíos, las fortalezas. Según Sabatier hay factores externos del subsistema que inciden en el proceso de cambio de la agenda. Entre estos factores externos y el sistema de políticas hay estructuras de oportunidad que pueden ser oportunamente aprovechados, y que en el caso de Ecuador los podemos rastrear a través de algunos hitos claves o escenarios de incidencia.

- La crisis del subsidio a la vivienda (2005)
- Elecciones presidenciales (2006) Rafael Correa es electo presidente.
- La instauración de la Asamblea Constituyente (2007-08)
- Diseño del Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)
- La Política Sectorial (2010)
- La conformación del Consejo Ciudadano Sectorial (2011)
- La Revolución Urbana (2012)
- La Política Sectorial (2013)

---

<sup>85</sup> Gracias al acceso a los archivos del Programa Paso a Paso es posible reconstruir los espacios de incidencia, el manejo de recurso, las estructuras de oportunidad que estuvieron a disposición y que fueron aprovechadas oportunamente por el Colectivo CSV.

El análisis que sigue parte de la crisis del 2005 definida como un detonante para la confluencia de actores que reaccionaron para restituir este subsidio habitacional como política sectorial.

La crisis del subsidio operaría como una estructura de oportunidad para incidir a nivel del núcleo de las políticas (*political core beliefs*) y de los instrumentos (aspectos secundarios o *secondary beliefs*), es decir la abogacía se hacía a través de la presión por el retorno del subsidio como política del Estado Ecuatoriano (más allá del compromiso de crédito del BID) y la abogacía por una mejor orientación en la asignación de estos recursos ( que llegar a los más pobres y que se distribuyera en todo el territorio con criterios de equidad territorial).

Por su parte, la participación en torno a la Asamblea Constituyente (2007) operaría en el núcleo profundo (*deep core belief*), la Asamblea es el espacio en el que se discuten las macro definiciones vinculadas al nuevo modelo de desarrollo (*sumak kawsay*), el enfoque de derechos en las políticas públicas, éstas centradas en el ser humano y respetando la naturaleza. Finalmente, la participación en el debate sobre los objetivos y los lineamientos de política para el Plan Nacional de Desarrollo o Plan del Buen Vivir del 2009-2013 (2009), opera en los tres niveles (núcleo profundo, núcleo de las políticas y aspectos secundarios).

A continuación, se describen como operan esas estructuras de oportunidad y el manejo de los recursos utilizados en el proceso de transición de una estructura de ideas marcadas por el régimen precedente y el que se instaura con la “revolución ciudadana”.<sup>86</sup>

#### **4.2.1. De la fase reivindicativa a la programática**

Como ya se anotó anteriormente, la crisis política en el país se expresó en la gran revuelta de los “forajidos” que determinó la caída de Lucio Gutiérrez y posteriormente la convocatoria a elecciones presidenciales. En ese contexto se produce la emergencia de una coalición política de una diversidad de actores que configura Alianza País como fuerza dominante en las elecciones del 2006. En relación al tema habitacional, se produjo la crisis del subsidio a mediados del 2005, esta coyuntura se identifica como una estructura de oportunidad hábilmente utilizada por la coalición (en ese momento el grupo inicial del Colectivo CSV). Para la incidencia el grupo maneja varios recursos, como la interacción a través de redes y

---

<sup>86</sup> El Anexo 3 contiene una matriz cronológica con las estructuras de oportunidad, los objetivos y abogacía, los recursos y estrategias manejadas y los resultados

contactos (“recurso de autoridad”), esto incluye acciones de influencia a nivel del ejecutivo (diálogo con los ministros y asesores y los tomadores de decisiones). El 11 de septiembre 2005 se emite el “Pronunciamiento de las Organizaciones Sociales pro Vivienda Popular”.

El comunicado [es] enviado al presidente de la República (Dr. Alfredo Palacio), al Ministro de Economía y Finanzas, al Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, al Secretario Técnico del Frente Social, a los Directores Provinciales del Miduvi, a los Medios de Comunicación (CSV 2007, sn).

Este espacio de incidencia permitió agilizar el proceso de restitución del subsidio habitacional como política sectorial. El comunicado fue seguido por una solicitud de audiencia con las autoridades y por la participación en diálogos con funcionarios y autoridades (“recurso de cabildeo”). Las arenas de influencia ocuparon los espacios del ejecutivo, el legislativo, los organismos de cooperación. Los actores del colectivo identifican estos momentos como uno de los de mayor activismo e influencia. A nivel del legislativo, el proceso de influencia estuvo orientado al momento parlamentario de definición del presupuesto nacional en el 2006.

El Colectivo realizó una campaña de sensibilización en el seno del Congreso Nacional, en la Comisión de Presupuesto del Congreso, solicitando la restitución de esta partida presupuestaria. El proceso reivindicativo implicó la movilización de pobladores, mujeres, niños, trabajadores, representantes del sector asociativo pro-vivienda social, que estuvieron en las calles para reclamar el derecho a la vivienda (Ruiz 2011b, 64).

Incluso hubo una manifestación en donde los niños marcharon y llevaban casitas como símbolos de la reivindicación (Eduardo Castro 2017, entrevista). Uno de los recursos disponibles de las coaliciones es su capacidad de movilizar “tropas” grupos de personas que demandan una causa, como diría Sabatier. Una de las dirigentes de las organizaciones de vivienda expresaba en estas palabras su experiencia:

Cuando fuimos al Congreso, nos quería desalojar, estábamos con los niños que llevaban las camisetas de la selección, la compañera Erika se tiró al piso y gritaba ‘no nos moverán’, finalmente nos recibieron en la comisión del Congreso en donde reclamábamos la partida para el bono. Nosotras ya habíamos conseguido el bono, pero reclamábamos por el derecho de todas las compañeras (Oberliza Acosta 2017, entrevista).

El 2006, fue un año de fuerte interacción, creación de espacios y diálogo con autoridades, tomadores de decisiones (uso de recursos de autoridad). El Colectivo CSV se posiciona como actor con “conocimiento experto”. Cada espacio de interacción implicaba la elaboración sustentada de documentos y argumentos para la participación en los espacios creados, o convocados, según se reporta en las actas de reuniones de ese periodo.<sup>87</sup>

El 13 de febrero del 2006 se lleva a cabo una reunión de trabajo en el Ministerio de Finanzas en el que participa el Ministro de Economía y Finanzas (Diego Borja), el Subsecretario de Economía (Pedro Páez) y los delegados del Colectivo CSV (Eco&Arquitectos, Foro Urbano, ONU-Hábitat-Ecuador, Ciudad-Paso a Paso). El tema debatido era el subsidio a la vivienda como política social. La percepción del Colectivo era la falta de convicción de las autoridades para priorizar la vivienda dentro del gasto social “No hay convencimiento aún en Economía en priorizar vivienda como gasto social. Planteamos la necesidad de crear un fondo para financiamiento de vivienda popular (no subsidiado: créditos con tasas de mercado, pero a largo plazo, pues no existen)” (CIUDAD 2011, sn). Los diálogos (o cabildos como se reseña en las actas de las reuniones) siguieron con el Subsecretario de Economía en el sentido de identificar la posibilidad de construir el fondo de financiamiento para el sector.

Después de cabildo...el Subsecretario de Economía Pedro Páez, envió un delegado con la finalidad de tener un acercamiento con el equipo del Proyecto PASO A PASO y la constructora asociada para incursionar en la posibilidad de constituir un “Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (CIUDAD 2011, sn).

El diálogo se amplía con actores institucionales del Ministerio de Finanzas y los delegados de los organismos multilaterales. El 28 de abril 2006 la reunión se lleva a cabo en la sala de reuniones de CIUDAD. Con la participación de Guillermo Arrivillaga, Responsable de Vivienda del BID, los delegados de H&H-Ecuador, Foro Urbano y Paso a Paso-CIUDAD. El Colectivo CSV aboga por la sostenibilidad de las políticas, por el fortalecimiento de los actores, más allá de las entidades técnicas, y por la implementación de procesos de veeduría ciudadana.

Voceros del Colectivo manifiestan la necesidad de la sostenibilidad de las políticas públicas, del apoyo de los organismos multilaterales al fortalecimiento de actores (no solo de las

---

<sup>87</sup> CIUDAD, 2011. Informe de Proyecto. “*Programa Paso a Paso, Alianzas Estratégicas para una Vivienda Digna*”. Quito: CIUDAD, Generalitat Valenciana, ACSUD. (El informe contiene el resumen de las reuniones (actas) con la fecha, el asunto y los actores participan)

entidades técnicas, tal como estuvo especificado en el SIV apoyado por BID), la necesidad de realizar evaluaciones de impacto de los subsidios y su focalización y la necesidad -en caso de un nuevo aporte del BID para el SIV- de implementar mecanismos de veeduría ciudadana (CIUDAD 2011, sn).

La apertura con las agencias multilaterales es otra ventana de oportunidad aprovechada por el Colectivo. Se mantienen reuniones también con los encargados del tema de vivienda del BID; las reuniones se llevan a cabo en CIUDAD y en las oficinas del BID, reuniones solicitadas unas por el Colectivo y otras por el BID. Se tratan asuntos relacionados con la evaluación del sistema de incentivos a la vivienda.<sup>88</sup> Fruto de esta interacción el BID propone desarrollar un proyecto de apoyo a microcrédito para vivienda de interés social articulado al sistema de incentivos del Miduvi. En varias reuniones se afina el proyecto.<sup>89</sup>

El Frente Social está interesado en canalizar el proyecto del BID. El 24 octubre 2006, en la sala de reuniones del Frente Social, el Colectivo CSV entregó al Pablo Dávalos<sup>90</sup> un punteo de términos de referencia para la formulación de lineamientos de política de vivienda.<sup>91</sup> Con el objeto de profundizar el debate sobre los lineamientos de la política sectorial se convoca a varios actores del CSV y al Coordinador del Sistema de Incentivos a la Vivienda (con Juan Repetto, funcionario del BID); el debate también se impulsa en Guayaquil con los actores de Hogar de Cristo y Hábitat para la Humanidad-Ecuador.<sup>92</sup>

#### **4.2.2. Tomando posición de agencia**

La convocatoria a elecciones presidenciales es otra estructura de oportunidad que interviene como factor interviniente en el proceso de influencia del Colectivo CSV. El 19 de junio 2006, “como una de las estrategias del Colectivo para posicionar la temática de la vivienda en el escenario político” (CIUDAD; 2011) se convoca al Ing. Guido Carranza, candidato a ser

---

<sup>88</sup> Acta de Reunión 09/08/2006. Desarrollada en CIUDAD. Con Foro Urbano y entidades técnicas. (CIUDAD; 2011)

<sup>89</sup> Acta de Reunión 11/09/2006. (CIUDAD; 2011)

<sup>90</sup> Pablo Dávalos fue subsecretario del Ministerio de Economía en el gobierno de Alfredo Palacio (2005). Es docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y miembro del Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa y candidato a la Alcaldía de Quito en las elecciones del 2019.

<sup>91</sup> Acta de Reunión 10/10/2006. En el Frente Social participan Paso a Paso-Ciudad, Foro Urbano y Eco&Arq. (CIUDAD; 2011)

<sup>92</sup> Acta de Reunión 31/10/2006. Reunión en CIUDAD, Participaron Mónica Dávila y Alejandra Peña (UN-Hábitat-Ecuador), Patricia Pazmiño (Aesco), Luis Gallegos (Funhabit), Patricio Endara (Foro Urbano), Eduardo Castro (Eco&Arq.) y Nancy Sánchez y Silvana Ruiz (Paso a Paso) (CIUDAD; 2011)

Ministro de Vivienda del candidato León Roldós, a Jorge Garzón y Elizabeth Garzón (Coordinadora de Campaña), en la reunión también participan también dos delegados del Colegio de Ingenieros de Pichincha, Eco&Arq., CIUDAD-Paso a Paso, Foro Urbano, H&H.<sup>93</sup> El Colectivo presenta una propuesta básica. En octubre del 2006, otra reunión se organiza con el Econ. Valencia parte del equipo económico del candidato Rafael Correa. Las reuniones tienen lugar en CIUDAD.<sup>94</sup>

Se decidió realizar acercamientos a los distintos candidatos a la presidencia de la República con una propuesta básica relacionada con la vivienda. En ese marco se mantuvo una reunión con delegados del candidato León Roldós...Roldós no tiene en su propuesta programática desarrollada la problemática y propuesta de vivienda (CIUDAD 2011, sn).

A nivel de los ministerios, y en el contexto de inestabilidad y de cambio de autoridades, se siguieron sucesivas reuniones entre las nuevas autoridades y los delegados del CSV (en general participan la Coordinadora de Paso a Paso y el delgado de Foro Urbano). Los diálogos se dan en el Ministerio de Finanzas<sup>95</sup> y en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; participan los equipos técnicos institucionales para el análisis tanto de la sostenibilidad de las políticas como de la gestión específica de los bonos y de las asignaciones del 2005, incluyendo discusiones sobre la distribución territorial de los bonos y del nuevo reglamento del sistema de incentivos en el Miduvi.

El Colectivo asume un rol de interpelación frente a la aplicación de los subsidios, temas de concentración y poca claridad sobre la distribución territorial de los recursos.

El Colectivo pide explicaciones sobre la exagerada concentración de Bonos del último corte de 2005 para Manabí. El Subsecretario de Vivienda explica que son bonos represados de cortes anteriores y que se trata solo de listado de postulantes y no de bonos adjudicados. Se reitera inquietud sobre este desequilibrio, y se solicita mayor información sobre dichos bonos,

---

<sup>93</sup> Según se registra en el Acta de Reunión 19/06/2006

Se decidió realizar acercamientos a los distintos candidatos a la presidencia de la República con una propuesta básica relacionada con la vivienda. En ese marco se mantuvo una reunión con delegados del candidato León Roldós...Roldós no tiene en su propuesta programática desarrollada la problemática y propuesta de vivienda (CIUDAD; 2011)

<sup>94</sup> Acta de Reunión 24/10/2006 (CIUDAD; 2011).

<sup>95</sup> Acta de Reunión 27/06/2006 en MEF con Héctor Egüez, el nuevo Subsecretario de Inversión Pública. Manifiesta interés del MEF en mantener el SIV como política de estado y responderá a los compromisos adquiridos por el Estado en el llamado del Bono de septiembre 2005. Y Reunión 04/08/2006 en el MEF con el Subsecretario de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas y con funcionarios del equipo técnico encargado (CIUDAD; 2011).

incluyendo entidades técnicas postulantes. El Ministro ofrece entregar esta información y además el nuevo reglamento elaborado (sin participación de las organizaciones pro-vivienda) que se ha entregado a la Presidencia de la República para su aprobación y emisión. Se manifiesta interés en intervenir en la proforma presupuestaria para 2007; El Ministro de Vivienda manifiesta que Miduvi ya la elaboró pero que no puede proporcionar esa versión al tratarse de una versión borrador (CIUDAD 2011, sn).<sup>96</sup>

El Colectivo CSV cuestiona la falta de información, la incoherencia, y falta de coordinación entre las instituciones (MEF y Miduvi). El propio MEF pide al Colectivo jugar el rol de vigilancia sobre el pago de bonos. El viceministro invita a la coordinadora el Programa Paso a Paso a una reunión en su despacho para aclarar el tema de la concentración de los bonos en Manabí, que según la información a la que tuvo acceso el Colectivo CSV concentraba el 60% de los bonos del país, mientras su peso poblacional es del 15%.<sup>97</sup> En ese contexto el Miduvi propone apoyar el desarrollo de una consultoría para la formulación de los lineamientos de política en el que el Colectivo juega un rol de intermediación-interacción. La política sectorial involucra directamente a tres ministerios Economía y Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría del Frente Social (CIUDAD 2011).

MEF solicita que se trate de influir para que en la proforma presupuestaria 2007 solicitada por el Miduvi se incluyan los recursos necesarios para sostener el SIV, la propuesta deberá ser presentada a Miduvi, MEF y Secretaría del Frente Social en la primera semana de septiembre (CIUDAD 2011, sn).<sup>98</sup>

Con el posicionamiento de las nuevas autoridades, el 20 de diciembre 2006, se lleva a cabo la reunión en el despacho de la ministra María de Los Ángeles Duarte, en la que participan también el Arq. Walter Solís (viceministro). Allí se hace entrega de la llamada “Carta abierta al Economista Rafael Correa” en donde el Colectivo plantea los elementos para la construcción de la agenda de política sectorial. “El Colectivo planteó su apertura para contribuir a la construcción de una política de vivienda sostenible y equitativa”.<sup>99</sup> Con esta apertura, en enero del 2007, se convoca al encuentro “Hacia el Contrato Social por la

---

<sup>96</sup> Acta de Reunión 08/08/2006. Participaron el ministro y Viceministro de Vivienda. Funcionarios de Miduvi y delegados del Contrato Social por la Vivienda (CIUDAD; 2011)

<sup>97</sup> Acta de Reunión 18/08/2006. En Miduvi con el viceministro, el Coordinador del SIV, y la Coordinadora de Paso a Paso de Vivienda. Funcionarios de Miduvi y delegados del Colectivo CSV (CIUDAD; 2011)

<sup>98</sup> Acta de Reunión 09/08/2006. Desarrollada en el MEF. Participan funcionarios del MEF y delegados del Colectivo CSV (CIUDAD; 2011)

<sup>99</sup> Acta de Reunión 20/12/2006 (CIUDAD; 2011)

Vivienda” en donde se define la agenda programática del Colectivo. Este foro político de dos días contó con la concurrencia de una diversidad de actores sociales e institucionales, incluyendo funcionarios de la Senplades (entidad emblemática de conducción del nuevo modelo de estado establecido en la Constitución) y del Miduvi (entidad rectora sectorial de desarrollo urbano y vivienda). El foro fue una clara expresión de las características y diversidad del colectivo.

Mónica Dávila de ONU –Hábitat, presentó el diagnóstico habitacional, que incluye la situación de exclusión de la población indígena y afro ecuatoriana; Pedro Páez, (en ese entonces funcionario del Banco Central) presentó los indicadores macro en relación a vivienda y hábitat y la pertinencia de abordar las políticas públicas de manera integral. Se presentaron las experiencias de los actores del CSV en la producción y atención a la vivienda de interés social (CIUDAD-Programa Paso a Paso; Hogar de Cristo; Eco&Arquitectos; Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP-construcciones y FEPP-tierras); Fundación Mariana de Jesús; Hábitat para la Humanidad) y las experiencias de las organizaciones sociales (Asociación Mujeres Luchando por la Vida, San Juan Bosco; Foro Urbano; Coop. Monseñor Leónidas Proaño) (Ruiz 2011b, 69).

Los diferentes actores del Colectivo CSV, expusieron experiencias concretas, en las que venían trabajando sobre crédito, tecnologías alternativas, construcción masiva, construcción a pequeña escala, procesos organizativos.

Por parte de las autoridades del Miduvi, en esta oportunidad se contó con el Subsecretario de Vivienda, Ing. Walter Solís (nombrado posteriormente Ministro de Vivienda 2009-2010), quien presentó las políticas sectoriales y las estimaciones de inversión del sistema de incentivos, que proyectaba una intervención para alrededor de 60.000 soluciones habitacionales anuales.

Este fue un momento clave en la construcción de una narrativa y de argumentación en términos de financiamiento de la vivienda de interés social. La exposición de Pedro Páez pone el debate sectorial en el contexto de las macro definiciones. En ese momento, enero del 2007, es decir antes de la Constituyente, en este foro (Curso Paso a Paso 2007) ya se discutía las ideas que circularían en la definición de los procesos macro de transformaciones. Pedro Páez en su presentación reconocía que se requerían cambios profundos para atacar el problema estructural de la vivienda, que se debía atacar el problema de manera diferenciada con “un

gran abanico de respuestas a las necesidades específicas”, se reconocía el mérito del dólar como moneda dura que podía permitir un efecto multiplicador en el sector y en el empleo, a través de programas masivos de vivienda (Páez 2007). Se reconocían las debilidades del sistema financiero para atender a determinados sectores, es decir, “aparte de los problemas estructurales de distribución del ingreso y de la propiedad, hay una dificultad crucial en los mercados de crédito que bloquean esas posibilidades”. Este tiene que ver con el régimen de acumulación, no es una problemática aislada, por lo tanto, se requieren “cambios profundos” en donde es indispensable empatar estas reformas con otros temas estructurales, la reforma urbana, las políticas sectoriales en cooperación con los gobiernos seccionales y, en general, el cambio del régimen de acumulación (Páez 2007). En ese sentido Páez reconoce que la “política de vivienda puede ser un instrumento crucial de ese cambio de régimen (...) el crédito para vivienda está concentrado, es insuficiente y con riesgos poco diversificados”. En una economía dolarizada, Páez planteaba que urge la construcción de modos, estructura financiera y de regulación, que subrayen el contenido social y de sostenibilidad, propone que:

... debe apuntarse hacia la construcción de un régimen de acumulación viable en el largo plazo... las condiciones esenciales de viabilidad serían: redistribución, desbloqueo de la relación ahorro-inversión, renegociación de la inserción internacional... más importante que la velocidad de las reformas, es su dirección y coherencia: un modo de regulación viable puede crear las condiciones políticas para un bloque histórico distinto en torno a un régimen de acumulación más progresivo (Páez 2007, sn).

En ese momento ya se pensaba en “una nueva articulación de la economía popular con el capital... cambios estructurales en el mercado laboral... una nueva arquitectura financiera democrática”. Páez plantea que se requiere un nuevo diseño institucional que reordene el conjunto de mercados financieros y apunte al régimen de acumulación con contenido social y distributivo, con mecanismo de transparencia, racionalización de los esfuerzos fiscales. En términos de hábitat y vivienda señala que se debe impulsar la “democratización del crédito y el fomento a la inversión productiva entre los sectores más vulnerables”. La vivienda popular se puede articular de diferentes maneras:

Puede complementar el programa ABC (ejemplo de Paso a Paso); puede fortalecer el tejido social y económico a través del desarrollo del movimiento cooperativo; puede apalancar

programas de vivienda popular a través de sistema de garantías y retro garantías o fondeándolos a través de la banca de segundo piso (Páez 2007, sn).<sup>100</sup>

Más adelante en el 2008, Pedro Páez, en tanto Ministro de Coordinación de la Política Económica (MCPE) y Geovanny Cardoso (posteriormente director General de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias- CONAFIPS) participaron posteriormente en el Foro de Paso a Paso en Manta que amplió el debate sobre financiamiento de la vivienda de interés social y el rol de las finanzas populares.<sup>101</sup>

El segundo día se dedicó a trabajar los ejes de la agenda programática del Colectivo CSV, tomando en cuenta la coyuntura política, cambio de gobierno y asamblea constituyente, la agenda quedó estructurada en tres ejes.

La constitucionalización del derecho universal a la vivienda, la ciudad y el hábitat; la elaboración participativa e implementación de la política de vivienda y asentamientos humanos; la promulgación de una ley de vivienda y asentamientos humanos, que contemple un sustento institucional y financiero (CSV 2007b, sn).

La estrategia siguiente fue el despliegue de foros abiertos y reuniones internas para definir los ejes específicos de desarrollo.

### **4.2.3. La instauración de la Asamblea Constituyente**

Rafael Correa gana las elecciones, empieza su gestión el 15 de enero del 2007 y convoca una Asamblea Constituyente que se instaura en noviembre del 2007.<sup>102</sup> La Asamblea Constituyente se podría catalogar como una mega estructura de oportunidad, una ventana que

---

<sup>100</sup> Páez también planteaba fondos específicos que no prosperaron, por ejemplo:

Crear un sistema de fondos de estabilización y desarrollo (Sistema Nacional de Financiamiento Hipotecario; Fondo Nacional de Crédito Habitacional (FONHABIT); Fondo Nacional de Ahorro Habitacional (FONAHORRO); Fondo Nacional de Subsidio Habitacional (FONSUBSIDIO-Ex SIV); Fondo Nacional de Construcción de Vivienda Popular (BEV); Otros instrumentos de la NAF (Mecanismo dual de financiamiento hipotecario (capital indexado por el índice de precio al constructor, cuotas indexadas al Salario mínimo vital, se ajustan los plazos; Emisión de cédulas hipotecarias) (Páez 2007, sn)

<sup>101</sup> En el Anexo 1 se exponen datos sobre el financiamiento de vivienda social incluyendo el de la CONAFIPS. La dimensión distributiva, subsidio e inversión en vivienda.

<sup>102</sup> La Asamblea Constituyente se instaló el 29 de noviembre del 2007 y terminó el 25 de octubre del 2008. Alianza País tenía el 70% de los 130 escaños y estuvo dirigida por Alberto Acosta hasta el 25 de junio, terminó la presidencia de la Asamblea Constituyente Fernando Cordero.

se abre a un gran conjunto de propuestas alternativas de transformación que se construyeron en diferentes espacios (centros de investigación, tanques de pensamiento, redes alternativas, movimientos sociales, procesos de formación de líderes, proceso de investigación acción con la participación de las bases durante las décadas pasadas). A través del proceso de la Asamblea Constituyente del 2007 se abrieron estructuras políticas de oportunidad para la incidencia en un macro proceso, que se vivía no sólo en Ecuador sino en varios países de la región, los países del socialismo del siglo XXI.

... estos cambios hacia nuevos rumbos abrieron espacio para posicionar las propuestas de izquierda que se venían reclamando desde las organizaciones sociales y encuentran una gran oportunidad en el contexto constituyente... Se da paso a la posibilidad de construcción de una “agenda común” entre las propuestas de los actores sociales y el poder público (Ruiz 2011b, 60).

La Asamblea Constituyente del 2007-2008 fue una gran oportunidad para la confluencia de actores de causa. En este caso el Colectivo Contrato Social por la Vivienda se organiza para consolidar una agenda de políticas basada en un consolidado de valores del colectivo y despliega una diversidad de recursos que son movilizados para la incidencia. Conforme entran en escena el desarrollo de las normativas, instrumentos y políticas se van generando o aprovechando los espacios de influencia y diversificando el manejo de recursos. Consecuente al nuevo marco constitucional se despliega todo un rediseño institucional y normativo para darle operatividad. Varias leyes tuvieron prioridad para sustentar y dar soporte al nuevo marco constitucional. Entre enero de 2007 y diciembre de 2016 se expidieron 209 leyes, de las cuales 107 corresponden a la recuperación del Estado y la modernización democrática, 80 corresponden a leyes sobre equidad, inclusión, derechos y justicia y 22 a producción y desarrollo (Hernández 2017, 3). Entre estas leyes está la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Política (RO. 578 de 27.04.2009), según Virgilio Hernández esta Ley “deroga 4 leyes e innumerables reglamentos y resoluciones y hace posible las disposiciones constitucionales sobre participación ciudadana, revocatoria del mandato y democracia directa” (Hernández, 2017, 3).

Augusto Barrera comenta que a la Asamblea Constituyente se llegó con una cosa construida, el *derecho a la ciudad* ya se había definida en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, todos los elementos ya se habían discutido en torno a ese proceso. Por eso la calidad de la

incidencia del HIC, el Contrato (CSV), el Foro Urbano fue muy importante, ellos fueron actores claves en el Foro Social Mundial, en Quito 2004, cuando se despliega el debate del derecho a la ciudad y su puesta en agenda (Augusto Barrera 2019, entrevista). Incluso, sostiene Barrera, que, en términos de formulación e incidencia,

hay unos resortes y unas articulaciones tremendamente importantes, unas redes que se logran construir que permiten que efectivamente haya una coherencia en la gestión de las comisiones de la Asamblea Constituyente y que son más importantes que la capacidad de movilización de masas real que tenían (Augusto Barrera 2019, entrevista).

Entonces, es a partir de un proceso ya construido y a partir de un concepto ya bastante desarrollado, de unos documentos previos, que entra en agenda “el derecho a la ciudad”. Barrera señala que lo que se logra materializar allí es un avance extraordinario, que se pudo construir una *narrativa y sentido histórico* de disputa de sentidos, sobre esta idea del derecho a la ciudad como un derecho colectivo, también entran en la agenda las primeras reflexiones sobre movilidad alternativa; es decir toda una serie de nociones que construyen una narrativa global sobre lo que es el derecho a la ciudad (Augusto Barrera 2019, entrevista). Barrera destaca que esto es muy fuerte en el sentido que se disputa el sentido y los contenidos. Es decir, cambios de paradigmas importantes.

El Colectivo Contrato Social por la Vivienda elabora la “Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” (febrero 2008). La “Demanda Ciudadana” es el resultado del proceso conducido a través del denominado “Curso Paso a Paso”, que es una estrategia de formación e incidencia, concebido como una serie de seminarios (foros de prestigio) que convoca a expertos, conferencistas especializados en los temas de acceso a la vivienda y políticas públicas, a las ONGs, a los actores sociales y a los académicos.

La “*demanda ciudadana por el derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat*”, fue el resultado del intenso proceso de deliberación y concertación de los diversos actores sociales e institucionales, que se aglutinaron en un complejo entorno de cambios, socio-políticos y económicos. La producción de la demanda implicó el debate interno de formulación y el encuentro con los actores públicos. Los actores sociales asumen el enfoque de derechos, se genera un proceso de empoderamiento (Ruiz 2011b, 73).



La “Demanda Ciudadana” contó con distintas estrategias: amplia difusión mediática, amplia convocatoria de actores sociales y políticos, lobby para incidir en el compromiso político, movilización ciudadana. La primera versión de la “Demanda ciudadana”, se la presentó en un foro político público realizado en FLACSO en noviembre del 2007. El foro contó tanto con el apoyo de ONU Hábitat – Ecuador, como de todos los actores articulados al Colectivo CSV, representando una articulación de una diversidad de recursos, movilizados estratégicamente en torno a una causa.

El 8 de noviembre de 2007, en un acto público en Quito realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO se hizo la primera entrega de la “Demanda Ciudadana” a los assembleístas electos a la Asamblea Constituyente de Montecristo que podrían apoyar la propuesta. Se contó con la presencia de representantes de la base política del Movimiento Alianza País, entre ellos Alberto Acosta (presidente de la Asamblea Constituyente), Betty Tola, María Paula Romo, Virgilio Hernández, entre otros assembleístas (Ruiz 2011b, 70).

FLACSO se convirtió en el espacio de debates de incidencia, de posicionamiento e intercambio de ideas en torno al nuevo paradigma de Estado y de políticas públicas, así como en espacio de articulación de actores. Según Belletini, FLACSO puede ser considerado un *think-tank*<sup>103</sup> que aglutina y es punto de encuentro de los cuadros del movimiento Alianza País, pero también de sus opositores.

FLACSO puede ser considerada a la vez un *think tank* y un centro de postgrado que ofrece programas de doctorado y maestría en ciencias sociales, uno de ellos en el campo de las políticas públicas. Cuenta con financiamiento de la UNESCO y del Estado ecuatoriano. FLACSO se convirtió en la entidad aglutinadora de gran parte de los fundadores de Alianza País. Durante la campaña electoral sirvió como punto de encuentro de la mayoría de los integrantes del equipo de plan de gobierno del candidato Rafael Correa. Esta función se acentuó una vez elegidos para presidir el Ejecutivo pues, al menos tres ministros y cerca de una decena de viceministros y altos directivos públicos provinieron de las aulas de FLACSO (Belletini, 2011: 56).

Otro escenario simbólico y crucial es sin duda la entrega de la “Demanda Ciudadana” en Ciudad Alfaró -Montecristi en la Asamblea Constituyente en febrero del 2008. El Colectivo fue recibido en 5 Mesas Constituyentes para exponer las propuestas, hacer *lobby* con los asambleístas.

...representantes de las organizaciones e instituciones miembros del CSV apoyaron la *movilización ciudadana a Montecristi*, promovida por el Foro Urbano. Un grupo de delegados de las organizaciones populares movilizadas y miembros del CSV, luego del proceso protocolar para participar en las Mesas Constitucionales, fueron recibidos en el seno de las siguientes Mesas: derechos fundamentales (Mesa 1); organización y participación social y ciudadana y sistemas de representación (Mesa 2); ordenamiento territorial y asignación de competencias (Mesa 4); trabajo, la producción e inclusión social (Mesas 6) y la mesa de régimen de desarrollo (Mesa 7) (Ruiz 2011b, 71).

---

<sup>103</sup> Belletini expone que:

Lucarelli y Radaelli (2004) definen a los *think tanks* —cuya traducción literal del inglés sería ‘tanques de pensamiento’— como ‘organizaciones independientes, privadas y sin fines de lucro que llevan adelante al menos un tipo de actividades orientadas a políticas públicas’. Esta definición incluye a organizaciones académicas (universidades, centros de estudios), organizaciones no gubernamentales que dedican parte de sus actividades a la investigación y otras instituciones civiles, grupos y partes interesadas en incidir en la agenda pública y en el monitoreo de las políticas públicas (Belletini, 2011: 33)

El colectivo CSV en su incidencia realizó sus propuestas no sólo en el subsistema sectorial, sino en uno de los campos más estructurales que tienen que ver con el régimen de desarrollo, es decir una de las mesas en el que se define el marco general del Sistema de Políticas.<sup>104</sup> La coincidencia ideológica con el bloque de Acuerdo País, define las posibilidades de influencia

...los actores del CSV, han confluído en espacios de debate, diagnósticos, propuestas de políticas para generar cambios desde una tendencia de izquierda con varios asambleístas de proximidad programática: Esta proximidad de actores responde a la coincidencia en espacios de formulación de propuestas alternativas, esta coincidencia explica la acogida que tiene las exigencias planteadas en la demanda ciudadana a la Asamblea Constituyente (Ruiz 2011b, 70).

Un momento clave del proceso de incidencia en Montecristi fue la movilización “de tropas” como diría Sabatier, el recurso de movilización a la Asamblea de Montecristi tuvo lugar el 8 y 9 de febrero del 2008. El Foro Urbano (organización social de tercer grado) fue el eje articulador para la incidencia del CSV en la Asamblea Constituyente (2008). La movilización de “tropas” es un momento a la vez de activismo como de difusión e impregnación de las ideas en “el pueblo”. Nancy Torresano recuerda que se manejaron varias estrategias, como las reuniones internas y luego en los barrios (la Ofelia, La Carolina, Solanda, el Banco Central) en donde se conversaban sobre el derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos. “La gente les fue conociendo, se hacían mingas solidarias, estaban en los parques, se realizaban talleres con las mujeres, y se iba ganando legitimidad”. Torresano indica que se hablaba de construir otra ciudad con la gente, cuando fueron a Montecristi (febrero del 2008), fueron con la gente que les seguía, comprometida por ser parte de un futuro, ese “otro mundo posible” proclamado en los Foros Sociales Mundiales (Nancy Torresano 2017, entrevista).

Llegamos a Montecristi no con gente que tenía dinero sino con gente que tuvo que reunir para pagarse su pasaje y su almuerzo allá y por las mismas tuvimos que regresarnos porque no teníamos para quedarnos, ni para la playa, es decir, gente que sí, o sea que se la supo jugar por

---

<sup>104</sup> Tal como lo señala la noticia del Diario la Hora, la mesa 7 (Modelo de Desarrollo) estuvo conformada por los siguientes representantes de los dos bloques: “Acuerdo País: Norman Wray, Germánico Pinto, Galo Borja, Jaime Ruiz, Betty Tola, María Isabel Segovia, Alberto Acosta y Ricardo Zambrano. Bloque de minoría: Martha Roldós, Pablo Lucio Paredes, Gilmar Gutiérrez, Julián García y Pedro Morales.” Diario La hora. 2007. “Asamblea Nacional Conformar 10 Mesas Constituyentes” <https://lahora.com.ec/noticia/655364/asamblea-nacional-conforma-10-mesas-constituyentes> (Publicado el 13 de diciembre de 2007) (Consultado 20 febrero 2019).

ser parte de un cambio. Es decir, yo creo que todo el mundo piensa en tener algo diferente para un futuro. Y yo creo que cuando el Foro se creó fue eso (Nancy Torresano 2017, entrevista).

El espacio de elaboración de propuestas a través de los diálogos, escuelas de formación, el intercambio de ideas y realidades, generado con la gente no solo desde los catedráticos, es lo que permite la legitimidad y el proceso del aprendizaje.

Las propuestas fueron tomadas, no porque se nos ocurrieron a nosotros, sino porque en los diferentes discursos, los diferentes diálogos, escuelas de formación permanente, [se difundían las ideas] es decir un mes se terminaba una escuela de formación, al siguiente estábamos con otra escuela, y luego veíamos que nos interesaba. Y la gente luego se iba auto-educando... entonces, las propuestas más salieron de la gente. No solamente de los catedráticos que trabajaban ese tiempo como parte del Foro Urbano (Nancy Torresano 2017, entrevista).

En el proceso de formación y aprendizaje de los líderes, también hay un cambio de roles. Nancy Torresano, que participaba en el Foro Urbano, en el espacio de jóvenes, comenta que en la marcha a la Asamblea Constituyente (2008) ella armó todo el tema logístico para la marcha a Montecristi, organizó a la gente, las pancartas. Otros actores se encargaban de la parte política y la relación con las mesas de discusión y espacios de incidencia.<sup>105</sup> En septiembre del 2008 se generaron grandes movilizaciones para apoyar la aprobación de la Constitución de Montecristi, sometida a referéndum y aprobada con 63,93% el 28 de septiembre del 2008.

#### **4.3. Ideas programáticas para incidir en el cambio de agenda**

Para Sabatier y Weible (2007), la construcción de agenda y/o el cambio de agenda implican un proceso de confluencia de valores y coordinación, confianza, aprendizaje colectivo y negociación. Proceso que se enmarca en un contexto de presiones internas y externas que influyen el cambio en función de los recursos que movilizan los actores involucrados (entre los recursos se cuentan: autoridad formal legal para la toma de decisiones; opinión pública, información, contingentes listos para movilizaciones, recursos financieros, habilidades de liderazgo) (Sabatier y Weible 2007, 203-241).

---

<sup>105</sup> Cuando Patricio Endara asume otros roles, Nancy Torresano empieza a participar en el Contrato Social por la Vivienda. En el 2011 fue convocada para formar parte del Consejo Ciudadano Sectorial del Miduvi (Nancy Torresano 2017, entrevista)

Las ideas programáticas, o el sistema de creencias del CSV se reflejan en la “Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” (2008), se afirma el rol del Estado en la planificación, redistribución y participación. En ese sentido, la “demanda ciudadana” hace 13 afirmaciones que sustentan su demanda y en base a las cuales se elaboran 17 articulados constitucionales orientados, se sostiene que:

es imprescindible tipificar a la vivienda y el hábitat adecuados como un derecho de las personas y de las comunidades... los rasgos mínimos de calidad deben responder a acuerdos sociales que varían en el tiempo... el Estado debe desarrollar los mecanismos que aseguren el acceso a suelo apto, a servicios básicos y a financiamiento de vivienda... que son necesaria políticas de largo plazo ...articulación de planes estratégicos y acciones en los distintos niveles de gobierno ... mecanismos redistributivos... regularización de la tenencia y control de la especulación... creación de espacios para una activa participación (CSV, 2008, 8-9).

La agenda del Colectivo en la Constitución enfatizó cinco ejes: el enfoque de derechos, el modelo de desarrollo; el derecho a una vivienda adecuada, un hábitat seguro, saludable y sostenible; la participación ciudadana y el ordenamiento territorial incluyendo el tema de control de la especulación y el evitar los desalojos arbitrarios (Ilustración 15).

#### **Ilustración 15 Ecuador: CSV. Ejes de la demanda ciudadana. Resumen 2008**

- a) “Se reclama el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro, saludable, sostenible e incluyente, el Estado deberá asegurar el acceso universal a la vivienda y a la construcción de un hábitat sostenible mediante la formulación participativa de la política de vivienda y asentamientos humanos, mecanismos de democratización del acceso a crédito y a suelo habilitado, institucionalización de espacios de participación, plantea la corresponsabilidad en el ejercicio del derecho para garantizar un hábitat adecuado y ciudades incluyentes e interculturales
- b) En relación a la organización social se demanda garantizar la participación ciudadana individual y colectiva y asegurar su independencia, garantizar la participación de las organizaciones sociales y gremiales en el proceso de toma de decisiones;
- c) Propone también que el ordenamiento territorial deberá buscar contrarrestar las inequidades sociales y territoriales; se deberá garantizar la función social de la propiedad, el control de la especulación, y uso inadecuado del suelo y la prevención y gestión efectiva de desastres que afectan a los asentamientos humanos. Se evitará los desalojos arbitrarios de acuerdo a la legislación nacional y los tratados internacionales;

d) El Estado deberá promover incentivos para la construcción de vivienda social y equipamiento comunitario, financiamiento hipotecario, investigación tecnológica que contribuyan a la generación de empleo y responder a la demanda social. El Estado establecerá mecanismos tributarios y redistributivos, transparentes y solidarios” (Ruiz 2011b, 71).<sup>106</sup>

Fuente: CSV. 2008. *Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva constitución. Ecuador febrero 2008.*

<https://csvecuador.wordpress.com/demanda-ciudadana/><sup>107</sup>

Si recordamos los enunciados de la campaña *Make The Shift* del CGLU (2017) se pueden ver varias coincidencias de la puesta en agenda de los atributos del derecho a la vivienda y la función social del suelo:

La campaña tiene por objetivo cambiar la forma en la que pensamos e interactuamos con la vivienda. La campaña hace un llamamiento a ver la vivienda como un derecho humano y bien social, y no como una mercancía. Defiende la vivienda como motor de igualdad y comunidad, en vez de desigualdad y segregación. Condena los desalojos forzosos y las expulsiones sin vivienda alternativa. Rechaza la criminalización de los habitantes de calle y apoya la función social del suelo (CGLU, 2017).

De cara al nuevo periodo presidencial 2009-2013, en el que Alianza País ganó en una sola vuelta con el 51,99%, el Colectivo elabora la “Carta Compromiso del Contrato Social por la Vivienda” del 30 de enero del 2009.<sup>108</sup> Esta carta permite caracterizar de manera más amplia el marco de valores del Colectivo, la carta es firmada por delegados de 22 organizaciones (ONGs, organizaciones de base, de segundo y tercer grado, academia, sector finanzas populares y de apoyo a la producción de vivienda social) y un total 44 firmas. La carta fue enviada a la presidencia y el seguimiento estuvo a cargo del Miduvi.

---

<sup>106</sup> Disponible en: CIUDAD. 2008. “*Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva constitución*”. Ecuador febrero 2008. <http://www.ciudad.org.ec/publicaciones/12-publicaciones/1983-demanda-ciudadana-por-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-el-habitat-en-la-nueva-constitucion>. El subrayado es mío, aquí quiero destacar los énfasis que sostienen las ideas programáticas.

<sup>107</sup> El subrayado es mío

<sup>108</sup> Disponible en: CSV. 2009. Carta Compromiso del Contrato Social por la Vivienda. <https://csvecuador.wordpress.com/carta-de-compromiso-del-contrato-social-por-la-vivienda/>

En la carta se reafirma la voluntad de incidir a través del diálogo y acción conjunta “que permitan alcanzar el ejercicio universal de los derechos a la vivienda, la ciudad y el hábitat reconocidos en la Constitución del Ecuador, bajo principios de democracia, participación, equidad, respeto, ética, interculturalidad, integralidad, integración, sustentabilidad y sostenibilidad” (CSV 2009a, sn). La carta presenta los temas y problemas que preocupan al Colectivo, la información relevante sobre la problemática (datos estadísticos) y los lineamientos que orientan la posición y lucha del Colectivo CSV. Entre los problemas planteados en la carta y que se demanda respuesta de la acción pública se menciona: los problemas estructurales que impide que las familias accedan a la vivienda y el hábitat, que en el caso de Ecuador concierne a:

... más de seis millones de ecuatorianos, y de manera más crítica a las familias pobres. Se enfatiza que la precariedad de la vivienda y el hábitat sólo puede ser enfrentada con políticas globales, integrales y sostenidas en materia de vivienda y desarrollo urbano, las mismas que deben estar articuladas a políticas de desarrollo socio-económico. El objetivo es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en general, sin perder de vista la generación de empleo y reactivación productiva urbana y rural (CSV 2009a, sn).

Se destacan varias de las deficiencias que han tenido las políticas públicas, tales como: deficiencia en la capacidad institucional, en los marcos normativos y espacios de diálogo. Factores que constituyen unos de los principales obstáculos para responder a las demandas de la población en relación a la vivienda, la ciudad y el hábitat. Se asume que la responsabilidad y posibilidad de enfrentar la construcción de un nuevo país -con equidad, progreso y democracia- depende de un esfuerzo no solo del Estado sino del conjunto de la sociedad. Para el Colectivo CSV, “la sostenibilidad social de las propuestas y políticas depende de los acuerdos y esfuerzos colectivos que se construyan con los distintos actores, en base a consensos progresivos y al manejo adecuado de los descensos” (CSV 2009a, sn).

El Colectivo Contrato Social por la Vivienda se reconoce como:

... un espacio plural que ha ido ganando legitimidad social y que ha jugado un papel importante en la inclusión expresa del derecho a la ciudad, la vivienda y el hábitat en la Nueva Constitución del Ecuador. Su fortaleza está en ser un espacio de participación, de empoderamiento de actores, de acción crítica, de cohesión voluntaria, de intercambio, de análisis y de generación de propuestas colectivas (CVS 2009a, sn).

Los atributos que autodefinen al Colectivo CSV, han constituido la base de su legitimidad, fortaleza y capacidad de acción. Los actores lo identifican como un espacio de participación, un espacio en el cual los actores pueden interactuar y pueden empoderarse (María Acosta, Vanessa Pinto, Javier Alvarado 2017, entrevistas).

La cohesión se basa en el “compromiso de atención a los sectores y grupos sociales más vulnerables (familias de menores ingresos, mujeres jefas de hogar, minorías étnicas, personas con discapacidades, ancianos y niños)” (CSV 2009a, sn); los actores involucrados se adscriben a un enfoque de desarrollo humano sostenible, de participación ciudadana y equidad. Se destaca en los enunciados la correspondencia con la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, elementos sustanciales que confieren legitimidad a la acción colectiva y la organización social.

El Colectivo pone énfasis en “la consolidación de la participación y el compromiso social para la definición de políticas públicas, programas y proyectos destinados a atender las necesidades de suelo, vivienda, financiamiento, servicios básicos y entornos saludables, de los individuos y las familias” (CSV 2009a, sn). Como estrategia fundamental de incidencia, el CSV se compromete a una participación activa “en los procesos de debate para la elaboración de marcos jurídicos, reformas institucionales y administrativas que fomenten y posibiliten la realización del derecho a la vivienda, a la ciudad y el hábitat” (CSV 2009a, sn).

Su compromiso está también con un elemento clave de las políticas públicas que tiene que ver con los asentamientos informales y los desalojos;<sup>109</sup> la Demanda Ciudadana del 2008 recogió los aportes del Alto Comisionado de Derechos Humanos al documento programático de difusión. En ese sentido el Colectivo CSV está comprometido con

contribuir a evitar y prevenir desalojos forzosos contrarios a la ley y los asentamientos en zonas de riesgo o protección, facilitando el acceso de todas las personas, en particular los

---

<sup>109</sup> “La práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada” (Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1993/77) ... El desalojo forzoso se define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 7)”. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado <http://www.ohchr.org/SP/Issues/ForcedEvictions/Pages/Index.aspx>

grupos vulnerables, a la información y asesoría sobre la legislación relacionada con los asentamientos humanos (CSV 2009a, sn)<sup>110</sup>.

Otro tema importante propuesto es el trabajo a nivel de los Gobiernos locales, por eso se compromete a trabajar a ese nivel para:

...demandar y apoyar a las autoridades seccionales para la definición de políticas, planes y programas locales en concordancia con las políticas nacionales, pero estableciendo las particularidades necesarias para responder a las características ambientales, sociales, económicas y culturales de los contextos locales; garantizando información, suelo urbano, seguridad de tenencia, financiamiento adecuado, programas de vivienda social y espacios de participación y veeduría ciudadana (CSV 2009a, sn).

La gestión de la ciudad y los temas urbanos implica tomar en cuenta el rol de los gobiernos locales, por lo tanto, el SCV considera fundamental

Instar a las administraciones seccionales para que cumplan su rol de complementariedad con las políticas nacionales y de liderazgo y articulación de actores locales -privados y comunitarios- para promover el desarrollo armónico, sustentable y equitativo de los entornos urbanos y rurales de sus jurisdicciones, en especial en lo relacionado con el hábitat, la ciudad y la vivienda (CSV 2009 a, sn).

Entre las estrategias de incidencia está la difusión de las ideas, de las propuestas y programas. En ese sentido, el Colectivo plantea la importancia de: “Contribuir a que se tome conciencia de los problemas y las soluciones referidas a la vivienda, a la ciudad y el hábitat, mediante encuentros de debate y reflexión, y difusión de información” (CSV 2009a, sn). Los temas de control social y rendición de cuentas (*Accountability*) no pueden estar ausentes, proponen:

Promover procesos de control social y participación ciudadana en la toma de decisiones en el nivel nacional y local y de rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública, como mecanismos indispensables para la apropiación de los procesos de cambio y para la lucha contra la corrupción (CSV 2009a, sn).

---

<sup>110</sup> En la Demanda Ciudadana del 2008 consta como demanda a la Mesa 4 de ordenamiento territorial la inclusión del articulado siguiente: “El Estado en corresponsabilidad con la sociedad garantizará el derecho de los ciudadanos contra los desalojos arbitrarios de acuerdo a la legislación nacional y a los tratados internacionales” (CSV 2008, 15).

La estrategia de incidencia pasa por crear espacios de encuentro con los tomadores de decisiones, espacios que permitan el diálogo y la difusión de las ideas.

#### **4.4. El recurso de foros como espacios de aprendizaje orientado a las políticas**

Sabatier plantea que los foros son los lugares donde las coaliciones interactúan, debaten y posiblemente negocian. Los atributos de un foro -esencialmente el arreglo institucional del foro- afecta la medida en que el aprendizaje ocurre entre aliados y oponentes (Sabatier 2014, 198).

El Colectivo CSV desarrolló como estrategia la formación de actores a través de los “Cursos Paso a Paso” y los foros de discusión interna con el objetivo de dar sostenibilidad al proceso de defensa de las propuestas. Durante todo el proceso de incidencia se mantuvo un trabajo sostenido de debate al interior del núcleo sobre varios temas. Entre otros estuvieron el análisis del impacto, bondades y problemas del SIV y sus dispositivos, la participación en espacios consultivos para la definición de políticas, la articulación y coordinación entre gobierno nacional y local, el fortalecimiento de redes globales.

La coalición maneja una metodología de incidencia y aprendizaje que consiste en generar argumentación, debatir y establecer compromisos en torno a temas específicos de incidencia, lo que implica la interacción de actores del Estado y de la sociedad civil. La metodología de los foros públicos consistía en:

- 1) Presentación de los objetivos, de los actores involucrados, y de la audiencia presente en el foro;
- 2) Desarrollo de las exposiciones, en la que participan autoridades públicas y se exponen las experiencias de la sociedad civil. Las exposiciones fueron seguidas de debates con el público;
- 3) Desarrollo de mesas de trabajo temáticas;
- 4) Exposición síntesis de las mesas de trabajo;
- 5) Conclusiones y acuerdos (CIUDAD 2011, sn).<sup>111</sup>

A través de este proceso se intenta hacer pasar las ideas de la coalición para que sean incorporadas en la agenda de políticas. En términos de Ruth Martínón, se trata de “alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información” (Martínón 2007, 289).

---

<sup>111</sup> CIUDAD. 2011. “Ayuda Memoria Curso Paso a Paso 2006-2010”. Documento interno

A través de los foros de debate que han ganado prestigio y en el que participan autoridades, expertos y actores relevantes vinculados a las temáticas específicas, se logra generar opinión pública. El Colectivo CSV consolida su posición como interlocutor legítimo, con conocimiento experto. El desarrollo de foros de alto prestigio, como lo destaca Sabatier expande las posibilidades de transmisión de las ideas y de injerencia en la agenda. El proceso del Colectivo CSV, también es difundido en el ámbito académico. Los foros desplegados por el CSV convocaron experticias reconocidas, logrando mayor difusión, aprendizaje y legitimidad, que se caracterizan por la respuesta institucional. Esta estrategia está claramente definida por el colectivo como mecanismo de influencia, consolidación de las ideas y del propio colectivo.

Con el objeto de ampliar los debates temáticos y desarrollar un proceso de fortalecimiento de espacios de diálogo y de capacidades individuales y colectivas, se trabajó en el marco del “Curso Paso a Paso” y en foros nacionales y regionales que combinan la visión de las políticas y acciones públicas con la visión desde la experiencia de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil en los diferentes temas (Ruiz 2011b, 75).

Por citar algunos de los foros especializados entre 2007 y 2009, se comentan algunos de los debates en los que participaron una amplia diversidad de actores: expertos, funcionarios, organizaciones sociales, organizaciones barriales, organismos no gubernamentales, academia, municipios, autoridades, tomadores de decisiones, asesores. Algunos de los campos de aprendizaje e influencia fueron: a) financiamiento de la vivienda de interés social (2007); b) vivienda rural y alternativas tecnológicas (2008); c) rol de los gobiernos locales municipales (2008), d) la gestión de suelo y vivienda (2009).

#### **a) Financiamiento de vivienda de interés social**

El CSV en base a su agenda de incidencia estableció la necesidad generar capacidad de respuestas, y desarrolló un catálogo de temas urgentes con definiciones específicas. El primero de los temas era el del financiamiento de la vivienda de interés social (VIS) que no estaba llegando a los estratos más pobres. La abogacía era por la mantención del subsidio y que se lograra atender a los sectores de más bajos ingresos. Pero además se abogaba por facilidades de acceso a crédito en condiciones accesibles para estos sectores.

Partiendo que uno de los temas cruciales para la vivienda social es su financiamiento, era imperiosa la implantación, profundización y el desarrollo de un sistema integral de financiamiento de la vivienda, lo que implica buscar y lograr el compromiso de los agentes financieros públicos y privados, que posibilite el acceso equitativo al financiamiento de vivienda de los distintos sectores sociales, con énfasis en los sectores más desfavorecidos. Se trabajó en ese sentido en propuestas que viabilicen y garanticen la canalización de fondos a largo plazo. En esa línea, el CSV desarrolló una campaña activa para apoyar la construcción de una nueva arquitectura financiera, que democratice el crédito, sin perder de vista el uso eficiente de los recursos fiscales (CSV 2008).

El Ministro de Coordinación de la Política Económica (MCPE), Pedro Páez, estaba encargado de estructurar la nueva estructura financiera en el marco del nuevo paradigma que impulsaba el Ecuador a nivel nacional y regional de los países alineados al socialismo del siglo XXI. Se realizaron algunas reuniones para participar en los debates sobre el rol de la banca estatal, incluyendo los temas de crédito a beneficiarios del bono y a los promotores.<sup>112</sup> En el marco del “Curso Paso a Paso” se desarrolla el Foro de Manta “Financiamiento de la vivienda de interés social y el rol de las finanzas populares” en el 2007. En el foro se expone el Sistema Paso a Paso que implementa CIUDAD y que tiene una estructura de financiación de microcrédito para acceso paulatino y programado de familias de bajos ingresos. Participaron por parte de las entidades públicas Pedro Páez (MCPE) y Geovanny Cardoso (quien luego estaría al frente de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias - CONAFIPS) (Ruiz 2011b). Hogar de Cristo, Fond Vida y la Cámara de Comercio serían entidades colaboradoras con experiencias concretas de financiamiento a familias de bajos ingresos. En el 2009 ya se pudo generar fondos para microcrédito desde la CONAFIPS, en ese momento aún no se contaba con el subsidio a la tasa de interés. En el 2014 se propone que el Estado dé créditos a las cooperativas al 4% y éstas los preste al 11% y hasta a 15 años plazo.<sup>113</sup> A través de la CONAFIPS se pretendía contar con una fuente más ágil para los beneficiarios (Rubén Paredes 2018, entrevista).

---

<sup>112</sup> Se logra la participación de una delegación del CSV en la Corporación Financiera Nacional (CFN), para comentar mecanismos de articulación de esta entidad hacia el sector de vivienda de interés social. (Ruiz 2011b)

<sup>113</sup> La nota periodística del Diario El Telégrafo señala que “El incentivo incluye un presupuesto de 50 millones en el 2014, para canalizar a través de las Cooperativas y entidades de Micro-finanzas que otorguen créditos para vivienda de hasta 30.000 USD, con plazos de hasta 15 años, la Corporación entrega el préstamo a un interés de 4% anual, para que la cooperativa pueda cubrir sus costos de operaciones y riesgos y dar crédito al 11%. El Convenio fue firmado por el Ministro Diego Aulestia (Miduvi) y Geovanny Cardoso (director general de la CONAFIPS).” <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/miduvi-y-conafips-abrieron-hoy-una-linea-de-credito-de-50-millones-para-financiar-viviendas-de-hasta-30-000.html>

## **b) Vivienda rural y alternativas tecnológicas**

En la medida en que el Colectivo CSV tiene entre sus actores organizaciones que trabajan el tema rural<sup>114</sup> y considerando que una parte importante de los subsidios (casi el 60% estaba orientado al sector rural y urbano marginal), el colectivo plantea trabajar esta línea y desarrollar un foro que tuvo lugar en la provincia de Cotopaxi (en Toacaso). Con la participación de un delegado del Ministerio de Agricultura, se trató el tema de propiedad y tenencia de suelo rural, factor clave para el acceso a vivienda en tierras comunitarias. El foro contó con expertos de Bolivia, México, Nicaragua, que compartieron las experiencias en diseño de políticas, tecnologías alternativas (Universidad San Simón Bolivia, Tu Techo Mexicano- Guadalajara- México, Ecosur-Nicaragua). Las conclusiones respecto al tema rural versaron sobre la necesidad de políticas integrales, la vinculación con la economía y el trabajo de esa ruralidad y del vínculo con lo urbano. Las síntesis remarcan también la importancia de trabajar tanto en términos organizativos como en términos de tecnologías apropiadas y de coordinación interinstitucional para garantizar el acceso a hábitat y vivienda en el sector rural, así como promover procesos alternativos y de transformación social incluyendo el acceso y regularización de suelo, trabajar con distintos tipos de propiedad y trabajar integralmente el tema de empleo (Ruiz 2011a).

Complementando el foro sobre vivienda rural desarrollado en Toacaso (Sierra Central en el 2007), en mayo del 2009 se desarrolla en Puyo (Amazonía) el encuentro "Alianzas estratégicas y alternativas tecnológicas para la construcción de vivienda de interés social y dotación de servicios básicos". Este encuentro fue clave para la difusión de la Red del Bambú, con las organizaciones del CSV que venían trabajando temas alternativos de construcción (entre ellas Somos, Funhabit, FEPP y Hogar de Cristo).<sup>115</sup> La Red del Bambú se ha ido

---

<sup>114</sup> FUNHABIT, ECOSUR, FEPP, COVIPROV.

<sup>115</sup> El informe del foro de Paso a Paso 2008, indica los actores institucionales y sociales participantes: Participaron, entre otras personas: el Arq. Luis Gallegos, Director Fundación Ecuatoriana del Hábitat-Funhabit; el Dr. Olger Córdova, Secretario Comisión de Participación; el Arq. Rodrigo González, Asesor Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -Miduvi; el Arq. Jorge Morán, Proyecto Planta Piloto Ecomateriales –Senacyt, Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil; el Ing. Patricio Cevallos, Ingeniería Alternativa, Programa Iberoamericano de Investigación, Difusión y Capacitación de Construcciones con Tierra – PROTERRA; Paulina Soria, Responsable de Gestión del Conocimiento y Desarrollo Artesanal de la Red Internacional del Bambú y el Ratán - INBAR; la Lcda. Nancy Sánchez, Jefe de Crédito Programa Paso a Paso -Centro de Investigaciones CIUDAD...Participaron alrededor de 150 personas, con delegados de 18 municipios del país (Ciudad 2009 b)

consolidando y mantiene el debate articulando actores institucionales y organizaciones no gubernamentales.

### **c) Rol de los Municipios, gestión de la vivienda, el suelo y la ciudad**

En noviembre 2008 se realizó el Foro “Las políticas habitacionales en el nuevo contexto constitucional del Ecuador: Experiencias nacionales e internacionales de gestión municipal en el ámbito de la vivienda, la ciudad y el hábitat”. El foro contó con la colaboración de expositores de las instituciones públicas del sector legislativo y ejecutivo, con la presencia de Diego Aulestia, en ese entonces Gerente del BEDE y posteriormente ministro del Miduvi y Andrea Carrión de Senplades, que trabajaba el tema territorial, la Estrategia Territorial Nacional (ETN), entre otros temas. También contó con expositores extranjeros especializados.<sup>116</sup> Se debatieron temas de plusvalía y su redistribución, eliminación de tasas e impuesto para vivienda de interés social, planificación territorial, sistemas participativos (Ruiz 2011a). El foro concluyó sobre la importancia del involucramiento de los municipios en el acceso a la vivienda y el hábitat, el tema de acceso a suelo, la planificación, la producción social del hábitat y la necesidad de la articulación multinivel.

El tema de suelo se vuelve a tratar en julio del 2009 en el foro “La gestión de suelo y vivienda: un reto para los municipios del Ecuador”. El objetivo era contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios para abordar la integralidad de la gestión urbana y el tratamiento de la gestión de suelo y vivienda.<sup>117</sup> Estos temas fueron posteriormente tratados en el marco del debate sobre el COOTAD y posteriormente de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS o LOTUS), así como en el marco de la discusión de la política sectorial en el 2010 y 2013.

Hasta el 2011, el Colectivo CSV desplegó más de 180 actividades, entre foros internacionales, foros internos, cursos, talleres con técnicos y con políticos, el lobby y las movilizaciones.

---

<sup>116</sup> Colaboraron como expertos de Colombia: Alejandro Florián de Fedevivienda (miembro de HIC), quien luego pasó a coordinar Hábitat para la Humanidad Regional América Latina y María Clara Echeverría de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>117</sup> El informe del foro indica los actores institucionales y expertos internacionales que participaron en el mismo: Participaron como invitados, entre otros: el Arq. Fernando Carrión, Coordinador Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO; el Arq. Rodrigo González, Asesor Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – Miduvi; el Dr. Norman Wray, Ex miembro de la Mesa de Régimen de Desarrollo de la ANC y Concejal electo de Quito; la Ing. Andrea Carrión, Subsecretaria de Planificación y Políticas Públicas –Senplades; el Ing. Walter Solís, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUV; el Dr. Alejandro Florián, Director FEDEVIVIENDA (Colombia); Juan Diego Lopera, Subdirector de Planificación Territorial, Municipio de Medellín. (Ciudad 2009 b)

...este proceso ha permitido lograr un paulatino reconocimiento social y la profundización de una agenda común... [Incluye] 14 foros públicos, 40 cursos de formación y talleres de discusión académica y política, 65 reuniones de coordinación interna y 46 reuniones de cabildeo con autoridades y organismos de cooperación, 16 movilizaciones y presencia en medios (Ruiz y Sánchez: 2011: 49).

La capacidad de influencia del Colectivo CSV está relacionada con la creación de estos espacios de diálogo y aprendizaje que generan reconocimiento de experiencias, análisis de propuestas, discusiones sobre las viabilidades, reconocimiento de actores. Los foros mantienen relación con actores con ideas innovadoras y progresistas, mantienen vínculos de redes con trayectoria, que interactúan a nivel latinoamericano y global.

Una vez que hemos definido, caracterizado, identificado el sistema de creencias de la coalición de causa, los espacios de difusión de ideas a través de los foros, volvamos ahora a las arenas, los factores y espacios que confluyen en la construcción de la agenda sectorial.

#### **4.5. Aprendizaje (influencia) en la interacción con lo público**

La definición de la agenda abarca entender las problemáticas, comprender e identificar las causas, tomar en cuenta las representaciones, las soluciones y otros elementos de los problemas públicos. Puede involucrar los proyectos de leyes, definir o valorar la dimensión de los problemas, definir orientaciones sobre cómo han de ser conducidos por el gobierno, las organizaciones sociales o sector privado, o a través de acciones conjuntas (Birkland 2007, 63). Dos arenas se destacan como sustanciales en el proceso de incidencia de los colectivos sociales, la arena legislativa a nivel de las leyes orgánicas, la arena ejecutiva de articulación de los subsistemas de políticas (o sea de la planificación nacional). Se abordarán a continuación algunos elementos que se podrían situar como factores externos pero vinculantes que influyen en la configuración de la política sectorial (tanto en la arena legislativa como ejecutiva).

##### **4.5.1. Arena legislativa**

Como ya se ha anotado, aprobada la Constitución del 2008, se inicia el acelerado proceso de aprobación de las leyes orgánicas que le darían soporte. Tres marcos legales, emitidos como Códigos Orgánicos, son determinantes en la estructura que rige la política sectorial de

desarrollo urbano, hábitat y vivienda, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Entre los primeros códigos que entran en discusión está el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD-2010). El Colectivo CSV, a través del manejo de sus recursos (capacidad de elaboración de propuestas, foros de debate, manejo de información calificada, gestión del conocimiento) canaliza a los asambleístas el comunicado. El comunicado recoge los aportes del Colectivo, en particular los aspectos que movilizan al Colectivo “derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”. El comunicado señala:

En la coyuntura actual consideramos que es fundamental participar en el diálogo y discusión sobre las propuestas de leyes que encaminarán el rumbo de la política habitacional y de organización territorial en el Ecuador. Con este objetivo y a través del análisis y debate de la propuesta de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD los miembros del CSV hemos planteado algunos aspectos que consideramos fundamentales para el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat y que corresponden al ámbito de la ley en mención (CSV 2009a, sn).

Se reitera como idea central la importancia del diálogo Estado-sociedad civil, como garantía de sostenibilidad de las políticas que apuntan a un nuevo modelo de sociedad. La carta cierra reiterando el interés por la apertura al diálogo:

En espera de que las propuestas del Contrato Social por la Vivienda sean acogidas y analizadas, las ponemos a su consideración y aprovechamos la oportunidad para reiterar nuestro reconocimiento por su apertura al diálogo Estado –Sociedad Civil, única garantía para la sostenibilidad social de políticas que pretenden apuntalar un nuevo modelo de sociedad (CSV 2009a, sn).

La argumentación se centra en cinco propuestas, las mismas que posteriormente son reflejadas en el COOTAD en diferentes articulados. El Colectivo CSV deja explícito la responsabilidad que tienen los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados) respecto a las competencias de hábitat y vivienda, así como los mecanismos y espacios de planificación participativa territorial. Otro eje que posteriormente está presente en la agenda de incidencia del Colectivo CSV y tomó fuerza más tarde en la Agenda gubernamental, es la

reglamentación de la redistribución social de la plusvalía generada por la inversión pública.

En síntesis, las propuestas del CSV giraban en torno a los siguientes ejes:

a) Definir y estipular de manera específica la responsabilidad de los gobiernos autónomos en relación al derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat, b) Definir y reglamentar en el COOTAD a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, como unidades territoriales y de participación, c) Definir lo urbano y lo rural, d) Estipular y reglamentar la redistribución social de plusvalías generadas por la inversión pública y e) Estipular y reglamentar la coordinación entre los gobiernos seccionales y las notarías públicas (CSV 2009a, sn).

El comunicado desarrolla las propuestas y su argumentación, sustentando en cada una los derechos establecidos constitucionalmente. La narrativa enfatiza el enfoque de derechos, en este caso los derechos a la ciudad, al hábitat y a la vivienda; además se destaca que las intervenciones deben estar orientadas por “la inclusión, la redistribución, la participación, la eficiencia y la sustentabilidad ambiental”. Estas orientaciones son lineamientos que aparecen en el diseño del nuevo paradigma de la nueva agenda urbana:

Las políticas, programas y proyectos a desarrollarse en materia de vivienda y suelo deben partir desde la óptica del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. Las líneas rectoras de dichas intervenciones deberán ser la inclusión, la redistribución, la participación, la eficiencia y la sustentabilidad ambiental (CSV 2009, sn).

La argumentación destaca las ideas centrales del nuevo paradigma que incluye la narrativa sobre el *rol rector* del Estado en la política nacional, *la coordinación* con los niveles subnacionales y *la articulación público-privado-comunitario*. El comunicado pone énfasis en superar la visión vivierendista y plantear políticas integrales; esto incluye la referencia al tema productivo (encadenamientos) y estrategias orientadas al “buen vivir”.

Es indispensable la articulación de las intervenciones entre los distintos niveles de gobierno, y la articulación de las iniciativas públicas, privadas y comunitarias. Es indispensable que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –Miduvi desarrolle una política nacional que defina criterios sobre el crecimiento deseado del territorio ecuatoriano y que estas políticas se ejecuten a nivel local en coordinación con los gobiernos municipales, a quienes les corresponde ejecutar las políticas de gestión de suelo. Los esfuerzos del gobierno nacional y

de los gobiernos locales deben trascender la visión vivandista y plantear políticas integrales que articulen las políticas habitacionales con encadenamientos productivos y estrategias de desarrollo orientadas al “buen vivir” (CSV 2009, sn).

Se sostiene en el comunicado la importancia de desarrollar los instrumentos de gestión de suelo, desde una lógica general de progresividad de los derechos en los marcos legales que se están construyendo. “El reto de asumir por parte de los gobiernos locales un rol protagónico en materia de suelo y vivienda demanda acciones de fortalecimiento institucional impostergables”.<sup>118</sup>

El comunicado enfatiza sobre uno de los elementos claves del nuevo paradigma, que es posicionar el *derecho a la ciudad*, y sostiene que: “la gestión democrática de la ciudad requiere del fortalecimiento de la organización social para lo cual es importante reconocer y trabajar en conjunto con la organización social existente” (CSV, 2009).

Tomando en cuenta el marco constitucional y los derechos ahí establecidos sobre la participación, así como la discusión en torno a la Ley de participación ciudadana se recomienda:

... definir y reglamentar a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades territoriales de participación, definiendo los roles, mecanismos, competencias específicas y los requisitos para su creación, tal como se hace en el caso de parroquias rurales. Las políticas y programas públicos deben acoger a la diversidad de actores asentados en un territorio y articularlos en acciones mancomunadas (CSV 2009, sn).

Otro eje del nuevo orden propuesto para el desarrollo es reorientar las políticas bajo un nuevo sistema económico, que incluye las políticas de distribución y redistribución. En ese sentido, una de las orientaciones es el manejo de herramientas redistributivas:

---

<sup>118</sup> Posteriormente en el 2013 con el objeto de articular las políticas locales sobre vivienda y suelo, el CSV elabora una propuesta de ordenanza, que fue remitida a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), como un modelo que permita disponer reservas de suelo. La propuesta establecía en el Plan de Ordenamiento un porcentaje mínimo destinado para vivienda de interés social, que esaría definido en base al déficit. Se planteaba generar la normativa pertinente sobre uso y gestión de suelo y la temporalidad obligatoria para densificación de áreas y usos previstos (Silvana Ruiz 2018, entrevista)

El COOTAD debe instrumentar a través del ordenamiento territorial los mecanismos que permitan la construcción de un sistema económico basada en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo. De manera específica debe estipular y reglamentar la captación social de las plusvalías generadas por la inversión pública (CSV 2009, sn).

Para sostener la argumentación, la propuesta se vale de experiencias regionales, como parte del proceso de aprendizaje en los foros. Hace eco de la experiencia de la Constitución Colombiana Art. 82 que plantea que “El Estado a nombre de la comunidad debe recuperar las plusvalías generadas por la acción urbanística que el mismo genera” y propone que se amplíe este criterio a la inversión pública. Además, plantea que la ley que regula el registro de la propiedad “esté basada en criterios de redistribución y equidad y mediante mecanismos de participación, vigilancia y control social” (CSV 2009). El comunicado rescata el valor de la participación no solo como un principio de democracia sino también de reforzamiento de la identidad y autoestima.

Finalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) es publicado en el Registro Oficial No. 303 el 19 de octubre del 2010. Este marco legal define las competencias según los distintos niveles de Gobierno.<sup>119</sup> En concordancia con los artículos 4, 61 y 238 de la Constitución, establece los fines de distintos niveles de gobierno descentralizados. Todos los niveles de gobierno tienen como fin la obtención de un hábitat seguro y saludable y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias (Ilustración 16).

El COOTAD además de explicitar las competencias en los distintos niveles de gobierno, destaca el rol de la Banca Pública y las instituciones de las finanzas populares sobre el financiamiento de la vivienda de interés social.

El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas (...) [se] desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis

para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (COOTAD 2010, Art. 47).

#### **Ilustración 16 Ecuador: Fines de los GAD en el COOTAD 2010**

- a) “El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable;
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir;
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes “

Fuente: COOTAD 2010, el subrayado es mío).

Para el proceso de transferencia de competencias se siguen las determinaciones establecidas en el COOTAD. Queda establecido que las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda son de competencia exclusiva del Gobierno Central. La Reforma del Estado define al Miduvi como un Ministerio de alta descentralización.

Otro factor que se sitúa dentro del subsistema de planificación y gobiernos locales es la emisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el COPFP es expedido el 22 de octubre del 2010 (RO. 306 de 22.10.2010), establece la estructura y andamiaje organizacional sobre planificación y elaboración presupuestaria y las orientaciones

para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo (PD). El artículo 18 establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno” (COPFP 2010, Art. 18).

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está bajo la responsabilidad de la Senplades<sup>120</sup> (COPFP 210, Art. 26) y tiene la función de concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada y aprobar las directrices y normas sobre planificación que involucren a diferentes niveles de gobierno según lo establece el reglamento emitido por la Senplades.<sup>121</sup>

A partir de la expedición del COOTAD (2010) y luego de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS-2016), la vinculación del Miduvi con la planificación, el ordenamiento territorial, la gestión del suelo, el sistema de catastros, se volvió imperativa.

#### **4.5.2. Arena ejecutiva, el espacio de la Planificación Nacional**

En este acápite se hará referencia al espacio del Sistema Nacional de Planificación. En el 2009 se despliega el proceso de consolidación de la planificación nacional, la Senplades diseña e impulsa el proceso de Asambleas a nivel de todo el país. El Plan Nacional de Buen Vivir (2009-2013) se convertiría en la hoja de ruta que pone en vigencia las transformaciones planteadas en la Constitución y orienta el diseño de las políticas públicas.

El Colectivo CSV participó de manera activa en los diálogos, llevando planteamientos concretos de lineamientos de políticas a las mesas de trabajo. El 26 de agosto del 2009, el Colectivo CSV envía al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS),<sup>122</sup> las

---

<sup>120</sup> La Senplades, se crea en el 2004, “como el organismo responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación, en todos sus niveles” Decreto Ejecutivo No.1372 (RO.278, de 20.02.2004).

<sup>121</sup> Según consta en el Acuerdo Ministerial 25 de Senplades del 18 de mayo del 2018 que versa sobre la “Norma técnica de los instrumentos de planificación participativa”. AM.25. RO.244 de 18.05.2018

<sup>122</sup> Jeannette Sánchez era ministra en el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). La carta contiene la matriz completa de recomendaciones del CSV en agosto 2009 en comparación a los lineamientos definidos en el PNBV en septiembre 2009.

sugerencias a la propuesta original del Plan de Desarrollo 2009-2013 relativas al Objetivo 3 (Mejorar la calidad de vida la población) y relativas a los lineamientos de políticas estaban enunciadas en tres acápites (el 3.2; el 3.11 y el 3.12 del PNBV) (la Ilustración 17 contiene el punto de partida del debate). El 21 de septiembre 2009 se recibe la carta de respuesta de esta cartera indicando que: "... en la versión del 4 de septiembre del 2009, se ha recogido en gran medida las políticas y estrategias que el Contrato Social por la Vivienda ha planteado" (Carta MCDS, 2009) y se agradece el interés y el trabajo del CSV para mejorar y pulir el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (Oficio No. MCDS-SGPGS 2009-0115-O). La carta es firmada por la Subsecretaria de Gestión de Políticas (encargada María Caridad Ortiz). Frente a los 3 lineamientos de política y las 10 estrategias definidas, el Colectivo CSV remite 47 estrategias organizadas en los 3 lineamientos.

Seguido al Plan Nacional de Desarrollo, los ministerios están abocados a la aprobación de los estatutos orgánicos y matriz de competencias acorde a las definiciones de la Reforma del Estado que plantea tipologías acordes al modelo de Estado Descentralizado. El PNBV debe reflejarse en las políticas sectoriales, lo establecido en el Plan tiene carácter vinculante.<sup>123</sup>

#### **Ilustración 17 Propuesta original Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013**

**“3.2. Garantizar el acceso universal a un hábitat digno, seguro y saludable, con equidad, sustentabilidad y eficiencia**

3.2.1 Fortalecer las acciones públicas para garantizar acceso de hogares a la vivienda propia, saludable y durable, con estándares adecuados según condiciones climáticas, ambientales y culturales

3.2.2 Incrementar la cobertura y acceso de la población, independiente de su situación social y económica, a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de basuras y desechos

3.2.3 Implementar y monitorear una normativa de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados

<sup>123</sup> Según la Constitución “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (CNR 2008, Art. 280)

**3.11 Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural.**

3.11.1 Coordinación intersectorial y con los gobiernos seccionales para la implementación de políticas públicas saludables, espacios y estilos de vida saludables, con participación ciudadana.

3.11.2 Crecimiento urbano y rural que preserva el medio ambiente y el uso racional de los recursos hídricos

3.11.3 Promover la disminución de la inseguridad pública en los asentamientos humanos, reducción de los accidentes de tránsito, los delitos contra las personas y la violencia familiar y social.

3.11.4 Implementar el ordenamiento territorial con criterios que preservan la salud y la vida.

3.11.5 Incentivar el acceso de la población a programas sociales, culturales y recreativos de calidad, propiciando la cohesión social

**3.12 Impulsar el acceso al financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar**

3.12.1. Establecer líneas de crédito para adquisición de vivienda a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar

3.12.2. Mantener y ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción y adquisición de vivienda y su mejoramiento”

Fuente: Senplades. 2009. *Propuesta de discusión*. Archivos. CIUDAD.

(\*) La propuesta tiene fecha 26 de agosto del 2009)

En el Plan de Desarrollo 2009-2013, el objetivo 12 se enunciaba “Construir el Estado democrático para el Buen Vivir”. En El Plan de Desarrollo del 2013-2019 se reformula y se enuncia como primer objetivo “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”.<sup>124</sup> Este objetivo está estrechamente relacionado con el derecho a la ciudad y remite a todas las políticas y estrategias para promover la participación social en las políticas públicas. Incluye como lineamientos: promover la distribución territorial de los recursos, con

---

<sup>124</sup> Ver la Matriz de políticas y lineamientos estratégicos correspondiente a cada objetivo en Senplades 2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Anexos páginas 469-523 remitirse a las páginas 486-488 que tratan sobre hábitat, vivienda, agua y movilidad.

equidad y sostenibilidad, descentralización y desconcentración; mejorar la facultad reguladora y de control del Estado; fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con enfoque de derechos y criterios de ordenamiento territorial en la planificación en todos los niveles y distribución de recursos; construir el estado plurinacional e intercultural para el buen vivir, impulsar la participación ciudadana en elaboración de políticas públicas, impulsar los Consejos Ciudadanos Sectoriales, y los mecanismos de monitoreo y evaluación para consolidar la relación Estado-Sociedad (Senplades 2013, 470 - 475). Específicamente el lineamiento 1.9 del Objetivo 1, hace referencia a “consolidar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y el relacionamiento Estado-sociedad” (Senplades 2013, 473). El Consejo Ciudadano de Hábitat-Asentamientos Humanos y Vivienda se crea en el 2011 y participa en la elaboración de la política sectorial del Miduvi en el 2010 y 2013.

De manera directa y específica, las políticas sectoriales del Miduvi se adscriben al objetivo 3 del PNBV (2013-2017): “Mejorar la calidad de vida de la población”. Ello remite más específicamente a los lineamientos 3.8 a 3.12 referentes al acceso a un hábitat seguro e incluyente; acceso a una vivienda adecuada, segura y digna; acceso a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, pertinencia territorial, ambiental, social y cultural; preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos; transporte y movilidad incluyentes, seguros y sostenibles, entre otros (Senplades 2013, 486-488).

El objetivo 2 del PNBV 2013-2017 “Auspiciar la Igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” tiene como lineamientos de política: la promoción social y erradicación progresiva de la pobreza; la distribución solidaria y equitativa de la riqueza con mecanismos de (re)distribución de la renta urbana; democratizar de los medios de producción, cohesión territorial; el acceso a agua segura, uso y acceso a suelo, la propiedad asociativa, la titularización de la tierra, y diversas formas de propiedad; promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos (Senplades 2013, 475 - 482).

El Miduvi tiene responsabilidad directa sobre el lineamiento 2.12: “promover la formación de una estructura policéntrica de asentamientos humanos, que fomenta la cohesión territorial” (SENPLADES 2013, 481). Esto incluye la regulación de los asentamientos humanos, la

normativa sobre usos y gestión del suelo, la planificación territorial, la gestión, coordinación y articulación con los distintos niveles de gobierno.

Con el objeto de orientar las decisiones de política pública se diseñaron dos estrategias: La Estrategia Territorial Nacional (ETN) y la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP).<sup>125</sup>

La Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), definió la Estrategia Territorial Nacional (ETN), con el objeto de orientar la planificación y promover un modelo policéntrico. “La ETN considera el territorio como una construcción social de carácter multidisciplinario y dinámico. Permite articular la política pública nacional con las condiciones y características propias del territorio” (Senplades 2013, 353). La ETN se estructura en 4 dimensiones: una dimensión social que tiene que ver con asentamientos humanos; una dimensión ambiental que tiene que ver con sostenibilidad; una dimensión económica que tiene que ver con la matriz productiva y una dimensión territorial orientada a la reducción de brechas y desequilibrios territoriales (Miduvi 2013, 22).

El documento de Política Sectorial del Miduvi (2013) retoma la importancia de la articulación de la Política Sectorial con la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y sus distintas dimensiones, las mismas que se ven reflejadas en los objetivos de la política sectorial “Promover el desarrollo urbano sostenible y ordenado, priorizando el aprovechamiento de la ciudad construida de acuerdo a la planificación para el Buen Vivir y la estrategia territorial nacional” (Miduvi 2013). En el 2015, el Miduvi incorpora en los objetivos institucionales la referencia a la ETN, según se enuncia en el Acuerdo Ministerial N.51 del 2015 de Reforma al Estatuto orgánico funcional publicado en el RO.515-25.02.2016: establece el giro que se pretendía dar a fin de que el MIUDUVI ejerza la rectoría en términos de desarrollo urbano.

Art. 7.- Objetivos Institucionales: 1. Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo territorial policéntrico incluyente, bajo criterios de sostenibilidad, coherentes con el buen vivir y acordes a la estrategia territorial nacional (ETN) y al modelo de desarrollo del buen vivir (RO. 515-25.02.2016).

---

<sup>125</sup> Ecuador logró disminuir la desigualdad de ingresos, “la relación entre el ingreso medio de los hogares pertenecientes al 10% de mayores ingresos y el de los hogares ubicados en el 10% de menores ingresos se redujo de 41,7 a 24,2, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2013” (Senplades 2014, 103)

La narrativa del Buen Vivir, el enfoque de derechos, el enfoque redistributivo y de equidad se van impregnando en los documentos sectoriales. La Senplades en esa línea, además estableció la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) su diseño está basado en el enfoque de derechos y se alinea a la Constitución del 2008 para garantizar los derechos del Buen Vivir, que incluye el tema de *vivienda adecuada*.

Desde el enfoque de derechos, erradicar la pobreza es un deber del Estado con corresponsabilidad de la sociedad, ya que responde a relaciones de poder y estructuras sociales y económicas excluyentes. Al relacionarse con una concepción multidimensional de la pobreza, lejos de desconocer otros enfoques, los incluye. La pobreza por consumo (real) de alimentos se relaciona con el derecho al agua y la alimentación, y de esta manera, a la soberanía alimentaria para la producción, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos. La pobreza por NBI se relaciona con los derechos al agua, vivienda, educación y un ambiente saludable. La pobreza como privación de capacidades y libertades se refiere a los derechos de libertad, de participación, derechos colectivos, entre otros (Senplades 2014, 22).

En la ENIEP el enfoque de derechos incluye nuevas percepciones que consideran el problema de “exclusión social, precarización de la participación ciudadana desde la mirada directa de los actores sociales involucrados” (Senplades 2014, 22). Lo que lleva a pensar en la transformación de estructuras sistémicas y relaciones de poder, es “pensar la erradicación de la pobreza en términos de la construcción de la sociedad del Buen Vivir, superando la noción de ‘desarrollo’ y el enfoque de capacidades” (Senplades 2014, 22).<sup>126</sup> La pobreza multidimensional extrema se presenta fuertemente asociada al parámetro de vivienda adecuada.

---

<sup>126</sup> “La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se establece cuando un hogar cumple con una de las siguientes características: i) vivienda con características físicas inadecuadas; ii) servicios básicos inadecuados (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico); iii) alta dependencia económica (más de tres miembros por persona ocupada y jefe/a de hogar con máximo dos años de educación primaria); iv) en el hogar existen niños/as, entre 6 y 12 años de edad que no asisten a la escuela; v) el hogar se encuentra en hacinamiento (más de tres personas por cuarto ocupado para dormir). Entre 2005 y 2013, la incidencia de la pobreza por NBI pasó del 47,7% al 35% y de la extrema pobreza del 22,4% al 12,0%” (Senplades 2014, 31). “Vivienda con características físicas inadecuadas: Paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario. Con piso de tierra” (Senplades 2014, 31).

#### **4.6. Procesos y resultados de la agencia del Colectivo CSV: Coyuntura, abogacía, recursos e impacto**

Recapitulando y condensando a continuación, se ubican algunas etapas que dan cuenta del proceso y del resultado de la agencia de la Coalición tomando en cuenta los siguientes elementos: a) la coyuntura política (que en muchos casos constituyeron estructuras de oportunidad); b) el rol de abogacía del colectivo CSV, su posición o su posicionamiento; c) los espacios de incidencia; d) las estrategias y recursos de incidencia movilizados, y e) el impacto o los resultados efectivos o potenciales. El objetivo es a la vez dar cuenta del proceso de consolidación y estancamiento o debilitamiento de la coalición y los espacios de influencia. De manera cronológica las fases que permiten ubicar estos elementos serían:

- 1) Fase de transición del modelo de desarrollo, de Estado y de políticas públicas (2001-2005)
- 2) Fase de consolidación de la coalición y ampliación de ejes de incidencia (2006-2009)
- 3) Fase de institucionalización (2010-2014)
- 4) Fase de relegamiento, pero de articulación con vínculos regionales y globales (2015-2017)

##### **1) Fase de transición del modelo de desarrollo, de Estado y de políticas públicas (2001-2005)**

**Coyuntura política.** - En enero del 2001 el presidente Jamil Mahuad es destituido a causa de la debacle financiera (cierre de los bancos por 2 semanas, incautación de los depósitos). El gobierno lo termina Gustavo Noboa. Se convoca a elecciones y gana la alianza del movimiento Pachakutik-Nuevo País con el partido Sociedad Patriótica, con Lucio Gutiérrez como presidente para el periodo 2002-2006. Gutiérrez gana con un discurso radical progresista, sin embargo, y a pocos meses de iniciado el gobierno, empieza a cambiar y a perder hegemonía la propuesta progresista. El descontento popular es generalizado, Gutiérrez es destituido y termina el Gobierno Alfredo Palacios. La “revuelta de los forajidos” que destituyó a Gutiérrez convoca a una diversidad de actores, clases sociales, partidos políticos, movimientos sociales. El movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana) nace de esa diversidad.

En el 2004 tiene lugar en Quito el Foro Social de las Américas, en donde se aboga por otro mundo posible para América Latina. Participantes de los movimientos sociales de Brasil, del MST (movimiento sin tierra), intercambia experiencias y propuestas para transformaciones radicales. Tienen lugar en ese espacio los foros de los movimientos ecologistas, feministas, los movimientos urbanos. Aquí se consolida la Carta Mundial por el derecho a la ciudad (en

la que participa HIC, COHRE, Alianza Habitantes, de Ecuador participa el Foro Urbano-CIUDAD), la posición es luego afirmada en Porto Alegre y en Barcelona.

**El CSV y su abogacía.** - a mediados del 2005 se produce la crisis del subsidio habitacional, la partida del subsidio a la vivienda es eliminada del presupuesto público. Un grupo de actores se conforman en una coalición de abogacía por la restitución del subsidio que se denominaría “Colectivo hacia el Contrato Social por la Vivienda”.

**Los espacios de incidencia del CSV.** - se dan a nivel del ejecutivo (carteras ministeriales de economía y finanzas y Miduvi) y a nivel del legislativo (en el parlamento en la discusión y aprobación del presupuesto de la nación).

**Las estrategias y recursos.**- el colectivo CSV se moviliza haciendo uso de varios recursos y estrategias entre los que se cuentan lobby (diálogo en los espacios de toma de decisiones), movilización de tropas (agrupaciones sociales, grupos poblacionales en las calles reivindicando el derecho a la vivienda), manejo de información (documentos con datos específicos que sustentan las demandas, diagnóstico de la problemática, perjudicados, población objetivo – población más vulnerable) indicadores de déficits, indicadores de asignaciones fiscales históricas, manejo del enfoque de derecho a la vivienda, información sobre alianzas estratégicas para impulsar alternativas.

**Resultados luego del proceso de abogacía.** – hacia fines del 2005 se cuenta con un núcleo consolidado de la coalición, una red de actores articulada a nivel nacional y regional, una población organizada, sensibilizada y movilizadora sobre derechos. Las instituciones son inestables, pero hay posibilidades o apertura para escuchar, articular y coordinar. Los recursos del subsidio son restituidos en la proforma presupuestaria y la posibilidad de seguir articulando las políticas con los actores sociales queda abierta.

## **2) Fase de consolidación de la coalición y ampliación de ejes de incidencia (2006-2009).**

**Coyuntura política.** – Convocatoria a elecciones presidenciales (2006), convocatoria a la Asamblea Constituyente (2007), desarrollo de la Asamblea Constituyente (2007-2008). Aprobación de la Constitución en Referéndum (2008). Asambleas y diálogos ciudadanos, mesas de trabajo para discutir el Plan de Gobierno de Alianza País y posteriormente el Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2009-2013 (2009).

**El CSV y su abogacía.** – El Colectivo decide actuar en varios frentes, propuestas a la asamblea constituyente, propuestas en el marco legal (las leyes) y propuestas a las políticas públicas sectoriales con el objeto de colocar en la agenda gubernamental los ejes de la *Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat* (en el 2009 el Colectivo aglutinaba alrededor de 28 actores).

**Los espacios de incidencia.** – Mesas de diálogo (2006); foros y mesas constituyentes en torno a la Asamblea Constituyente, participación en el espacio Ecuador Dialoga (2008), participación en las mesas y asambleas ciudadanas, y diálogos en espacios cerrados y en espacios abiertos (asamblearios) en torno al Plan Nacional de Desarrollo o PNBV (en el 2009).

**Las estrategias y recursos.** – diálogos en espacios internos, espacios cerrados (2006), desarrollo de foros especializados, foros políticos, técnicos y académicos, movilización de “tropas”, lobby (2007-2008), articulación de actores nacionales (2009), articulación de redes regionales de abogacía (HIC-COHRE).

**Resultados de la abogacía.** – puesta de agenda del tema de vivienda social en las agendas políticas de los candidatos presidenciales (con enfoque integral, incluyendo el tema de suelo y ciudad) (2006). Desarrollo de la “demanda ciudad por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la Constitución” (presentaciones públicas en noviembre 2007 y febrero 2008); integración de una amplitud de enunciados de lineamientos de políticas sobre desarrollo urbano, vivienda y hábitat, incluyendo instrumentos operativos en el PNBV 2009-2013. El Colectivo CSV tiene alto prestigio, reconocimiento y legitimidad.

### **3) Fase de institucionalización (2010-2013)**

**Coyuntura política.** – entrada en vigencia de marcos legales que dan soporte al rumbo fijado en la Constitución (COOTAD, COPFP). Cambio de autoridades en el Miduvi, definición de la nueva agenda de política sectorial (2010). Nuevas elecciones y actualización del plan de Gobierno. La revolución urbana en la agenda política y de gobierno (2012). El Plan de Desarrollo (2013-2017). Política Sectorial actualizada (2013-2017).

**El CSV y su abogacía.** – la abogacía vuelve los ojos sobre el sistema de subsidios, se producen movilizaciones por la falta de pago de los bonos (2010). También se despliega la abogacía en la definición de la agenda de los gobiernos locales a través de los aportes al COOTAD (2010). En el 2010 el CSV participa de manera intensa en la mesa de trabajo organizada por el Municipio de Quito para definir su Política de Hábitat y Vivienda que es emitida en el 2010. El Colectivo participa en la puesta en agenda política la Revolución Urbana (2012). Participa en la definición de una política sectorial amplia e integral (en el 2010 y en el 2013). Se mantiene un grupo amplio de actores, pero de manera intermitente.

**Los espacios de incidencia.** – mesas de discusión sobre el COOTAD (2010); Mesa de vivienda del Municipio de Quito. Discusión de la Política Sectorial del Miduvi (versión 2010). Participación en el Consejo Ciudadano Sectorial (desde el 2011); participación en diálogos cerrados sobre los ejes de la Revolución Urbana (2012) y en diálogos abiertos en los espacios de difusión (2013). Asambleas Nacionales del Consejo Ciudadano Sectorial para la definición de la Política sectorial (2013-2017).

**Las estrategias y recursos.** - Varios miembros del Colectivo entran a participar en espacios de definición de las políticas sectoriales (como asesores, gerentes y directores de área, consultores estratégicos).

**Resultados de la abogacía.** - En tanto actores consultados en los espacios de diálogo, el Colectivo es copartícipe de la agenda definida en el documento de política sectorial (en el 2010 y en el 2013). La Política está organizada en torno a 4 ejes estructurantes y 12 lineamientos estratégicos, cada uno de los cuales contiene los principios y las líneas operativas de implementación, el documento pone cuidado en el alineamiento a la Constitución y el PNBV, así como con los ejes de la revolución urbana. Los pilares de la revolución urbana giraron en torno a la construcción de ciudades sostenibles, ciudades inclusivas, ciudades participativas y ciudades del conocimiento. Se amplía el reconocimiento del Colectivo como actor clave de la sociedad civil en la interlocución con la esfera pública.

#### **4) Fase de relegamiento, pero de articulación con vínculos regionales y globales (2014-2017)**

**Coyuntura política.** - En este periodo en el Miduvi hay cambio de autoridades casi anualmente (2014, 2015, 2017). Tiene lugar en Quito la Asamblea de Naciones Unidas sobre

Asentamientos Humanos (Habitat III octubre 2016), y Ecuador ejerce la copresidencia. Tienen lugar el terremoto de abril 2016, que tiene implicaciones directas en la política pública. Entra en vigencia la LOOTUGS que acoge el principio del derecho a la ciudad (2016).

**El CSV y su abogacía.** –El colectivo mantiene una permanente interpelación y reclamo ante las autoridades sectoriales, pues no se observan cambios estructurales, ni se logran las expectativas de cambio en términos de acceso a suelo y vivienda adecuados, distribución de los recursos. Si bien se logra emitir la LOOTUGS (que se produjo luego de la coyuntura del desastre natural -el terremoto del 2016- que aceleró su emisión, bajo el argumento de que la falta de planificación y ordenamiento territorial multiplicaba la vulnerabilidad de los territorios). También el Colectivo reiteró sus planteamientos de cara a la propuesta de gobierno 2017-2021. En base a la articulación de nuevos actores la atención se centra además en el tema de cooperativas de vivienda, las tecnologías alternativas (como el uso del bambú). El colectivo convoca alrededor de 10 actores más o menos permanentes.<sup>127</sup>

**Los espacios de incidencia.** - participación en el I Foro Nacional Urbano (organizado por el Miduvi, un foro de autoridades, expertos y técnicos locales). Recomendaciones a la LOOTUGS. Participación en los espacios creados por CITE-FLACSO (creación de la Plataforma por el Hábitat y el Derecho a la Ciudad) (2016). Interacción con redes globales HIC y PGR2C.

**Las estrategias y recursos.** – hay un proceso de reformulación y reconstrucción en base a nuevos actores y contexto y una articulación con redes nacionales y globales para el intercambio de ideas.

---

<sup>127</sup> El núcleo principal se ha modificado, actualmente (julio del 2019), este núcleo está conformado por las ONGs: CIUDAD, Somos Ecuador, FUNHABIT, FEPP-Construcciones, IKONEstudio, Hogar de Cristo, y las organizaciones sociales de tercer grado CONBADE y Foro Urbano, además de Eco& Arquitectos (empresa privada) y varios profesionales independientes. Durante el 2018-2019, asistían regularmente a las reuniones del núcleo principal: Arq. Silvana Ruiz de CIUDAD, Soc. Vanessa Pinto de Somos Ecuador, Arq. Luis Gallegos de Funhabit, Arq. Guillermo Serrano de FEPP-Construcciones, Arq. Rubén Paredes de IKONEstudio, Lic. Javier Alvarado de CONBADE, Lic. Nancy Torresano de Foro Urbano y Arq. Eduardo Castro de Eco&Arquitectos. Se mantienen activos de manera frecuente y sin filiación institucional varios profesionales: Abg. Rodrigo Calvachi (independiente), Arq. Jaime Erazo (Ex FLACSO), Econ. Lucía Ruiz (Ex CIUDAD). Además de manera menos regular participan: Soc. María Elena Acosta (Ex H&H), Arq. Denisse Avilés de Hogar de Cristo, Arq. Mónica Dávila (Ex ONU-Hábitat).

**Resultados de la abogacía.** – articulación de redes, difusión de ideas a nivel nacional e internacional. Participación en Hábitat III.

Esta síntesis da cuenta de la coyuntura política en el que la coalición ejerce la defensa o abogacía de su marco de valores, de los espacios de incidencia en los que se produce el aprendizaje.

En el siguiente capítulo se explica cómo las ideas y los temas que fueron entrando en la agenda de la política pública sectorial, luego de haber sido establecidos en los macro niveles, es decir en la constitución y en las normas orgánicas y a nivel de la planeación nacional (a través de los lineamientos que se fijan como vinculantes con las políticas públicas sectoriales y están supervisados y monitoreados por la Senplades y los ministerios coordinadores).

## Capítulo 5

### La agenda de desarrollo urbano y vivienda

El capítulo precedente permitió identificar el marco de valores y creencias de la coalición de causa que aboga por el derecho a la ciudad, la vivienda y el hábitat, este marco de valores se sintetiza en la demanda ciudadana y en la carta compromiso de los actores de incidir en el proceso de transformación de la agenda pública. Se vio cómo en los distintos contextos y coyunturas políticas y en función de los espacios y arenas de acción, la coalición adapta las estrategias y recursos de incidencia.

El cambio de rumbo del modelo de desarrollo y del sistema de creencias del nuevo paradigma (Sumak Kawsay) fue debatido en la Asamblea Constituyente y finalmente establecido en la Constitución, luego el Sistema Nacional de Planificación marca la hoja de ruta de corto, mediano y largo plazo. El sistema de Control Social y Transparencia, y tiene un proceso paulatino de incorporación en las distintas carteras ministeriales.

Aquí se presenta como se fueron consolidando los temas de derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat hasta definir la agenda de la Revolución Urbana (2013), que marcaría la posición del Ecuador en la Nueva Agenda Urbana Global (2016).

#### 5.1. Cambios en el subsistema de desarrollo urbano y vivienda

Recordemos que la definición de un problema de política pública pasa por su etiquetación como problema inaceptable, la categorización de un público víctima, la determinación de causas, autoridades o grupos responsables, el traslado del *focus* del problema a las causas (Zittoun 2013). El trabajo de definición de una propuesta de acción pública (agenda) se apoya sobre un triple proceso de convertir el problema en tratable, la política pública en reformable y la solución en plausible (Zittoun 2013, 20). Este proceso se dio primero en la Asamblea Constituyente en Montecristi, luego en la formulación del Plan de Gobierno, en la elaboración del Plan de Desarrollo y finalmente debía reflejarse en la política sectorial.

La Constitución reestablece el rol del Estado como ente planificador de las políticas orientadas al “buen vivir -sumak kawsay”. Se establece que son deberes primordiales del Estado “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (CNRE 2008, Art3). El Plan Nacional del Buen Vivir del 2009-2013 y posteriormente

el del 2013-2017, refleja justamente el ordenamiento de los planteamientos y establece los lineamientos para concretar las definiciones establecidas en la Constitución.

El Estado ecuatoriano sufrió un intenso ajuste institucional con el objeto de adecuarlo a los mandatos constitucionales primero y segundo a la estructura que marca la Reforma del Estado y los rediseños institucionales definidos en la Senplades. En el contexto de holgura económica y de un estado garantista se generaron amplias expectativas. Muchos problemas entraron en la agenda pública y el proceso de diseño de los instrumentos fue ajustándose de acuerdo a las prioridades y capacidades institucionales.

La Constitución del 2008, coloca el compendio de enunciados de política pública que se construyeron sobre el conjunto de discursos, ideas, análisis, categorías, conceptos debatidos en la Asamblea Constituyente. El “*derecho a la vivienda*” está establecido de manera explícita dentro de los componentes del buen vivir, se expone “que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (CNRE 2008, Art. 30). El cambio emblemático es la inscripción del “*derecho a la ciudad*”, como un eje determinante que se adscribe a una visión alternativa que surge de los movimientos sociales tal como fue descrito en el capítulo 3.

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (CNRE 2008, Art. 31).

El Miduvi se sitúa como organismo rector en materia de desarrollo urbano y vivienda y adopta un rediseño institucional y se plantea la reformulación de sus lineamientos de política acorde al Plan de Desarrollo 2009-2013 (diseño 2010) y al Plan de Desarrollo 2013-2017 (diseño 2013). El rediseño institucional es expresado de acuerdo a la reforma del estado (definida en Senplades), que se expresa en el modelo de gestión, la matriz de competencias y el Estatuto Orgánicos, bases institucionales en los que se reflejan los objetivos institucionales y lineamientos de política. El reto institucional era pasar de una cartera ministerial centrada en el subsidio a la vivienda y asumir la rectoría del desarrollo urbano sostenible.

En el 2010 se emite el Estatuto Orgánico Funcional del Miduvi, en concordancia con la Nueva Reforma del Estado se incorpora la nueva visión y misión de la gestión pública acorde a la Nueva Constitución del 2008 y al modelo de desconcentración y descentralización del Estado. El Estatuto, actualizado en el 2016 enfatiza el rol del Miduvi como entidad rectora en la planificación, la coordinación y articulación de los diferentes actores del Sistema de hábitat, asentamientos humanos y vivienda. De esta manera, la rectoría sobre la conducción de los temas de desarrollo urbano se plantea como uno de los mayores retos institucionales. Se esperaba construir un ministerio con competencias que iban asumir un rol importante para apoyar el equilibrio territorial articulando sus políticas a la estrategia territorial nacional (ETN), encaminar políticas redistributivas para el acceso a suelo y vivienda, incentivar la participación y la planificación territorial.

La Tabla 10 ilustra el cambio en los objetivos establecidos en el Estatuto Orgánico Funcional. La Senplades desde el 2010 era responsable de aprobar la matriz de competencias y revisar los estatutos orgánicos funcionales de acuerdo a la Reforma del Estado puesta en marcha. El proceso de diseño de las políticas plantea una alta participación del Estado como ente planificador y redistribuidor, en ese sentido el Ministerio fue incorporando nuevos temas y ajustes en distintos niveles.

**Tabla 10 Miduvi: Estatuto Orgánico Institucional 2000-2010-2016**

<b>Reglamento Orgánico Funcional 2000</b>	<b>Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos 2010</b>	<b>Estatuto Orgánico Funcional 2016</b>
<p>“<b>Art. 1.-</b> El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Miduvi, es la Cartera de Estado encargada de propender a la consecución de los siguientes objetivos:</p> <p><b>a) Impulsar el desarrollo territorial</b> sobre la base de un <b>ordenamiento equilibrado de los asentamientos humanos,</b></p>	<p>“<b>Art. 5. Direccionamiento Estratégico Institucional</b></p> <p>3.- <b>Objetivo General.</b></p> <p>Contribuir al desarrollo del país a través de la formulación de políticas, regulaciones, planes, programas y proyectos, <b>que garanticen un Sistema Nacional de Asentamientos Humanos,</b> sustentado en una <b>red de infraestructura de vivienda y servicios básicos</b> que consoliden</p>	<p>“<b>Art. 7.-</b> <b>Objetivos</b> Institucionales:</p> <p><b>1. Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo territorial policéntrico</b> incluyente, bajo criterios de sostenibilidad, coherentes con el buen vivir y acordes a la estrategia territorial nacional (ETN) y al modelo de desarrollo del <b>buen vivir.</b></p>

<p>que articule lo urbano y lo rural, que proteja el ambiente y asegure el desarrollo sustentable del país;</p> <p>b) Coadyuvar a la aplicación de políticas de Estado dirigidas a facilitar el <b>acceso a la vivienda, digna para todos con servicios básicos y equipamientos social y urbano</b> orientados especialmente a los <b>sectores poblacionales menos favorecidos;</b></p> <p>c) Promover el aumento sostenible de la cobertura de servicios básicos de: <b>agua potable, recolección, tratamiento y disposición final de desechos líquidos y sólidos;</b> fomentar el interés y la <b>participación de la sociedad</b> para prevenir el deterioro <b>del ambiente;</b></p> <p>d) Propiciar la subsidiaridad en inversiones de vivienda y saneamiento, que promuevan la <b>economía local y el empleo;</b> y,</p> <p>e) Propiciar <b>la participación de las comunidades</b> organizadas, para que, junto con los <b>municipios y organizaciones privadas,</b> desarrollen programas que atiendan las demandas de</p>	<p>ciudades incluyentes, con altos estándares de calidad, <b>alineados con las directrices establecidas en la Constitución Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo.</b></p> <p>3.1 Objetivos Estratégicos.</p> <p>a) <b>Facilitar</b> las condiciones que hagan posible que las familias con menores ingresos puedan acceder a una <b>vivienda digna, o mejorar la vivienda precaria</b> que poseen;</p> <p>b) <b>Mejorar y ampliar</b> la dotación de <b>agua potable y saneamiento a las áreas urbano-marginales y rurales,</b> donde existen altos índices de pobreza, déficit y alta densidad demográfica;</p> <p>c) <b>Promover</b> e incentivar la <b>participación del sector privado,</b> tanto en <b>el financiamiento como en la construcción</b> de programas de vivienda social y proyectos de agua potable, saneamiento y residuos sólidos;</p> <p>d) <b>Apoyar a los municipios</b> para que desarrollen los mecanismos e instrumentos que les permitan administrar en <b>forma planificada el uso y ocupación del suelo,</b> en forma tal que se mejoren las <b>condiciones sociales y ambientales de los pueblos y ciudades;</b> y,</p> <p>e) <b>Incentivar la participación de las comunidades organizadas,</b> para facilitar la atención a la</p>	<p><b>2. Incrementar el acceso a vivienda habitable, segura y adecuada</b> y el <b>acceso a suelo con servicios</b> a nivel nacional.</p> <p>3. Incrementar los mecanismos que afiancen las <b>capacidades de planificación,</b> rectoría, coordinación y gestión del Estado y la <b>articulación</b> entre los <b>diferentes actores del Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda a nivel nacional.</b></p> <p>4. Incrementar la <b>eficiencia</b> institucional del Miduvi.</p> <p>5. Incrementar el desarrollo del <b>Talento Humano</b> del Miduvi.</p> <p>6. Incrementar el uso eficiente del <b>presupuesto del Miduvi</b>”</p>
--	--	---

<b>vivienda, agua potable y saneamiento básico”</b>	demanda de vivienda, agua potable, saneamiento y residuos sólidos”	
<b>Acuerdo Ministerial 35. RO.209-22.11.2000</b>	<b>Acuerdo Ministerial 058. RO. 120 01.02. 2010</b>	<b>Acuerdo Ministerial 051-15. RO.515-25.02.2016.</b>

Fuente: Elaboración a partir del Acuerdo Ministerial 35. (RO.209-22.11.2000; Acuerdo Ministerial 058 (RO. 120 01.02. 2010) y Acuerdo Ministerial 051-15(RO.515-25.02.2016. (El subrayado es mío).

El diseño de la Agenda de se puede analizar a partir de dos documento de Política Sectorial y su proceso de elaboración, desplegados en el 2010 con el ministro Walter Solís y en el 2013 con el ministro Pedro Jaramillo,<sup>128</sup> y dos procesos relevantes colaterales: la definición del eje de la revolución urbana y la construcción de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo (LOOTUGS), diseños que fueron mediados con mayor o menor amplitud por procesos de socialización, construcción y consulta con la sociedad civil.

Además, en el nuevo diseño de coordinación interinstitucional, el proceso de construcción de la política sectorial implicaba los ajustes y consolidación con otros instrumentos de gestión institucional (estatuto orgánico, planes estratégicos y planes operativos) y otros subsistemas de políticas (Agenda Social (MCDS), Planificación Nacional (Senplades), Administración Pública (SNAP), Recursos Humanos (Ministerio de Relaciones Laborales), presupuesto (Ministerio de Finanzas).

La coordinación y articulación podría ampliarse a todo el marco definido como el Subsistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda, tal como estaba contemplado en los dos documentos de política sectorial (2010 y 2013).

---

<sup>128</sup> La elaboración del documento de política sectorial, en el 2010, estuvo coordinado por la Arq. Silvana Ruiz y socializado en una reunión en el Centro de Investigaciones CIUDAD con la participación de actores sociales articulados en torno al Contrato Social por la Vivienda (según se indica en el Informe de Consultoría Ruiz S. 2011). En el 2013 el documento estuvo coordinado por el Arq. Gustavo Duran (documento retroalimentado en 3 asambleas del Consejo Ciudadano Sectorial, el equipo técnico y político del Miduvi) . En el 2014, con el ministro Diego Aulestia, hubo un reajuste en los lineamientos estratégicos, que coloca énfasis en el derecho a la ciudad y la producción social del hábitat. La actualización fue presentada en la Asamblea del Consejo Ciudadano Sectorial del 11 de septiembre del 2014.

### **a) El diseño de la Política Sectorial en el 2010 y la revolución urbana**

En el 2010, se desarrolla el primer proceso de consultoría para la formulación del Documento de Política del Miduvi en donde se plasma la agenda de gobierno de desarrollo urbano y vivienda denominada “*Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna*” (PNHSAHV). El documento tuvo un proceso de retroalimentación con actores sociales y fue aprobado el 24 junio del 2010.<sup>129</sup> La PNHSAHV-2010 establecía como objetivos generales de la política sectorial el acceso universal, la conformación del Sistema Nacional de Política Sectorial (como estructura de articulación multisectorial y multinivel), la democratización del crédito y un sistema eficiente y participativo de gestión integral de la política. Estos objetivos se enunciaban en los siguientes términos:

- a) Contribuir al acceso universal a vivienda adecuada, con énfasis en los grupos de atención prioritaria;
- b) Contribuir a la conformación del sistema nacional de asentamientos humanos para el buen vivir;
- c) Contribuir a la democratización del crédito y el financiamiento para la vivienda y el hábitat;
- d) Consolidar sistema y gestión integral, eficiente y participativa de vivienda y hábitat (Miduvi 2011, 8).

Estos objetivos responden al siguiente análisis de los problemas centrados en 4 ejes:

- a) el primero tiene que ver con el acceso limitado a vivienda adecuada, y está caracterizado por los niveles de déficit cuantitativo y cualitativo, los problemas de hacinamiento y la falta de interés del mercado inmobiliario de atender a los sectores de bajos ingresos.
- b) el segundo eje está relacionado a los problemas de crecimiento desequilibrado y deficitario de los asentamientos humanos
- c) el tercer eje de problemas se refiere al limitado e inadecuado financiamiento para vivienda y servicios públicos.

---

<sup>129</sup> Tal como se afirma en el documento Miduvi 2014, “Reformulación del Proyecto Socio Vivienda”. Documento no publicado. Según este documento se preveía un monto de \$193.709.598,91 para el periodo 2011-2017, el documento afirma que la “Política Sectorial fue aprobada por el señor Presidente de la República el día 24 de junio de 2010 y en base a la cual se han determinado los requerimientos de inversión de Miduvi a fin cumplir los objetivos nacionales del sector vivienda” (Miduvi 2014, 3).

- d) Finalmente se hace referencia a los problemas de desarticulación y gestión deficiente de la institucionalidad del sector (Miduvi 2011, 8).

El documento, se enmarca en el nuevo paradigma de las políticas públicas que se pretendía impulsar, el mismo que implica coherencia con la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir. Integra además la visión de un sistema de articulación en el denominado “Sistema de Hábitat y Asentamientos Humanos y Vivienda (SHAHV)” que incluye a actores sociales y políticos. Tiene por objeto:

Superar la tradicional intervención aislada en vivienda para pasar a intervenciones integrales, intersectoriales e inter-actorales que enfoquen el conjunto de condiciones para el ‘Buen Vivir’ y la garantía del derecho a la ciudad como un nuevo paradigma en la gestión de las ciudades y los territorios.... implica la articulación de instituciones y actores y el establecimiento de mecanismos que garanticen intervenciones coherentes, complementarias y sinérgicas. Este complejo inter-actoral, inter-institucional y los mecanismos y espacios formales de coordinación e interacción constituyen el ‘Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda’ (Miduvi 2011, 68).

Se reconoce el carácter interinstitucional, multinivel y con la participación de diversos actores de la gestión, tomando en cuenta los distintos niveles de gobierno, sectores y actores involucrados (públicos, privados y comunitarios) y la necesidad de crear y fortalecer los espacios de concertación pública-privada-comunitaria y contribuir a la consolidación de las condiciones institucionales y sociales que permitan el ejercicio del derecho a la ciudad y a un hábitat adecuado. Se resalta la necesidad de fortalecer la capacidad de liderazgo del Miduvi como ente rector y articulador del sistema (Miduvi 2011, 68).

El modelo de gestión, establece la articulación multinivel, así como los procesos de coordinación y retroalimentación interinstitucional, que incluye la articulación con la sociedad civil.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> En este documento se habla del Consejo Consultivo, en lugar de Consejos Ciudadano y establece una variedad de actores entre ellos: del sector público (Miduvi, BEDE, MCDS, SNFP); del sector privado (Cámara de la Construcción, gremios) del sector comunitario (Organizaciones barriales de segundo y tercer grado, además el Contrato Social por la Vivienda) (Miduvi 2011, 72). El Consejo Consultivo no se llegó a conformar. Pero -en base a la LOPC- se crea el Consejo Ciudadano Sectorial en septiembre del 2011, con representaciones a nivel nacional y zonal (en las 9 zonas). En la LOPC existen las dos figuras Consejo Consultivo y Consejo Ciudadano Sectorial.

A nivel de los programas, se incluye intervenciones sobre equipamiento urbano, mejoramiento barrial integral, fortalecimiento de centros integrales de servicios rurales, el apoyo a la gestión de suelo para uso habitacional, ampliación de cobertura de los servicios públicos de agua, alcantarillado y saneamiento, capacitación y asistencia técnica a la producción social del hábitat y la promoción del *derecho a la ciudad* (Miduvi 2011). También ya se plantean los programas piloto de “vivienda de alquiler”, “la gestión patrimonial”, “la gestión de riesgos”. Ya se enuncia una Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión de Uso de Suelo, Hábitat y Vivienda, como uno de los ejes de trabajo del Ministerio, en ese momento se establecía la corresponsabilidad de Senplades y del Miduvi en la elaboración de esta ley.

**Tabla 11 Ecuador: Política Sectorial 2010**

Ejes	Componentes
Acceso universal a la vivienda adecuada	- diversas modalidades y forma de intervención
Asentamientos y espacios para el buen vivir	- mejoramiento barrial, centros integrales de servicios rurales, gestión del suelo para uso habitacional, servicios públicos de agua, alcantarillado, capacitación y asistencia técnica a la producción social del hábitat
Subsistema Nacional de Financiamiento de la Vivienda y el Hábitat	- sistema de incentivos, crédito para vivienda, financiamiento para la producción de vivienda social, financiamiento de servicios públicos, equipamiento urbano y mejoramiento barrial
Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda	- actores, modelo de gestión desconcentrada y participativa, sistema de información, sistema de evaluación, programa de fortalecimiento y capacitación para la participación de la sociedad civil, investigación y desarrollo tecnológico

Fuente: Miduvi 2011. Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna

Los objetivos estarían orientados a generar el desarrollo equilibrado, inclusivo y sustentable de las ciudades y de los asentamientos humanos menores; la coordinación de los distintos niveles de gobierno para garantizar el derecho universal a vivienda adecuada; la garantía de reserva de suelo para uso habitacional en relación al déficit acumulado y a la proyección de crecimiento de la población; el establecimiento de estándares mínimos urbanos,

arquitectónicos y de calidad de servicios (agua, alcantarillado, energía eléctrica, conectividad) exigibles a nivel nacional en la planeación e implementación de políticas, programas y proyectos relacionados con la vivienda, la ciudad y el hábitat. Se destaca el rol de esta normativa en la redistribución de la plusvalía generada por las inversiones públicas o por la normativa urbanística (Miduvi 2011, 56). Varios lineamientos establecidos en el documento de política del 2010 quedaron en estambay, o se avanzaron lentamente, hasta su reformulación en el 2013.

En el 2011 se produce un cambio de autoridades en la cartera ministerial: el Arq. Pedro Jaramillo, que había sido asesor en el Miduvi en el 2007, asume la dirección del Ministerio. Recibe la tarea de impulsar la Política de Desarrollo Urbano y Vivienda, fortalecer la rectoría en temas de desarrollo urbano y vivienda, e impulsar la Ley de Suelo y Ordenamiento Territorial. A pocos días de la posesión el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, Arq. Pedro Jaramillo expresaba cuales serían los desafíos de esta cartera y del gobierno nacional, en los siguientes términos:

Uno de los retos que nosotros traemos es sentar las bases de un crecimiento y un desarrollo urbano ordenado en nuestras ciudades. Como nosotros sabemos los problemas de las ciudades no escapa a los problemas de América Latina, son ciudades que han crecido al margen de una política de territorio, muchas ciudades no cuentan con los instrumentos de planificación necesarios y queremos definitivamente que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como su nombre lo indica, retome ese rol rector que debería tener en la planificación y en el crecimiento del país (Pedro Jaramillo 2011, entrevista).<sup>131</sup>

En el informe de gestión del Miduvi para el periodo 2011-2012, ya se expresan modificados los objetivos sectoriales, dando mayor peso al tema de “rectoría en temas urbanos” y de “eficiencia operacional”, sin dejar de lado la vocación vivandista. En ese sentido se establece que:

Son objetivos estratégicos del Miduvi, intensificar los mecanismos para que las familias ecuatorianas accedan a una vivienda digna, con énfasis en los grupos de atención prioritaria; así como mejorar las capacidades de los prestadores de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en todo el país; y, de los GAD en la

---

<sup>131</sup> Entrevista televisada al ministro Pedro Jaramillo (2011), disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=qjNtHLA-9d4>

planificación y gestión de asentamientos humanos en el territorio nacional, en un marco de eficiencia operacional, desarrollo del talento humano y uso eficiente de presupuestos (Miduvi 2012).<sup>132</sup>

En el 2012, Alianza País formula el Plan de Gobierno para el periodo 2013-2017 (Alianza País 2014) y decide establecer las llamadas 10 revoluciones.<sup>133</sup> A partir del balance de los temas pendientes para desplegar los contenidos constitucionales se incorporaron la Revolución Ecológica, la Revolución del Conocimiento y las Capacidades, la Revolución Cultural, la Revolución de la Justicia, la Seguridad y la Convivencia y la Revolución Urbana. La “Revolución Urbana” fue el décimo eje que entró en la agenda política de PAÍS (Plan de Gobierno 2013-2017) y plantea “avanzar con fuerza en el campo del ordenamiento territorial y la planificación urbanística, la construcción de un territorios urbanos y rurales habitables, eficientes y eficaces en la provisión de servicios públicos” (Alianza País 2014, 27).

El mandato del derecho a la ciudad nos impulsa a avanzar en forma conjunta con los GAD, en la recuperación de espacios públicos, el control de la contaminación, el fortalecimiento de la identidad de las ciudades, el acceso a una vivienda digna y la eficiente dotación de servicios básicos amigables con la naturaleza (Alianza País 2014, 27).

En esta agenda política se asume el mandato constitucional y se propone impulsar el “derecho a la ciudad”, la recuperación de espacios públicos, como espacio de recreación y del aprendizaje, se propone el fortalecimiento de la identidad, el fomento la participación y la corresponsabilidad ciudadana, el acceso a vivienda digna y una adecuada movilidad (Alianza País 2014, 27).<sup>134</sup>

### **Ilustración 18 Miduvi. Pilares de la Revolución Urbana**

#### **1. Ciudades productivas para el buen vivir que:**

- a) Orienten la inversión a la transformación de la economía, basada en los atributos propios de cada ciudad priorizando mecanismos de (re)distribución y desarrollo endógeno: ciudades

<sup>132</sup> Miduvi, 2013. Informe de Gestión 2011-2012. Disponible en : <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/REVISTA-FINAL.pdf>

<sup>133</sup> A las 5 revoluciones planteadas en el Plan de Gobierno 2009-2013 (1 Revolución Política, 2 Revolución Ética, 3 Revolución Económica Productiva y del Trabajo, 4 Revolución Agraria y 5 Revolución Social), se suman en el Plan 2013-2017, 5 nuevas revoluciones (6 Revolución Ecológica, 7 Revolución del Conocimiento y las Capacidades, 8 Revolución Cultural, 9 Revolución de la Justicia, la Seguridad y la Convivencia y 10 *Revolución Urbana*) (Anexo 4).

<sup>134</sup> Alianza País. 2014. Nuestras Diez Revoluciones. IV Convención Nacional. Esmeraldas. <https://www.alianzapais.com.ec/images/recursos/documentos/10-revoluciones.pdf>

turísticas, industriales, del conocimiento, comerciales, administrativas, de servicios; con la potenciación de redes de ciudades enmarcadas en la Estrategia Territorial Nacional.

**2. Ciudades equitativas e incluyentes para el buen vivir que:**

- a) Promuevan el acceso equitativo de la población al suelo, y vivienda digna en un entorno seguro y amigable, con servicios, equipamientos y movilidad adecuados y eficientes asegurando que las cargas y beneficios que genera la ciudad sean repartidas equitativamente entre los ciudadanos.
- b) Eliminen las prácticas de especulación del mercado del suelo promoviendo la corresponsabilidad entre ciudadanos y administración pública respecto al financiamiento de las infraestructuras de las ciudades y que generen espacios de participación e interacción ciudadana para la gestión pública de la ciudad.

**3. Ciudades planificadas y sustentables para el buen vivir que:**

- a) Optimicen el uso del territorio y promuevan el aumento de áreas verdes, espacio público de calidad y movilidad alternativa.
- b) Impidan el apareamiento de nuevos asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigables ni en zonas ambientalmente sensibles.
- c) Potencien la planificación y ordenamiento territorial acorde a la estrategia territorial policéntrica.
- d) Respondan a políticas y metodologías de regularización física y legal de los asentamientos humanos irregulares con criterios de planificación urbana participativa y corresponsable, inclusión social; atendiendo a consideraciones de prevención y mitigación de riesgos.

**4. Ciudades amigables para el buen vivir que:**

- a) Recuperen la identidad, el patrimonio, la imagen urbana y la generación del espacio público y zonas verdes de calidad.
- b) Propicien la cercanía del Estado a la población a través de la generación de equipamientos institucionales organizados que solucionan problemas de movilidad, funcionalidad y que aportan a las ciudades espacios públicos de calidad para la interacción social.

**5. Ciudades del conocimiento para el buen vivir que:**

- a) Impulsen la transformación de la matriz productiva a través del fortalecimiento de núcleos urbanos destinados a la educación, investigación e innovación

Fuente: Miduvi, 2013. Política de Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna (29-30)

En el informe de gestión se enuncia, se posiciona y se difunde el eje denominado “Revolución Urbana para el Buen Vivir”. Se habla del Sistema Nacional de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda, del acceso universal, la vivienda digna y también de la gestión y

control del suelo, así como de una gestión pública participativa que articula a los actores del sistema.

A través de la Política Sectorial promueve el adecuado uso, gestión y control del suelo, el desarrollo integral de los asentamientos humanos y viabiliza la ágil y eficiente ejecución de equipamientos, infraestructura y espacios públicos adecuados, impulsa el acceso universal a servicios básicos, con énfasis en grupos de atención prioritaria y el acceso universal a vivienda digna, en el marco del ordenamiento territorial. El Miduvi impulsa una gestión pública y participativa, articula a los diferentes actores del Sistema Nacional de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda” (Miduvi 2012).<sup>135</sup>

La propuesta de la **Revolución Urbana** fue estructurada en cinco pilares de las ciudades para el buen vivir (ciudades productivas, equitativas, planificadas y sustentables, amigables y del ciudades del conocimiento, Ilustración 18) y fue difundida en todo el país en el 2013 tanto a través de los foros de formación política llevados a cabo por el movimiento Alianza País en el proceso de construcción y difusión del plan de gobierno, como en las Asambleas del Consejo Ciudadano Sectorial impulsadas por el Miduvi a nivel de las 9 zonas de planificación. Los foros tenían el objetivo de difundir la propuesta y levantar elementos de retroalimentación. La sistematización de las Propuestas de las Asambleas fue remitida a las autoridades de Miduvi y Senplades. Estos aportes están recogidos en las Memorias de las Asambleas Zonales (Miduvi 2013).

#### **b) El diseño de la Política Sectorial en el 2013**

En el 2013 la Subsecretaria de Hábitat y Asentamientos Humanos<sup>136</sup> (SHAH) estaría encargada de varios temas que perfilan las nuevas tareas y orientaciones y el giro institucional de la política sectorial. Entre los temas de responsabilidad claves para impulsar una nueva rectoría sectorial estaba:

- a) La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)
- b) El Sistema Nacional de Catastros (SNC)
- c) La Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC)
- d) La Dotación de Espacios Públicos a gran escala

---

<sup>135</sup> Miduvi, Informe de Gestión 2011-2012. Disponible en : <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/REVISTA-FINAL.pdf>

<sup>136</sup> Al frente de la Subsecretario de Hábitat y Asentamientos Humano (SHAH) del Miduvi estarían Arturo Mejía (diciembre 2011 a enero 2013), José Morales (enero a mayo 2013) y Felipe Guevara (mayo 2013 a agosto 2015).

- e) Los Programas Integrales Territoriales Integrados (PITIs)
- f) El diseño de áreas emblemáticas de intervención en el Centro Histórico de Quito
- g) La conformación del Consejo Ciudadano Sectorial
- h) La actualización de la Política Sectorial

Entre las tareas de esta Subsecretaría también consta la actualización de la “*Política Nacional de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda del 2013 (PNHAHV-2013)*” en acorde con la Estrategia de Largo Plazo, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que es en la que se debía concreta el Plan de Gobierno 2013-2017<sup>137</sup> y sus 10 revoluciones y más específicamente la “Revolución Urbana”.

Los lineamientos de la política sectorial del Miduvi se alinearon con los siguientes objetivos del PNBV (2013-2017): “Consolidar la presencia del Estado democrático y la construcción del poder popular; Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad y; Mejorar la calidad de vida de la población” (Miduvi 2013).

Esta reforma en el diseño de la política pública se sitúa en el campo del debate sobre las orientaciones que guían la agenda de política sectorial. Gustavo Durán, Coordinador del Equipo Técnico Consultor responsable del documento de Actualización de la Política Sectorial (2013),<sup>138</sup> destaca que se trata de un “proceso de reforma profunda” más bien conceptual que de instrumentación, sobre cómo se concibe el territorio, la ciudad y el hábitat.

El Estado Ecuatoriano se planteó revisar la política habitacional, en el marco de la reforma general que tuvo el Estado en el proceso de la *revolución ciudadana*. Si se podría sintetizar en hábitat y vivienda lo que vivimos, a mi modo de ver fue un proceso de reforma profunda, que partió de una reforma conceptual, antes que de los instrumentos. Antes que las políticas

---

<sup>137</sup> Hasta junio del 2010 se tenía un documento de política sectorial, alineado al Plan de Desarrollo del 2009-2013. En el 2013 se dispone de recursos de Naciones Unidas (ONU-Hábitat Ecuador) para actualizar el documento de Política acorde al Plan del Buen Vivir del 2013-2017. Gustavo Durán, coordinó el equipo de consultores de Naciones Unidas para la elaboración del documento base. Francesca Blanc (Directora de Hábitat) y Lucía Ruiz (asesora Ministerial) estarían a cargo del seguimiento del proceso y la articulación con el equipo técnico ministerial y con la base social representada en el Consejo Ciudadano Sectorial. El documento final fue revisado por el Viceministro Jorge Maguiña, y fue aprobado por el Ministro Pedro Jaramillo, luego compartido con la Senplades y con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en noviembre del 2013. Este documento fue la base para la articulación con la Agenda de Desarrollo Social coordinada por MCDS.

<sup>138</sup> La Oficina de ONU Hábitat en Ecuador, financió la consultoría del 2013, en ese momento Mónica Quintana estaba como su Representante (Quintana también participaba en las reuniones del Colectivo Contrato Social por la Vivienda)

concretas el país vivió y sigue viviendo, hasta Hábitat III, un cambio en la forma en que se concibe el territorio y la ciudad, cómo se concibe el hábitat... Luego puede que la política como tal no lo refleje (Gustavo Durán 2018, entrevista).<sup>139</sup>

Gustavo Durán subraya que este proceso es un trabajo que se venía construyendo por los actores de la sociedad civil, que venían trabajando por más de 30 años, actores históricos que planteaban perspectivas alternativas, actores de la academia y las ONGs, como es el caso de CIUDAD y la Universidad de Guayaquil. Posiciones que logran concretarse en la Constitución del 2008, un trabajo que no ha sido suficientemente resaltado.

Me parece que ese es un trabajo que se ha hecho silenciosamente, y que no lo hicieron actores estatales necesariamente. Más bien fueron actores de la sociedad civil, durante muchos años, treinta años, cuarenta años fácilmente. Actores históricos del sector hábitat, que día tras día, en un aparente trabajo árido, entre comillas, “inoficioso”, porque probablemente no se veían los resultados, fueron capaces de cambiar la forma de entender el sector. Yo creo que eso es una cosa que habría que resaltar en primera instancia. La misma Silvana, es decir la gente de CIUDAD, la gente de Guayaquil, en general la gente que durante muchos años se estrelló contra una institucionalidad rígida y sorda (Gustavo Durán 2018, entrevista).<sup>140</sup>

La articulación entre la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo, y las políticas públicas debía expresarse de manera coherente, y el documento trató de reflejar la articulación de la política sectorial con el PNBV y con los ejes de la Revolución Urbana. Durán señala que era “muy interesante que de la mano del Plan de Desarrollo cada Ministerio recibió la instrucción de adaptar las políticas y sus actuaciones en los territorios a los lineamientos de la Constitución y del Plan de Desarrollo” (Gustavo Durán 2018, entrevista). La guía de elaboración de las Políticas Públicas de Senplades, establece la necesidad de articulación de las políticas sectoriales con la Constitución, el PNBV y desplegar una metodología de participación ciudadana en el proceso de construcción (Senplades 2010). Política Sectorial quedó organizada en 4 políticas estructurantes y 12 lineamientos de políticas (Ilustración 19).<sup>141</sup> Los 12 lineamientos de políticas contienen sus estrategias, dando cuenta del giro que

---

<sup>139</sup> Gustavo Durán (consultor Miduvi, profesor y actual Coordinador de la Maestría de Investigación en Estudios Urbanos de FLACSO-Ecuador), en conversación con la autora, marzo de 2018

<sup>140</sup> Silvana Ruiz, Coordinadora del Contrato Social por la Vivienda, Directora de CIUDAD, Consultora de Miduvi para el diseño de la Política Sectorial (PSHAV) en el 2010.

<sup>141</sup> El lanzamiento del proceso de construcción participativa de la Política Sectorial, en mayo del 2013, contó con la participación de autoridades: Diego Zorilla, Coordinador de ONU en Ecuador, Pedro Jaramillo, ministro del Miduvi, Marcelo León, viceministro (Miduvi, 2013), los Subsecretarios de Hábitat (Luis Felipe Guevara) y de

toma la agenda sectorial al integrar una diversidad de temas con el que se pretende responder a los lineamientos establecidos en la Constitución y en el PNBV.

### **Ilustración 19 Miduvi; Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna 2013 – 2017**

**“MISIÓN:** Ejercer la rectoría e implementar políticas públicas de las ciudades, garantizando el acceso al hábitat seguro y saludable, a la vivienda pública y al espacio público integrador

**VISIÓN:** Ciudades incluyentes, equitativas, diversas innovadoras y sustentables

**Política estructural 1. Promover el desarrollo urbano sostenible y ordenado, priorizando el aprovechamiento de la ciudad construida de acuerdo a la planificación para el Buen Vivir y la estrategia territorial nacional (ETN).**

**Política 1.** Promover un crecimiento planificado y ordenado de los asentamientos humanos y evitar la conformación de asentamientos humanos irregulares

**Política 2.** Promover el equilibrio territorial a través del desarrollo de las ciudades intermedias y del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en zonas rurales prioritarias

**Política 3.** Promover el aprovechamiento de suelo urbano servido.

**Política estructural 2. Promover el acceso a suelo servido, vivienda adecuada y digna y hábitat seguro y sostenible**

**Política 4.** Facilitar la disponibilidad de suelo para programas de interés público como infraestructura, equipamiento y vivienda de interés social

**Política 5.** Facilitar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna, que cuenten con servicios básicos, tomando en cuenta las condiciones ambientales, económicas, sociales y culturales

**Política 6.** Contribuir al mejoramiento de ciudades a través de intervenciones integrales planificadas

**Política 7.** Facilitar el acceso al financiamiento para suelo y vivienda de interés social

**Política estructural 3. Afianzar la rectoría del Estado, en materia de hábitat y vivienda**

**Política 8.** Fortalecer la articulación entre los diferentes actores del Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda

**Política 9.** Implementar los mecanismos de planificación, regulación y control que contribuyan a una adecuada gestión del hábitat.

---

Vivienda (Rubén Paredes). Como equipo técnico participaron los delegados de las distintas subsecretarías y el equipo consultor encargado de coordinar el diseño del documento de Política Sectorial. Por parte de las organizaciones sociales participaron los delegados de las Asambleas Zonales y Nacional del Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda (CCS- HAHV que incluye en ese momento al Contrato Social por la Vivienda, al Foro Urbano y la CONBADE como organizaciones sociales de tercer grado).

**Política estructural 4.- Apoyar la Producción Social del Hábitat integrada a un modelo de desarrollo que garantice el derecho a la ciudad**

**Política 10.** Promover la gestión democrática de la ciudad y la generación de los espacios de convivencia ciudadana

**Política 11.** Promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades para generación, uso y ocupación de vivienda y espacio público”

Fuente: Miduvi. 2013. Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna

Dos instancias de sinergia interinstitucional están establecidas en el proceso de diseño de la política una es la articulación con la Agenda de Desarrollo Social y otra con el Plan Nacional de Desarrollo (sus objetivos y lineamientos de política). Pero también hace sinergia con la Revolución Urbana y con la Estrategia Territorial Nacional. El documento de política contiene los programas para los diferentes lineamientos (Anexo 2). Posteriormente estos lineamientos debían reflejarse en los Planes Operativos Anuales y en el Plan Estratégico Institucional. El Plan Operativo Anual (POA) a su vez tenía un seguimiento desde la Senplades o desde la SNAP, a través de la herramienta denominada GPR (Gestión por Resultados). El ejecutivo además estableció el seguimiento de los “compromisos presidenciales”, que eran temas que surgían en los diálogos establecidos en las “sabatinas” en las que el presidente exponía su gestión y generaba compromisos. De igual manera la coherencia debía expresarse en los reportes anuales remitidos a la Función de Transparencia y Control Social (Informes de Rendición de Cuentas).

Todos los enunciados se enmarcan dentro de los referenciales centrados en el enfoque de derechos, enfatizando los ejes de la revolución urbana para lograr ciudades incluyentes, equitativas, diversas innovadoras y sustentables y en donde el Estado asume la responsabilidad rectora y garante de las definiciones constitucionales y los lineamientos definidos a nivel macro en la planificación nacional y en las leyes nacionales. En el Anexo 2 se detallan los programas e instrumentos definidos para cada una de las políticas.

En octubre del 2013 y de cara a Hábitat III, se desarrolló el Foro Urbano Nacional I en el que el Ministro Pedro Jaramillo destaca el giro en torno a la política sectorial orientada por las propuestas de la “Revolución Urbana” (por ciudades planificadas y sostenibles, equitativas, productivas y participativas) y el paradigma del derecho a la ciudad, así se va cimentando una nueva narrativa. El informe del foro señala:

Este renovado interés del Estado Central por la planificación urbana y el ordenamiento territorial se inserta en la planificación nacional a través de la Revolución Urbana, confirmando la voluntad del Gobierno Nacional de superar las inequidades socio-espaciales existentes con el fin de orientar las dinámicas de crecimiento urbano y de acceso al suelo y a la vivienda.

El fundamento constitucional de la Revolución Urbana es el derecho a la ciudad, entendido como la igualdad de oportunidades para el disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, según criterios de justicia social y asegurando los derechos humanos de la población más vulnerable...

Bajo el lema ‘Ciudades sostenibles, ciudades para la vida’ el Foro centra el debate sobre la sostenibilidad urbana en temáticas específicas como la planificación urbana, entendida como el ejercicio del derecho a la ciudad en el territorio; las herramientas de gestión del suelo, que sirven para concretar lo dispuesto en las fases de planificación; y, la producción social de la vivienda como uno de los componentes de la sostenibilidad urbana (Miduvi 2013 Foro Urbano Nacional I).

En el mismo Foro (2013), Augusto Barrera -en ese entonces Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito- despliega la narrativa en torno a los derechos en la ciudad en los siguientes términos:

...la construcción de ciudades sostenibles y para el Buen Vivir en el Ecuador, amerita repensar el modelo de crecimiento y desarrollo que ha caracterizado a nuestras ciudades y analizar las perspectivas de la ciudad que, fundamentalmente, plantee la equidad como elemento central de la política y actuaciones urbanas para procurar la utilización de las reservas urbanas, en beneficio de la recuperación de áreas centrales, adecuadas densificaciones y de control de la expansión; que construya policentralidad para acercar los servicios a los residentes y adecuar la funcionalidad de los territorios; que potencie el uso del transporte público y no motorizado, así como del espacio público; que active la participación ciudadana; que construya oportunidades para el desarrollo y promoción de las actividades productivas en todas las escalas, modificando de esta manera la exclusión e inequidad social característica fundamental de nuestras ciudades (Miduvi 2013 Foro Urbano Nacional I).

Con el cambio de autoridad en el 2014 y la llegada del ministro Diego Aulestia, se hace una actualización de los lineamientos que refuerzan dos ejes: “la Producción Social del Hábitat” y

el “Derecho a la Ciudad” (Rubén Paredes 2018, entrevista).<sup>142</sup> Se propone promover la gestión democrática de la ciudad y la generación de espacios de convivencia ciudadana. Sin embargo, anota Augusto Barrera, en términos de instrumentos, los elementos centrales de la formulación de la política de producción de vivienda siguen la continuidad de la década anterior, se mantiene el modelo ABC, varían un poco los elementos de esa triangulación, varía un poco la inversión. Pero no se despliegan otros instrumentos que definirían un cambio importante tales como incentivos a la autoconstrucción, vivienda fiscal en arrendamientos, mecanismo de control de los cánones de arrendamiento (Augusto Barrera 2019, entrevista). El documento “Posición Nacional del Ecuador frente a la Nueva Agenda Urbana” (Miduvi 2016) y posteriormente la publicación de “Agenda Urbana Nacional Ecuador” (Miduvi, 2019) retoman los lineamientos del PNBV (2013-2017), de la política sectorial (2013-2017) y de los ejes de la Revolución Urbana, posicionando el enfoque de derechos, los nuevos derechos constitucionales, el rol del estado como ente planificador, redistribuidor (tanto territorial como socialmente) a nivel nacional e internacional, con el enfoque que se vino construyendo durante toda la década (2007-2017).

### c) La LOOTUGS

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) conocida como la LOTUS y publicada en RO 790 del 05.07.2016), tuvo un largo proceso de diseño. De hecho, debía haber sido una de las prioridades luego del COOTAD como marco legal complementario para el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Con esta ley, además de contener los instrumentos de gestión de suelo, se afirman conceptos básicos como la función pública del urbanismo, el derecho a la ciudad, y la distribución de cargas y beneficios, así como una articulación con el tema de vivienda social.

Uno de los cambios en las orientaciones de políticas en el Miduvi fue justamente asumir el tema de rectoría en la gestión de suelo, un área de experticia en la que se apeló a la

---

<sup>142</sup> “En el debate de la LOTUS en la época de Diego Aulestia, entraron los temas de producción social del hábitat y vivienda, cuando estaban María Elena y Vanessa” (Rubén Paredes 2018, entrevista).

Varios actores de organizaciones que participaron en el Colectivo CSV formaron parte del equipo ministerial: Silvana Ruiz (estuvo en el diseño de la política Sectorial en el 2010-2011); María Elena Acosta, fue Gerente del Proyecto BID en Miduvi y luego Gerente de Gestión Social (2013-2014); Vanessa Pinto, Gerente de Vivienda Rural (2014), y Rubén Paredes Subsecretario de Vivienda (2011-2014) (se incorpora al Colectivo en el 2018). Anteriormente durante el 2013 la Gerencia de Gestión Social estuvo a cargo de Javier Alvarado (quien fue coordinador del CSV en el periodo 2010-12 y como tal miembro del Consejo Ciudadano Sectorial del Miduvi. Entre 2008 y 2010 se desempeñó como director de proyectos de la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador (CONBADE). Entre 2011 y 2014 Lucía Ruiz participó en el diseño de las políticas sectoriales y en la conformación y acompañamiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Miduvi.

cooperación internacional. Tanto el Miduvi como la Asamblea Constitucional recurrieron a la asesoría de expertos para el diseño de la LOOTUGS. Entre el 2013 y 2016 bajo la responsabilidad del Miduvi, más específicamente de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, hubo un proceso intenso de asesoría, apoyo de expertos y cooperación internacional para el diseño de la Ley y el fortalecimiento del equipo técnico de la Subsecretaria (José Morales 2018, entrevista). Hay un proceso de formación especializada de los funcionarios en Japón en planificación urbana y gestión de suelo responsables de área, entre ellos Arturo Mejía y Pepe Morales (Pamela Olmedo 2017, entrevista). Se desarrollaron foros de alto prestigio con el apoyo del Lincoln Institute, para generar el debate y difusión de las ideas y propiciar los espacios de coordinación inter institucional. Se crearon espacios de formación de funcionarios, ministros y tomadores de decisiones de varias carteras ministeriales (Miduvi, Senplades, CNC). El conocimiento más especializado permitió la revisión de la LOTUS, a la luz de la complejidad de lo que implicaría su implementación (Pamela Olmedo 2017, entrevista).

ONU Hábitat Ecuador, estaba además en ese momento colaborando en la elaboración de la política pública sectorial. Se hicieron varios eventos, talleres de capacitación en los que se discutían temas de planificación territorial, planificación urbana, gestión y uso del suelo, normativas y leyes con experiencias relevantes de Colombia y Brasil sobre el Estatuto de la Ciudad, lo que permite un proceso de aprendizaje sobre las políticas, las herramientas de planificación urbana y de financiamiento (Pamela Olmedo 2017, entrevista).

El 16 de junio del 2014, el Miduvi con el auspicio del BID, desarrolló el “*Seminario de Plusvalía para el Desarrollo Urbano*”.<sup>143</sup> El ministro de ese entonces Diego Aulestia, destaca la importancia de la recuperación de plusvalía y de la generación de vivienda de interés social (Miduvi, 2014). Se realizaron varios talleres difundir la necesidad de una ley de

---

<sup>143</sup> El foro se desarrolló con más de 300 asistentes, el foro fue dirigido a actores involucrados en el proceso de desarrollo de la LOOTUGS. Entre ellos:

“los asambleístas Octavio Villacreses y Ramiro Terán, quienes pertenecen a la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Asamblea Nacional. Temas y expositores: La “otorga onerosa del derecho de construir” en Brasil – CEPACs y otros instrumentos (Martín O. Smolka); Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina, políticas e instrumentos para el desarrollo urbano (Martín O. Smolka); Mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano en Uruguay – Análisis de casos en Montevideo (Carlos Mendive); Recuperación de plusvalías en Colombia. Evolución y aprendizajes (Juan Felipe Pinilla); Land Value Capture North America Experience (David Amborski); Mecanismos de captura de plusvalías y financiamiento del desarrollo urbano (Diego Carrión Mena). Diego Aulestia Ministro del Miduvi, Pavel Muñoz, Ministro de la Senplades y Etzon Romo Ministro del MCDS” (Miduvi, 2014).

ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, se llevaron numerosos procesos de socialización durante las gestiones de Pedro Jaramillo y Diego Aulestia, con expertos de México, Colombia, Portugal, sobre las herramientas de planificación, los beneficios para el sector público y privado en un momento de conflictividad política. Muchos temas se discutían entre las instituciones Miduvi, Senplades, BEDE, los expertos, pero en el fondo no era un tema técnico de expertos, sino un tema político muy álgido, había oposición de los inmobiliarios y de los propios gobiernos locales (Pamela Olmedo 2017, entrevista).

.. Siendo un tema político no se podía discutir abiertamente con otros actores y eso creo que fue crucial a la hora de intentar que esta ley sea conocida y aceptada. Era una ley que cambia muchos paradigmas, sobre el desarrollo urbano y la ciudad, la gestión del suelo, la función social y entonces eso políticamente puede ser problemático, cuando la gente no lo entiende (Pamela Olmedo 2017, entrevista).

Un aspecto complejo es la coordinación interinstitucional en el diseño de la ley. En este caso un tema particular pasó en el proceso de diseño y coordinación entre el ejecutivo y el legislativo.

Hay una polémica, y es que, ya teniendo un proyecto de ley avanzado, pulido y discutido, [el proyecto de la LOTUS de Miduvi] un buen día la Asamblea [Constitucional] anuncia que van a sacar una Ley de Ordenamiento Territorial. La Asamblea había contratado a un grupo de asesores españoles, para hacer una ley, habían trabajado unos tres meses en esa ley, cuando el Miduvi venía trabajando unos tres años. Y entonces sacan y ponen una bomba mediática, van a hacer una ley y que ya tiene una ley (Pamela Olmedo 2017, entrevista).

El proyecto de Ley tuvo muchos tropiezos, finalmente en julio del 2016, se expide la LOOTUGS, que se adscribe al paradigma del desarrollo urbano sostenible, inclusivo e integrador para el Buen Vivir. La ley se plantea como objeto:

... fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen

Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno (LOOTUGS 2016, Art. 1).

La referencia al derecho a la ciudad en la LOOTUGS y en la Normativa Unificada del Miduvi, destacan la puesta en agenda de este derecho. Con la LOOTUGS se crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La misma que se crea con secciones diferenciadas de ordenamiento Urbano y Rural pero además de las Intendencias de Información y de Derecho a la Ciudad (José Morales 2018, entrevista).

Según Augusto Barrera, esta ley tan relevante se implementó muy tarde, se demoró años, y revela la secuencia de prioridades, es decir estuvo a la cola y ahora mismo es una de las leyes que está en discusión, cuando debería de haber sido un elemento clave, consecutivo casi a la Constitución (Augusto Barrera 2019, entrevista). Esta demora destaca Barrera es una muestra más de que el cambio de paradigma que inspira la Constitución del 2008, está mucho más lejos que la capacidad real de implementarla en las políticas: el desdoblamiento es débil o tardío; en palabras de Barrera “aquellos elementos que pudieron haber supuesto el desdoblamiento en términos legales o políticos, de los conceptos constitucionales, son débiles o tardíos” (Augusto Barrera 2019, entrevista). Barrera señala además que esta Ley a pesar de tener un gran potencial para la gestión de los Municipios, esta no ha sido aprovechado.

A fines del 2016 se emite la Ley Orgánica para evitar la Especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos (RO. 913 del 30.12.2016) pero en el régimen de Moreno, se emite su derogatoria y en el Segundo Suplemento al Registro Oficial No. 206 de 22 de marzo de 2018 (RO.206 de 22.03.2018) se publica la Ley orgánica derogatoria de la ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos. Con esta derogatoria se da cumplimiento a lo aprobado en la consulta popular febrero de 2018 convocada por Lenin Moreno. La ley derogada establecía un impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles.

## **5.2. Espacios formales de participación ciudadana**

El contexto posterior a la Asamblea Constituyente fue favorable a la promoción de la participación, se generaron cambios mayores (constitucionales y códigos orgánicos) y cambios de menor alcance (asambleas locales participativas, presupuestos locales

participativos), y una activa participación ciudadana para su despliegue.<sup>144</sup> Al menos en la etapa inicial post-constituyente en la que toda la ciudadanía se sentía convocada, la participación se difundía en múltiples escenarios.

Según los poderes del Estado, niveles de gobierno, sectores de política, nexos con el sistema político, tipo de actores sociales involucrados, entre otros aspectos, los MPC varían en sus propósitos, diseños, modos de operación y consecuencias o rendimientos... La vigente corriente de innovación democrática contiene, entonces, distintas experiencias participativas en las que por medio de específicos diseños se abren las condiciones para que la siempre heterogénea sociedad civil se conecte con los procesos de control y/o toma de decisiones a través de la discusión pública de específicos problemas, agendas sectoriales o cuestiones de interés común (Ramírez 2019, 18).

El Código Orgánico de Participación Ciudadana (COPC), emitido en el 2010, define el marco normativo e institucional que orientan las políticas de participación ciudadana, el mismo que complementa al sistema de planificación participativa. En términos de espacio de participación de la ciudadanía en las políticas sectoriales quedan expresamente establecidos los consejos ciudadanos sectoriales en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Los cambios que se van dando en los marcos legales expresan que se van concretando las vías hacia otro modelo de vida basado en *el sumak kawsay*.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) del 2010 (RO.175 de 20.04.2010), despliega un completo andamiaje para normar e institucionalizar los procesos de participación ciudadana. La LOPC dispone que “la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir<sup>145</sup> será convocada por el Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica” (Art. 48) y elegirá de entre sus miembros a “cuatro representantes ciudadanos que integren el Consejo Nacional de Planificación” (por cuatro años). Además, la LOPC establece que “cada Consejo Ciudadano Sectorial elegirá de entre sus miembros a un delegado a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir”.

---

<sup>144</sup> Ya en el 2001 CIUDAD con los Gobierno Locales Alternativos y el Programa de Gestión Urbana para América Latina (PGU-ALC). Impulsaron el compromiso de 41 alcaldías para promover los presupuestos participativos municipales. El Foro de dos días desarrollado en Cotacachi contó con expositores de Brasil que trabajaron en la experiencia de Porto Alegre, entre ellos Lusiano Brunet y con Yves Cabannes coordinador del PGU\_ALC.

<sup>145</sup> El reglamento para conformación Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir se emite bajo el Decreto Ejecutivo 1469 y RO.939 de 23.04.2013

En el Miduvi, la inclusión de la gestión participativa y los Consejos Consultivos ya están enunciados en el documento de Política Sectorial diseñado en el 2010. Estos elementos de participación en la política pública sectorial, aparecen casi al mismo tiempo que la norma que establece los Consejos Ciudadanos Sectoriales en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 2010.

Como antecedente a la iniciativa ministerial, hubo un evento convocado en FLACSO para impulsar esta instancia de participación en el sector de hábitat y vivienda y pensar la estructura que podría tener. Posteriormente el Miduvi asume esta responsabilidad, las instancias encargadas en ese momento fueron la Subsecretaria de Hábitat y Asentamientos Humanos y la Coordinación de Planificación. Se establecieron diálogos con otros ministerios que estaban en el mismo proceso y con el Consejo de Participación Ciudadana. La Senplades envió cartas a las diferentes carteras, puesto que la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir requería que estas instancias estén conformadas para contar con los delegados en esta Asamblea.

El Consejo Ciudadano Sectorial fue conformado el 22 de septiembre del 2011 mediante Acuerdo Ministerial 057 (Anexo 6), y fue denominado como “Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humano y Vivienda” (CCS-HAHV). En el 2011 Denisse Avilés (presidenta a la vez de Consejo Ciudadano Sectorial de la zona 8) fue elegida como presidenta del CCS y representante a la Primera Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.<sup>146</sup> En la conformación del CCS-HAHV en el 2011 estaba explícita la participación de las organizaciones de relevancia nacional (entre ellas el Contrato Social por la Vivienda, el Foro Urbano y la CONBADE). La estructura del CCS en el momento de su conformación se puede ver en la Ilustración 20.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Denisse Avilés participa en el CCS como actora representante de las organizaciones de la Zonal 8 a nombre de Hogar de Cristo. Denisse Avilés es miembro del Contrato Social por la Vivienda desde el 2006.

<sup>147</sup> Entre los delegados electos a nivel zonal figuran varios miembros del Contrato Social por la Vivienda (Funhabit, CIUDAD, Somos Ecuador, FEPP, Asociación Mujeres Luchando por la Vida Hogar de Cristo). “La Fundación ‘Somos Ecuador’ es una ONG constituida jurídicamente en el año 2009 con el objeto de promover el derecho a la vivienda adecuada, la ciudad y el hábitat. “Desde 2008, la Fundación Somos Ecuador participa activamente de este espacio [el Contrato Social por la Vivienda] y ha sido elegida por el colectivo para encargarse de su coordinación durante el periodo 2018-2020”. <http://somosecuador.org/somos-ecuador>

## Ilustración 20 Miduvi: Estructura del Consejo Ciudadano Sectorial 2011-2012



Fuente: Miduvi. 2013. Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda.

Entre el 2011 y el 2014 hay al interior del Miduvi una interrelación programada a través de las 9 Asambleas Zonales y de la Asamblea Nacional con el Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCS-HAHV), con una metodología establecida y definición de los temas de debate, así como del sistema de levantamiento del mapa de actores provinciales, regionales y nacionales.

Como ya se anotó el Colectivo CSV participó en la retroalimentación de la Política Sectorial Ministerial (Documento de Política de Miduvi 2010); en el 2011 pasó a formar parte del Consejo Ciudadano Sectorial y en el 2013 varios miembros de distintas organizaciones del Contrato social por la Vivienda fueron convocados a participar en el diseño de la política sectorial.

Los espacios disponibles en el que actuó el Consejo Ciudadano Sectorial van desde espacios invitados hasta espacios creados, espacios abiertos y espacio discretos. Participan tanto en espacios de difusión del nuevo marco normativo sobre la participación y sobre los objetivos nacionales concernientes el sector, como en espacios más estratégicos, con los que se esperaba ampliar el ámbito de intervención de la entidad rectora.

Se pueden identificar algunas etapas del proceso vivido por el Consejo Ciudadano Sectorial y su articulación a los ajustes en las políticas nacionales y sectoriales: a) la de creación del mismo; b) la de articulación en la difusión de los principios de la revolución urbana; c) la de articulación a la definición de los lineamientos de la política sectorial 2013-2017.

- a) **2011 fase de creación del CCS**, esta fase era a la vez el momento de creación del CCS, como de difusión de los lineamientos del PNBV vinculados al sector su articulación con la política sectorial.

En las Asambleas Zonales del Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda desarrolladas entre julio y agosto del 2011 se trabajaron 4 ejes de acceso: vivienda, financiamiento, suelo, y servicios y se eligieron los delegados a la Asamblea Nacional del CCS. La Asamblea Nacional se desarrolló el 22 septiembre 2011, en la que se abordaron los ejes de las políticas orientadas por tres objetivos

- (1.1) Garantizar los derechos del buen vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).
  - (3.6) Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia
  - (7.7) Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.
- (Miduvi 2013)

En la Asamblea Nacional del CCS se eligieron los delegados a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural del Buen Vivir (ACPIBV) instancia de participación nacional que aprueba el Plan de Desarrollo. En noviembre del 2011 los delegados nacionales del CCS participaron en los espacios de formación e intercambio de experiencias nacionales e internacionales (de Argentina, Brasil, Colombia) en el Taller de Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo promovido por el Miduvi. En este espacio se abordaron los temas de hábitat, suelo, vivienda, las bases normativas, herramientas de planificación y gestión del suelo, procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, asentamientos espontáneos, turismo, movilidad, ambiente, patrimonio, catastros, riesgos, producción.

**b) 2012 fase de articulación: proceso de construcción y difusión de la “Revolución Urbana”**

Las Asambleas Zonales 2012 trabajan en mesas en torno a dos elementos, los ya enunciados objetivos del PNBV (lineamientos de política 1.1; 3.6; 7.7) y el debate de lo que se enunciaba como los ejes de la Revolución Urbana, que eran generar ciudades planificadas, productivas, equitativas, sustentables y amigables. En Julio del 2012 los delegados nacionales participan en el Taller organizado por ONU Hábitat, que fue una oportunidad para debatir temas que estaban en las agendas alternativas como la producción social del hábitat (este tema entra en los enunciados de lineamiento de la política sectorial en el 2014 junto con el énfasis al derecho a la ciudad). Otros temas tratados fueron los de suelo, los marcos institucional, organizacional, legal y regulatorio, el tema de financiamiento, materiales, mejoramiento de vivienda.

La Asamblea Nacional del CCS convocada por el Miduvi para completar el proceso de diseño y ajuste de la política sectorial se realiza el 25 oct 2012, se retoman los Lineamientos de política (1.1; 3.6 y 7.7 del Plan Nacional de Desarrollo) y el debate de lo que se enunciaba como los ejes de la Revolución Urbana, cada eje tiene su detalle en lineamientos específicos. Los delegados elaboraron a su vez su Plan de Acción y eligieron los delegados Asamblea Ciudadana Nacional (ACPIBV), definido como el macro espacio de la sociedad civil para participar en torno a la Planificación Nacional del Buen Vivir. En total en tres años (2011-2013) interactuaron en los foros más de 1500 participantes, 930 eran de la sociedad civil.

**Tabla 12 Miduvi: Número de participantes a las Asambleas del Consejo Ciudadano Sectorial.**

	Sociedad Civil	Miduvi e Instituciones	TOTAL
11 Asambleas 2011	205	155	360
11 Asambleas 2012	317	232	549
3 Asambleas Nacionales de elaboración de la Política Sectorial 2013-2017 (2013)	58	89	147
9 Asambleas Zonales 2013 (difusión de la política sectorial 2013-2017)	350	250	500
	930	726	1556

Fuente: Miduvi. 2013. Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda.

### **c) 2013 fase de influencia: Proceso de actualización de la Política Sectorial**

En el 2013, tres Asambleas con el Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) fueron desarrolladas para la definición de lineamientos y estrategias de la política sectorial. En el primer foro o Asamblea (15 de mayo del 2013), se trabajó sobre el proceso de construcción de la política sectorial empezando por la fase la lectura de los problemas. En el segundo foro - Asamblea (19 de junio) se enfatizó en la definición de los lineamientos de políticas (estrategias y soluciones). Finalmente, el tercer foro - Asamblea (10 de octubre) se consolidan las propuestas y se definen los programas. Las alternativas y lineamientos incluyen el aporte en los Foros de la Asamblea del CCS convocada para el diseño de la política sectorial con la participación de las autoridades, equipos técnicos y actores sociales (Miduvi, 2013, 32). El país vivía aún el entusiasmo de una constitución garantista, que debía reflejarse en las políticas.

En marzo del 2014, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social convoca a la Asamblea de Rendición de Cuentas Sectoriales. El Miduvi invita a los delegados Nacionales y Zonales del CCS a participar en este espacio para hacer un balance tanto de la política sectorial como del propio funcionamiento del CCS, este fue un espacio también para un primer encuentro con el nuevo ministro Diego Aulestia en el que se compromete a impulsar el espacio ciudadano en la construcción y seguimiento de las políticas sectoriales.

El 11 de septiembre del 2014 (tercer aniversario de la creación del CCS) el Miduvi convoca a los representantes de la sociedad civil, actores sociales, academia, gremios y presidentes de federaciones barriales, delegados del Consejo Ciudadano Sectorial, para abordar asuntos que competen a los compromisos que asume el país frente Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana y retomar los pilares de la revolución urbana.

El Colectivo CSV y sus actores siguieron actuando como interlocutores. De hecho, Javier Alvarado<sup>148</sup> comenta que participaron cuando se debatía la LOOTUGS, para incluir la participación en la gestión del hábitat, pero también remarca su desilusión:

queríamos que, en este Consejo de Hábitat, haya delegados de la comunidad... se habló mucho de la participación, se pusieron en los considerandos varias cosas que se habían

---

<sup>148</sup> Alvarado fue Coordinador General de la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador CONBADE

planteado, pero ya en el desarrollo de la ley mismo la participación se cae (Javier Alvarado 2018, entrevista).

La LOOTUGS retoma en los considerandos los artículos 95, 100 y 248 de la constitución<sup>149</sup> que son los articulados centrales sobre participación ciudadana. Además, en el enunciado 10 de los fines de la Ley consta como fin de la ley el “Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general”.

En base al Decreto Ejecutivo 656 del 13 de abril del 2015 que establece el Reglamento de funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, el Miduvi expide el Acuerdo Ministerial 052. El Reglamento para la Conformación y Funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (CCS-DUV), es firmado por la Arq. María de los Ángeles Duarte (y publicado en el RO.661 del 04.01.2016). Se Deroga el Acuerdo Ministerial 057, de 27 de septiembre de 2011, se reestructura su conformación, se establecen requisitos explícitos sobre la representación y delegación de las organizaciones participantes. Desaparece el Contrato Social por la Vivienda como actor nacional del CCS de Desarrollo Urbano y Vivienda.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Estos artículos constan como entre los considerandos en la LOGOTUS:

Que, el artículo 95 de la Constitución establece que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria;

Que, el artículo 100 de la Constitución establece que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionará regidas por principios democráticos;

Que, el artículo 248 de la Constitución establece que se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación (LOGOTUS 2016)

<sup>150</sup> Actores del Colectivo comentan “Las invitaciones se volvieron informativas, para firmar asistencia...se institucionalizó el Consejo Ciudadano y luego nos borraron” (Nancy Sánchez 2018, entrevista). El reglamento de los Consejos Ciudadanos del 2016 solo admite organizaciones jurídicamente establecidas (lo cual no es el caso del CSV)

Un análisis sobre los espacios de participación de Franklin Ramírez (2019) destaca los limitantes en función de tres tendencias sociopolíticas que permitían anticipar las dificultades que tendría avanzar con la amplia oferta institucional de espacios de participación. Primero, según el autor, dado el peso que la Constitución da al ejecutivo, era previsible que “la participación social tendría mayores opciones de incidencia a nivel de los gobiernos locales y, por el contrario, unos márgenes muy reducidos en el plano de las políticas nacionales” (Ramírez 2019, 68); segundo, dado el modo de gestión política del presidente Correa y su escasa apertura y vocación para la interlocución política con diversas dinámicas de acción colectiva, no parecía promisorio poder avanzar. Finalmente, destaca Ramírez “se percibía una clara tendencia al retraimiento de la participación de la sociedad civil en las distintas esferas cuyas modalidades de acción pública se han auscultado tradicionalmente” (Ramírez 2019, 68).<sup>151</sup>

La acción colectiva efectivamente fue intensa y dinámica en los primeros años, al inicio de carácter más bien reivindicativo pero fuerte, y más propositivo en torno al espacio de construcción de alternativas constitucionales y en torno al plan de desarrollo en el 2009. En este contexto el colectivo tenía fuerza y legitimidad, manejaba una diversidad de recursos, tenía mucho mayor contacto con las bases y su movilización. A partir del 2011 opera a través de espacios más institucionalizados como el Consejo Ciudadano Sectorial, pero menos movilizados hasta el 2014. Entre el 2014 y 2017 hay acción, pero con retraimiento. Este capítulo permite ilustrar los ejes que fueron entrando en la agenda (lineamientos de la política sectorial) ejes que nacen de la de definición de problemas y a través de varios instrumentos, por un lado los documentos de política sectorial de hábitat, asentamientos humanos y vivienda -desarrolladas en dos momentos para ajustarse a las macro definiciones establecidas en los 2 planes de desarrollo (del 2009-2013 y 2013-2017) y por otro en la propuesta programática de la llamada “revolución urbana” y finalmente en la norma orgánica sobre ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo.

---

<sup>151</sup> Según Ramírez esta tendencia ya se venía presentando en el pasado, se compara la primera década del siglo XXI (década de los 90) con la última década del siglo XX (décadas del 2000). El autor se refiere a “cierto agotamiento de las dinámicas de movilización colectiva propulsadas por los movimientos sociales a lo largo de los años 90” (Ramírez 2019, 68).

## **Conclusiones**

El marco de análisis de las coaliciones promotoras de causa desarrollado por Paul Sabatier, Jenkins-Smith, Christopher Weible y sus seguidores provee un consolidado acervo conceptual que permite ordenar la compleja lectura del análisis del cambio de las políticas.

El estudio de caso en Ecuador cubre un periodo de 12 años (del 2005 al 2017), y analiza el proceso de cambios que transcurren en un contexto de transformaciones que se dan en la región como resultado del reconocimiento del desgaste del modelo neoliberal.

El referencial del Estado de Bienestar en Ecuador se puede situar desde los años sesenta, pero sobre todo en los años setenta en el marco de la afluencia de los recursos petroleros en donde el Estado planifica construye y financia los programas de vivienda social; en los años ochenta y noventa rige el referencial Neoliberal, sin embargo, el modelo el subsidio a la demanda de vivienda se mantiene hasta fines de los noventa, el subsidio a la oferta o el sistema ABC (ahorro, bono, crédito) se impulsa con el crédito del BID en 1998. El referencial postneoliberal está marcado por los cambios producidos a partir de la Asamblea Constituyente del 2007.

El análisis se centra en la construcción y cambio de agenda de políticas de desarrollo urbano y vivienda en Ecuador en el marco del proceso postneoliberal marcado por un nuevo marco de valores. Y analiza de qué manera, y bajo qué condiciones los actores no estatales aglutinados en torno a una coalición de causa participan en el cambio de la agenda urbana de hábitat y vivienda. A partir de una periodización de la acción colectiva del CSV y partiendo de los factores internos y externos, de los espacios de incidencia, las estructuras de oportunidad y los recursos movilizados por la coalición, se sintetiza el aprendizaje en el proceso de las políticas (construcción de agenda e instrumentos).

### **1. Fase de transición del modelo de desarrollo, de Estado y de políticas públicas (2001-2005)**

En el contexto de crisis económica y política de principios de siglo (luego del feriado bancario, dolarización y destitución de Jamil Mahuad y luego de Lucio Gutiérrez) varios actores venían actuando en el proceso de acceso a vivienda para sectores populares. El detonante para la conformación de la coalición es la crisis del 2005 que amenazaba con la eliminación del subsidio habitacional, este es un momento clave que constituye una ventana

de oportunidad para la coordinación del colectivo, que logra posicionarse como actor relevante, informado, movilizad, con una agenda específica y propositiva que defiende el acceso de las familias más pobres al subsidio.

## **2. Fase de consolidación de la coalición y ampliación de ejes de incidencia (2006-2009)**

La coalición se consolida en el proceso de cambios políticos, en donde se produce un cambio de la coalición gobernante que se expresa en las elecciones presidenciales del 2006, con la emergencia de nuevos actores políticos en torno al movimiento Alianza País. La coalición (CSV) actúa no solo en el contexto de cambios políticos profundos a nivel nacional sino de también internacionales impulsados por el grupo de países que abanderaban el socialismo del siglo XXI. El Colectivo CSV, aún sin personería jurídica, logra conformar una cohesión de diversos actores de la sociedad civil (provenientes de organizaciones sociales, no gubernamentales, académicas, sector privado, micro-finanzas, barriales y de cooperación) que se inserta en el sistema de política sectorial para influir y apoyar la consolidación del nuevo marco de valores de orientación progresista que reclama más Estado, planificación, participación y redistribución. La agenda del CSV era la constitucionalización del derecho universal a la vivienda, la ciudad y el hábitat; la elaboración participativa e implementación de la política de vivienda y asentamientos humanos; la promulgación de una ley de vivienda y asentamientos humanos, que contemple un sustento institucional y financiero.

La transformación postneoliberal en Ecuador es pactada en la Asamblea Constituyente del 2007-2008, proceso que da apertura a la interacción actoral y por tanto al aprendizaje en la construcción de la agenda pública. La función de transparencia establece todo un andamiaje e institucionalización de los sistemas de participación ciudadana y de *accountability*. El proceso constituyente es un giro en términos de las agendas sociales que pasa de un enfoque de necesidades a un enfoque de derechos. La planificación y las políticas públicas toman un protagonismo sustancial con nueva agenda, el Plan Nacional de Desarrollo refleja el cambio de paradigma diseñado en la Constitución. La Senplades sería el ente rector de la planificación y orientador de las políticas en todos los niveles, se establece la Reforma del Estado y la coordinación interministerial.

Entre el 2006 y 2009 el colectivo CSV despliega una diversidad de recursos para influir en los espacios de decisión sobre la agenda pública, en la Asamblea Constituyente (2007-8), en la Senplades (2009), en el Congreso (Asamblea Nacional 2009).

Es una etapa de aprendizaje acelerado, los recursos movilizados son diversos, el espacio de foros, sería el espacio de influencia que permitiría el diálogo de ideas, una diversidad de actores se adhiere al Colectivo CSV, reconociendo el liderazgo y capacidad de influencia del Colectivo CSV en las políticas sectoriales. Se emite la Carta Compromiso del CSV en el 2009 que ratifica el sistema de valores que define su marco de su articulación y colaboración interna y frente al Estado.

El proceso de la Asamblea Constituyente (2007-2008), fue una coyuntura de apertura, de oportunidad de alto impacto, en las macro definiciones (cambio de paradigma) en donde se amplían los espacios de interacción y aprendizaje, que permitieron avanzar y consolidar una nueva agenda de derechos. Hay un impulso muy importante a la planificación nacional como eje articulador de las políticas sectoriales. El acceso a la vivienda adecuada, el derecho a la ciudad y al hábitat sustentable, son explícitos en la constitución del 2008 para luego imprimirse en el Plan Nacional de Desarrollo, asumiendo los parámetros demandados en largas luchas de los movimientos sociales. Al Plan de Desarrollo se sujetan las políticas, los programas y proyectos públicos y por tanto la programación y ejecución presupuestaria, las inversiones y asignación de los recursos, están orientados al cumplimiento de la planificación nacional. En los primeros años de la Revolución Ciudadana se reconstruyó la institucionalidad estatal. La inversión social se cuadruplicó, generando una disminución de los índices de pobreza y mejoras en términos de hábitat y vivienda; disminución de los índices de hacinamiento y el déficit cuantitativo.

### **3. Fase de institucionalización (2010-2013)**

El colectivo CSV amplía su capacidad de agencia actuando tanto en la arena legislativa y ejecutiva, en el proceso de definición de leyes y en la política sectorial. Participaron en momentos claves de la definición de la política pública en el 2010 y en el 2013. Varios de los miembros del colectivo llegaron a formar parte del equipo técnico de formulación de la política sectorial, actuaron como asesores, consultores y como miembros del Consejo Ciudadano Sectorial. En la agenda programática de gobierno para el periodo 2013-2017 recién se desarrolla el eje de la “Revolución Urbana” como un marco esencial del nuevo referencial y se incorpora en la Política Sectorial del 2013.

El Miduvi aparte de la tradicional competencia sobre vivienda, asumen la rectoría sobre desarrollo urbano, se amplían las áreas de gestión sobre asentamientos irregulares, gestión social, espacios públicos, centro histórico, catastros, proyectos integrales, creación del consejo ciudadano sectorial.

#### **4. Fase de relegamiento, pero de articulación con vínculos regionales y globales (2014-2017)**

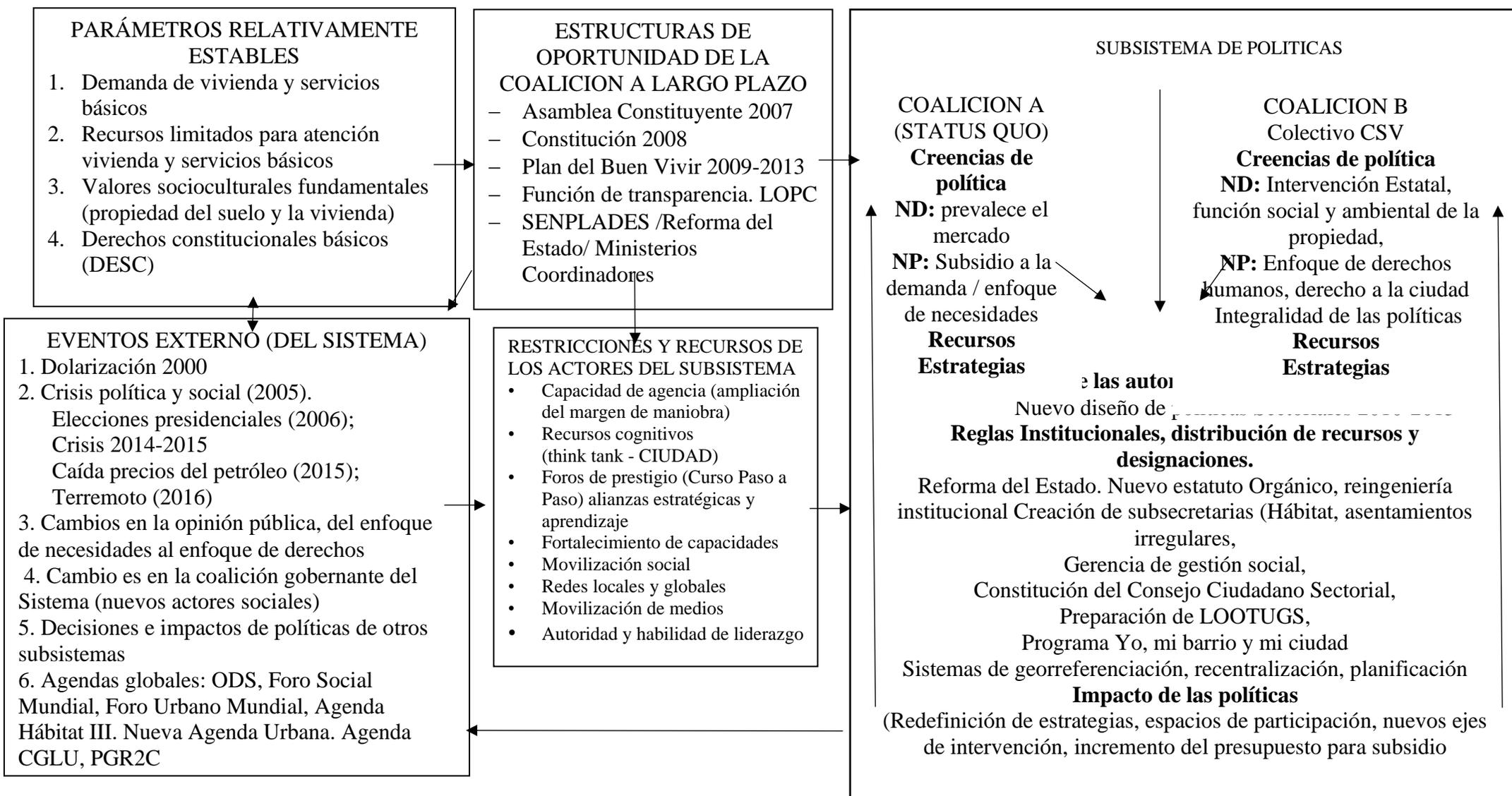
Se incorpora en el 2014 en los lineamientos de la política sectorial el impulso del derecho a la ciudad y la producción social del hábitat, sin embargo, no se cumplen las expectativas de acceso a vivienda, hay incumplimiento en términos cualitativos y cuantitativos.

La Revolución Urbana debía promover la difusión del “derecho a la ciudad” en la agenda de políticas. Pero la LOOTUGS, que contiene elementos operativos y de gran potencial para la gestión democrática de las ciudades, fue recién emitida en el 2016, es decir 8 años después de la Constitución, ya casi a finales del periodo de la Revolución Ciudadana.

El despliegue de instrumentos avanzó lentamente o de manera débil, los instrumentos redistributivos, incluso el sistema de incentivos no logra superar la lógica del sistema ahorro-bono-crédito (ABC), se mantiene el modelo, varían un poco los elementos de esa triangulación, varía un poco la inversión. Pero no se despliegan otros instrumentos que definirían un cambio importante. Finalmente, la crisis económica determinaría el estancamiento de las políticas y también debilitamiento de los espacios de participación (en el 2015 del CSV deja de participar en el Consejo Ciudadano Sectorial).

El desarrollo de la Asamblea de Naciones Unidas en Ecuador en octubre del 2016 (Hábitat III), reactivarían el proceso de debate de las ideas, y fue un espacio clave para insertar en la agenda global el derecho a la ciudad y el desarrollo urbano sostenible. El derecho a la ciudad tiene una trayectoria que se fue consolidando en la América Latina, pero que emerge con un fuerte núcleo de ideas en el Foro Social de las Américas (2004), se consolida en Porto Alegre (2005) y de ahí se expande.

**Ilustración 21 Marco Analítico de las Coaliciones promotoras para la construcción de la Agenda de derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat**



## **Coalición de causa, aprendizaje, estrategias y recursos**

Sabatier señala que el espectro de actores participantes no solo incluye el tradicional “triángulo de hierro” (legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés), sino que además incluye a los investigadores y periodistas. En este caso, la coalición incorpora a una diversidad de actores de la sociedad civil entre los que se cuentan delegados de fundaciones, del sector privado, de organizaciones de base y profesionales independientes.

La investigación trata de rastrear el proceso de influencia de los actores sociales en el subsistema de política sectorial a partir del caso del Colectivo Contrato Social por la Vivienda (CSV), una coalición progresista interesada en situar varios derechos en la agenda pública. El núcleo de la coalición tiene referentes fuertes, de experticia y trayectoria de involucramiento con procesos de transformación social. La permanencia y fortaleza de la coalición se basa en el acuerdo sobre unos principios comunes. Un rol importante en el proceso de permanencia de la cohesión son los niveles de confianza y de respeto de la autonomía de los actores que lo constituyen. La coalición logra convertirse en un referente ante los actores políticos, lo que les permite la difusión y posicionamiento de las ideas fundamentales.

La investigación plantea que la posibilidad de que los colectivos sociales puedan incidir en la construcción y cambio de agenda urbana dependen de la legitimidad que alcanza la coalición, de su capacidad de agencia, de los espacios que se crean para influir, de los recursos que logra movilizar (políticos, técnicos, cognitivos y financieros) y de las estrategias desplegadas para ampliar su margen de maniobra en los procesos de diseño de las políticas orientadas hacia la transformación.

Los foros y la movilización fueron claves en el proceso de formación y consolidación de la coalición y de las ideas promotoras. La influencia de la coalición contó con la participación de actores ubicados en espacios claves de toma de decisiones. Asesores, gerentes, consultores fueron varias de las funciones ocupadas por los actores de la coalición. El manejo de información, el conocimiento experto, sobre la realidad específica fue siempre un elemento a favor de la coalición para su capacidad de incidencia. Estas características permiten a la coalición jugar un papel de liderazgo.

Entre los factores que amplían la capacidad de incidencia están la capacidad de agencia desarrollada por la coalición, la disponibilidad y generación de recurso cognitivos, la

capacidad de movilización social, el fortalecimiento de capacidades a través de foros de debate, los espacios de diálogo y de lobby. Los foros fueron un recurso hábilmente utilizado por la coalición como espacio de diálogo e influencia, pero al mismo tiempo fueron espacios de formación y construcción de alternativas, fueron espacios de aprendizaje, intercambio y posicionamiento de ideas. La capacidad de influencia también está relacionada con el tipo de actores vinculados, ONGs y/o *think-tank*, activistas, redes que ayudaron a difundir las ideas. Esta fue una arena explotada entre el 2007 y 2009, en el proceso de incidencia hacia la Asamblea Constituyente, el Plan Nacional de Desarrollo y los primeros códigos orgánicos emitidos en la Asamblea Constitucional.

El desarrollo de foros de alto prestigio, como lo destaca Sabatier expande las posibilidades de transmisión de las ideas y de injerencia en la agenda. Los foros desplegados por el CSV convocaron experticias reconocidas, logrando mayor prestigio, pero además se caracterizaron por la respuesta institucional: estos foros contaron con la participación de actores colocados en las altas esferas de toma de decisiones. Los foros, por sus características, permitieron la interacción de los actores públicos y sociales, y de los expertos. El diálogo entre el conocimiento experto y el conocimiento común es un factor necesario para el aprendizaje y la incidencia.

La apertura de espacios de deliberación, permitió la interacción y coordinación entre planificadores, funcionarios públicos, autoridades, políticos, expertos, *brokers* consultores y demás actores en los procesos de definición de la Política Pública Sectorial.

Entre el 2011 y el 2014, el Colectivo CSV actuó a través de instancias institucionalizadas como el Consejo Ciudadano Sectorial (creado en el 2011) y formó parte del equipo convocado para el diseño de la política sectorial en el 2013. Fue convocado en distintas oportunidades para opinar sobre los reglamentos internos, así como en espacios de diseño de las orientaciones generales de la planificación nacional. Desde el punto de vista de los actores sociales del CSV el proceso de aprendizaje e influencia fue más intenso en la primera fase de transformaciones, entre 2006 y 2011, tanto a nivel de definición de agenda, objetivos y políticas como de los instrumentos.

Si bien hay una mayor institucionalización de los procesos de participación (como el Consejo Ciudadano Sectorial), los actores experimentan cierto nivel de desmovilización y menor autonomía, lo espacios son más cerrados y consultivos. Esto no impide que actores claves

puedan hacer pasar las ideas y propuestas, a través del recurso de autoridad (presencia de actores de la coalición como parte del equipo técnico ministerial) o a través de la participación en los diálogos para las definiciones programáticas macro en determinados momentos.

### **Influencia a través de la movilización social**

En el Ecuador, la movilización social de los noventa estuvo marcada por el rol que jugó el movimiento indígena con las movilizaciones de 1990 y 1994, el llamado levantamiento indígena. Se reclamaba el derecho a la tierra, pero también era una plataforma de lucha contra el modelo agroexportador, el pago de la deuda externa, el tratado de libre comercio (TLC), la contaminación ambiental en la Amazonía, etc. El Movimiento Pachakutik en alianza con Nuevo País, conforman la coalición con la que se posicionaron políticamente los movimientos sociales progresistas.

En la presente década, no se puede establecer que haya existido en Ecuador un movimiento social urbano vigoroso, como pasó en Brasil, Argentina o México. Sin embargo, la movilización social fue un recurso utilizado por el Colectivo CSV, en momentos en que había procesos organizativos activos, aunque no tan vigorosos como fuera el movimiento indígena en los noventa o el mismo movimiento urbano. En particular, Foro Urbano y Mujeres Luchando por la Vida, Hogar de Cristo, CONBADE, participaron en las movilizaciones. La movilización en las primeras etapas, fue de carácter reivindicativo frente a un tema concreto, la restauración del subsidio (2005-2006), y fue desplegada frente al poder ejecutivo y el legislativo: frente a las carteras ministeriales (de Economía que autoriza las transferencias y de Vivienda que las solicita) y frente a Asamblea Nacional (donde se debate el presupuesto público). Un segundo momento de movilización vigorosa se dio en la fase propositiva, en el contexto de la Asamblea Constituyente del 2007-08 (Quito y Montecristi), estas movilizaciones ya tienen un carácter programático y un marco de valores de transformación social progresista. El despliegue de recursos y estrategias generaron los espacios de aprendizaje que contribuyeron a la transformación de la agenda pública urbana.

En el proceso de influencia entonces se puede identificar que a través de estructuras de oportunidad y manejo de distintos recursos se interviene en los distintos niveles del sistema de creencias. Mientras la crisis del subsidio a la vivienda operaría como una estructura de oportunidad para incidir a nivel del núcleo de las políticas (*political core beliefs*) y de los instrumentos (aspectos secundarios o *secondary beliefs*), es decir, la abogacía o presión del

colectivo se ejercía para lograr el retorno del subsidio y por una mejor orientación en la asignación de recursos. En el proceso de la Asamblea Constituyente la influencia operaría en el núcleo profundo (*deep core belief*), es decir, en torno a las macro definiciones vinculadas al nuevo modelo de desarrollo (*sumak kawsay*), el enfoque de derechos en las políticas públicas, éstas centradas en el ser humano y respetando la naturaleza (más estado, planificación centralizada y vinculante y redistributiva).

Con la participación en el debate sobre los objetivos y los lineamientos de política para el Plan Nacional de Desarrollo o Plan del Buen Vivir, vinculados a la defensa del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat y posteriormente en torno a la definición de la “revolución urbana” la influencia operaría en los tres niveles, pero principalmente en el núcleo de las políticas (*political core beliefs*). Finalmente, la participación en torno a la política sectorial, la influencia operaría en torno al núcleo de las políticas (*political core beliefs*) y en los instrumentos (*secondary beliefs*) en la medida en que se discutieron los posibles programas para lograr los lineamientos de política. Sin embargo, los actores reconocen que la puesta en operación ha sido tardía, lenta y deficitaria. Incluso la accesibilidad a los escenarios para la toma de decisiones se ha debilitado.

### **Consideraciones sobre la política sectorial**

El proceso difusión y seguimiento de los compromisos adquiridos con las agendas globales, regionales y nacionales, son una oportunidad para el cambio en las agendas nacionales de hábitat sostenible. Un importante camino fue recorrido tanto a nivel global (Nueva Agenda Urbana NAU- Quito 2016) regional (Plan de Acción de la NAU para América Latina-Santiago 2018) y nacional (Agenda Urbana Nacional 2016 y 2019).

En las agendas globales hay un importante consenso sobre la importancia de la integralidad de las políticas y la coordinación multinivel. Grandes pasos se dieron a nivel nacional al posicionar en la agenda de políticas el debate del derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad y el derecho de la naturaleza. La Constitución del Ecuador logra “tipificar la vivienda y el hábitat adecuados como derechos fundamentales de las personas y de las comunidades para un desarrollo integral y sostenible”. Tal como sostiene el Colectivo CSV la vivienda adecuada “permite satisfacer una amplia gama de necesidades: refugio, abrigo, seguridad, sentido de pertenencia, salud, bienestar, calidad de vida”. Por eso es importante insistir en que la vivienda “debe gozar de un emplazamiento adecuado, contar con servicios básicos, espacio

suficiente, seguridad, entorno sano y debe responder a la cultura, valores y a la dignidad de los individuos y de sus familias”. Más aún las políticas deben tomar en cuenta los contextos, pues el hábitat y el habitar es producto de la construcción social, las características de unos mínimos de aceptabilidad y accesibilidad deben ser resultado de “acuerdos sociales” que parten de las definiciones de los “ciudadanas y ciudadanos en sus propios contextos sociales, económicos y culturales y que debe ser acogido por el Estado”. El Colectivo CSV sostiene que “el derecho a vivienda se ejerce en un espacio mayor al de habitación, involucra al barrio, a la comunidad, al recinto, a la ciudad y a la colectividad en general... a la vida en sociedad”. A pesar de que, en la carta magna, en las normas orgánicas, en la planificación nacional y en las políticas sectoriales, se reconoce el papel del Estado y de la sociedad para garantizar los derechos de las personas y las colectividades sin discriminación, la persistencia de problemas de acceso y accesibilidad, en contextos en los cuales no se logran resolver los problemas de inequidad y segregación, determinan que la lucha por la inclusión es una larga tarea pendiente.

El desarrollo de los mecanismos e instrumentos aún son insuficientes para asegurar a la población el acceso, seguridad y financiamiento sobre temas de suelo, vivienda, servicios básicos. También han sido insuficientes en temas de prevención y mitigación de riesgos y desastres ambientales en un contexto de mayor fragilidad de los grupos vulnerables. Cerca de tres millones de habitantes viven en asentamientos precarios e irregulares, escasean los espacios verdes, campean los procesos de especulación del suelo. El reto de transformación sigue latente.

Existe una oportunidad actual de resurgimiento de la capacidad contestataria, de resurgimiento de los espacios de debate y la posibilidad de aprovechar la interacción con las plataformas globales por el derecho a la ciudad. Hay espacios para el actuar en el debate global, con agendas que pueden canalizar el sentido y la pertinencia de nuevos enfoques en la gestión pública tanto nacional como local.

Retomando los ejes de la transformación planificación, redistribución y participación y los lineamientos señalados durante el proceso de construcción de la agenda de política sectorial en Ecuador se puede establecer algunos énfasis que hay que reforzar:

**En términos de planificación:**

En torno a la planificación y ordenamiento de los asentamientos humanos, es necesario desarrollar las capacidades institucionales en los distintos niveles del ordenamiento territorial, pero particularmente de los gobiernos autónomos municipales. La LOOTUGS es un instrumento orientador, pero sobretodo el desarrollo de los Planes de ordenamiento territorial y de desarrollo son claves para el cumplimiento de los objetivos de equidad y desarrollo territorial, incluyendo los temas de gestión de suelo, movilidad, servicios básicos, vivienda social en base a estándares urbanísticos para la dotación de equipamientos.

La función social del urbanismo es reconocida en la LOOTUGS. Es importante un proceso de sistematización y generación de estándares urbanísticos, desarrollar proyectos emblemáticos en zonas degradadas y vulnerables, programa de lotes con servicios, fortalecimiento de centralidades y centros integrales de servicios (urbanos y rurales) y creación de infraestructura social (programa de renovación urbana, proyecto emblemático en ciudades patrimoniales de revitalización cultural en los centros de turismo comunitarios, de asistencia técnica y financiamiento a la producción social de hábitat, de mejoramiento barrial y habitacional integral, participativo e incluyente, aprovechando la ciudad construida, con cooperación interinstitucional, programas de regularización de asentamientos informales).

El desarrollo de las ciudades y de los pueblos (en particular intermedias y menores) a través de un plan nacional de infraestructura y servicios es clave para fomentar el equilibrio territorial (la ETN es un insumo clave en la orientación de las inversiones), implica la planificación, coordinación y actuación multisectorial. El desarrollo de instrumentos de gestión, programas y sistemas de geo-referenciación y catastros son claves para el desarrollo territorial integrado y la localización de infraestructura.

Se necesitan sistema de información geográfica SIG que defina espacialmente las zonas no aptas para asentamientos humanos y permitan el desarrollo de campañas de prevención de asentamientos en zonas no mitigables. Se requiere la coordinación interinstitucional para los programas de relocalización y la provisión de soluciones para las familias de sectores afectados por desastres y asentamientos en zonas de riesgo (incluyendo el acompañamiento social y programa de desarrollo económico local de las comunidades que han sido reasentadas). Estos temas fueron trabajados en el contexto de la elaboración de la política

sectorial en el 2013 con la participación del consejo ciudadano sectorial y de miembros del CSV como parte del mismo.

**En términos de redistribución:**

Promover el acceso y asequibilidad a suelo es uno de los grandes retos, incluye el despliegue de la normativa de regularización, control y gestión de suelo, sobre todo para evitar las prácticas especulativas y el tráfico de tierra. Son necesarias acelerar los procesos de regularización de la tierra (bajo el objetivo de garantizar y ampliar el acceso y seguridad sobre la tenencia). Se pueden impulsar diversas modalidades incluyendo las asociativas. Se debe garantizar la prevalencia de la función social y ambiental de la propiedad. Una de las alternativas en la generación de un banco de suelo estatal (nacional o municipal) que permita disponer de suelo en condiciones técnicas adecuadas y accesibles para la provisión de vivienda de interés social (programas de lotes con servicios o programas de VIS). Se requiere la generación de inventarios sobre suelo con las características y potencialidades que permita establecer la oferta y demanda de suelo.

El desarrollo de un sistema de incentivos a la vivienda de interés social requiere la definición de distintas modalidades y que cumplan unos requerimientos mínimos, tomando en cuenta estándares de habitabilidad adecuados y sustentables (según el territorio de intervención y las características del hogar, patrones culturales, promoviendo diseños de vivienda con características flexibles, incluyendo la funcionalidad con las actividades productivas del entorno, con el ciclo de vida de los hogares, los recursos locales). También es importante prever sistemas alternativos (asociativos y en arrendamiento), la reutilización de inmuebles públicos o bajo convenio público privado.

Se sigue detectando los niveles de precariedad de la vivienda rural y en zonas urbano marginales. La producción de vivienda en estas zonas tiene estrecha relación con el entorno productivo, con las características constructivas, con los procesos mismos de producción de vivienda, el uso de los materiales y tecnologías locales, con la participación comunitaria, la contratación de mano de obra local. Hay que tomar en cuenta el apoyo al uso de sistemas y tecnologías adecuados para la dotación de servicios básicos que consideren las características particulares de los asentamientos rurales y se desarrollen bajo enfoques de sostenibilidad ambiental, económica y social.

Un desafío sigue siendo el impulsar los programas de apoyo y asistencia técnica en programas de mejoramiento de vivienda, fortaleciendo la producción social del hábitat e incentivando la participación de la academia y gremios de profesionales. Se requiere generar y fortalecer la capacitación y asistencia técnica y financiera para la producción social del hábitat.

Es necesario diseñar diferentes estrategias de financiamiento (mecanismos diferenciados financieros y no financieros (mano de obra, materiales) para el acceso a la vivienda, con énfasis en población de pobreza y extrema pobreza, mujeres jefas de hogar, comunas, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas. Establecer mecanismos diferenciados de crédito para oferentes de vivienda, alternativas como (banco de materiales), financiación de suelo urbano y rural (financiamiento en tierras comunitarias en zonas rurales, con el fin de evitar el desplazamiento de pueblos y nacionalidades vulnerables hacia los centros urbanos).

**En términos de participación:**

El fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y espacios de encuentro es fundamental en las distintas fases del proceso de las políticas públicas. Es una dinámica constante de interacción y ajuste. En cada momento se están tomando decisiones que impactan en la vida de la gente y de las organizaciones y las instituciones.

La sociedad civil y también los niveles descentralizados y desconcentrados del Estado necesitan estar involucrados en los procesos de toma de decisiones que les conciernen. Se necesitan sistemas transparentes y procesos de difusión permanente sobre la realidad de los problemas, sobre la emisión de normas, sobre los instrumentos de las políticas sectoriales. El derecho a la ciudad es un gran reto que implica el fortalecimiento de la ciudadanía y de los gobiernos locales para generar ese “buen vivir en las ciudades”.

## Anexos

### Anexo 1. Ecuador: Dimensión distributiva, subsidio e inversión en vivienda. 2001-2017

La información disponible sobre el tipo de vivienda a partir de los Censos del 2001 y 2010, aunque es parcial respecto al periodo analizado registra el mejoramiento, (aumento) en términos absolutos y relativos de viviendas catalogadas como casa o departamento a nivel urbano, pero se mantienen las carencias a nivel rural alrededor del 19% (en categoría mediagua, rancho, covacha y otros para los 2 años de referencia) (Tabla 13).

**Tabla 13 Ecuador: Tipo de vivienda 2001 -2010**

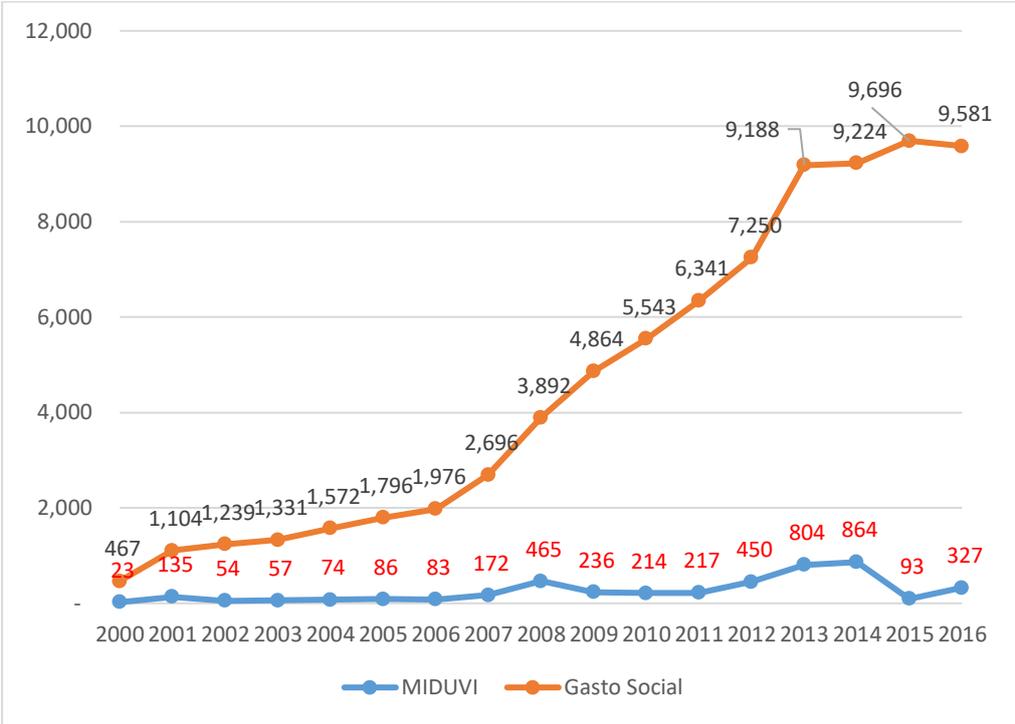
Tipo de Vivienda	Área Urbana		Área Rural		Total	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Casas y departamentos	1.478.246	2.058.563	852.576	1.095.677	2.330.822	3.154.240
mediagua, rancho, covacha, choza, cuarto, otro	317.823	332.936	199.443	261.743	517.266	594.679
Total viviendas	1.796.069	2.391.499	1.052.019	1.357.420	2.848.088	3.748.919
Casas y departamentos	82%	86%	81%	81%	82%	84%
mediagua, rancho, covacha, choza, cuarto, otro	18%	14%	19%	19%	18%	16%
Total viviendas	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEC: Censo de Población y Vivienda 2001 y 2010.

Entre los dos censos 2001-2010, el número de viviendas se incrementó en 900 mil, cerca de 600 mil a nivel urbano y 300 mil a nivel rural. La precariedad es notoria a nivel rural. Mientras a nivel urbano las viviendas catalogadas en la categoría mediagua, rancho, covacha, choza, cuarto y otros, se incrementan en aproximadamente 15 mil en todo el periodo, a nivel rural se incrementa en 62 mil, en total 77 mil viviendas precarias. Un promedio de 8.600 anuales.

Analizando todo el periodo los datos de inversión pública dan cuenta que la inversión social no deja de crecer (Ilustración 22). La inversión social se incrementa en cinco veces, si se compara el promedio anual del periodo 2000-2006 y el periodo 2007-2016. En el sector vivienda si se nota periodos de des-aceleramiento correspondientes a los periodos de crisis (2009) y 2015. Cabe señalar que, en el 2016, el sector se recuperó, debido a la importante inversión que fue necesaria para atender los desastres causados por el terremoto y que contó con recursos frescos provenientes del esfuerzo nacional y de la cooperación internacional.

**Ilustración 22 Ecuador: Gasto social y en vivienda. 2000-2016 (millones de dólares)**



Fuente: MCDS. 2017. Informe de Desarrollo Social 2007-2017. Quito (151-156)  
 Presupuesto del sector social (devengado) en millones de dólares: Años 2000–2016

Para el 2009 se estima un déficit cuantitativo (viviendas irrecuperables) de cerca de 738 mil unidades (271.425 a nivel urbano y 466.776 a nivel rural), de los cuales 282.724 afecta al quintil más pobre.

Se estima que el déficit cuantitativo alcanza la cifra de 738.201 unidades en 2009, según la metodología establecida por Miduvi, la cual clasifica el parque habitacional en viviendas: aceptables, mejorables e irrecuperables. Esta última categoría hace referencia al stock de viviendas que por las características del material usado en sus componentes (piso, paredes y techo) y el estado del mismo (bueno, regular o malo) ameritan reposición. Las viviendas contabilizadas en esta categoría constituyen el déficit cuantitativo acumulado (Miduvi 2011, 9).

El déficit cualitativo -entendido éste como las deficiencias constructivas - de carácter recuperable- de las viviendas- alcanza la cifra de 1'239.349 unidades en 2009, ubicándose 802.462 de ellas en las áreas urbanas y 436.886 en las áreas rurales (Miduvi 2011). El incremento del porcentaje de déficit cualitativo (del 34% al 36%), refleja la necesidad de fortalecer las intervenciones en mejoramiento habitacional. Según el censo del 2010, el déficit cuantitativo de viviendas, entendido como el número de viviendas irrecuperables se calcula en 350.967 viviendas, de un total de 2'828.360 viviendas existentes en zonas amanzanadas. “El mayor déficit cuantitativo de vivienda existe en los cantones de la costa pacífica, especialmente en Santa Elena y en la provincia de Manabí con el 29,5% y 21,7% respectivamente, respecto al total de viviendas en la provincia” (Miduvi 2015, 30).

Existen pocos estudios que aportan información desagregada por quintiles. Se pueden citar dos fuentes oficiales una del 2011 del Miduvi y otra del 2017 de Senplades. Los datos de Miduvi (2011) reflejan la evolución entre 2006 y 2009. Entre el 2006 y el 2009 se nota un aumento del porcentaje de viviendas aceptables y una disminución del porcentaje de viviendas irrecuperables. Se destaca que el efecto más importante se produce en el quintil de más bajos ingresos “reflejando los esfuerzos de focalización –perfectible- de la intervención estatal en vivienda en el período 2006-2009 a través del SIV-Miduvi” (Miduvi 2011, 10) (Tabla 14).

**Tabla 14 Ecuador: Calidad de la vivienda 2006-2009**

	Urbana	Urbana	Rural	Rural	Nacional	Nacional	Q más pobre	Q más pobre
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Aceptables	1.160.762	1.284.045	225.446	216.773	1.386.207	1.500.817	97.986	136.407
Mejorables	744.159	802.462	364.679	436.886	1.108.838	1.239.349	224.412	269.923
Irrecuperables	327.046	271.425	429.760	466.776	756.806	738.201	320.357	282.724
<b>TOTAL</b>	<b>2.231.967</b>	<b>2.357.931</b>	<b>1.019.884</b>	<b>1.120.435</b>	<b>3.251.851</b>	<b>3.478.367</b>	<b>642.755</b>	<b>6891.054</b>
Aceptables	52%	54%	22%	19%	43%	43%	15%	20%
Mejorables	33%	34%	36%	39%	34%	36%	35%	39%
Irrecuperables	15%	12%	42%	42%	23%	21%	50%	41%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Déficit cuantitativo: número y porcentaje de viviendas irrecuperables.

Déficit cualitativo: número y porcentaje de viviendas mejorables

Elaboración: Miduvi, en base a encuesta ENEMDU-2009 y ECV-2006

Fuente Miduvi 2011, 9

Es clara la relación inversa entre pobreza y acceso a la vivienda adecuada, según se establece en las cifras oficiales del Miduvi (2011), mientras en el quintil más pobre solo el 20%, una de cada 5 viviendas es aceptables, en el grupo de los más ricos el 73% de las viviendas son aceptables. Al otro extremo el indicador refleja que en el quintil más pobre el 41% eran viviendas irrecuperables, mientras que esta situación únicamente afecta al 5% de la población más rica. A pesar de que en este corto tiempo hubo un proceso redistributivo, que mejoró las condiciones de habitabilidad de los quintiles de más bajos ingresos. Se mantiene altos índices de inequidad en el acceso a vivienda.

**Tabla 15 Ecuador: Calidad de la vivienda 2009-2017**

año	Vivienda adecuada	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Hacinamiento
Nacional				
2009	43,1%	21,2%	35,6%	15,8%
2013	51,7%	15,6%	32,6%	12,4%
2017	52,9%	13,4%	33,7%	11,0%
Urbano				
2009	54,5%	11,5%	34,0%	13,5%
2013	61,9%	9,2%	28,9%	10,8%
2017	61,6%	8,0%	30,4%	9,5%
Rural				
2009	19,3%	41,7%	39,0%	20,8%
2013	29,7%	29,7%	40,7%	15,8%
2017	32,7%	25,9%	41,4%	14,5%

**Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y subempleo – ENEMDU**

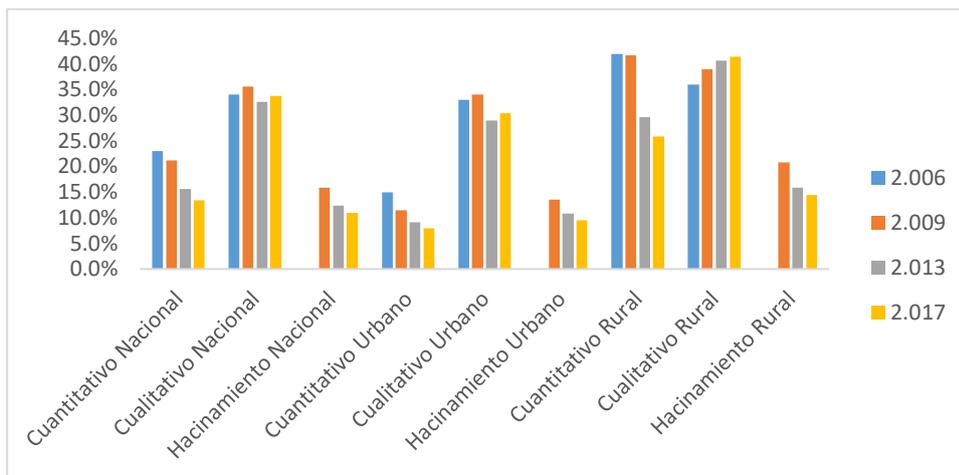
**“Déficit cualitativo de vivienda.-** Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

**Déficit cuantitativo de la vivienda.-** Número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irrecuperables a partir de la combinación, materiales predominantes y el estado de los mismos, expresado como porcentaje del total de viviendas.

**Vivienda irrecuperable.-** aquella unidad habitacional que necesita ser reemplazada por una nueva.

**Hogar hacinado.-** Se considera que un hogar está hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor a tres personas.” (INEC, ENEMDU)

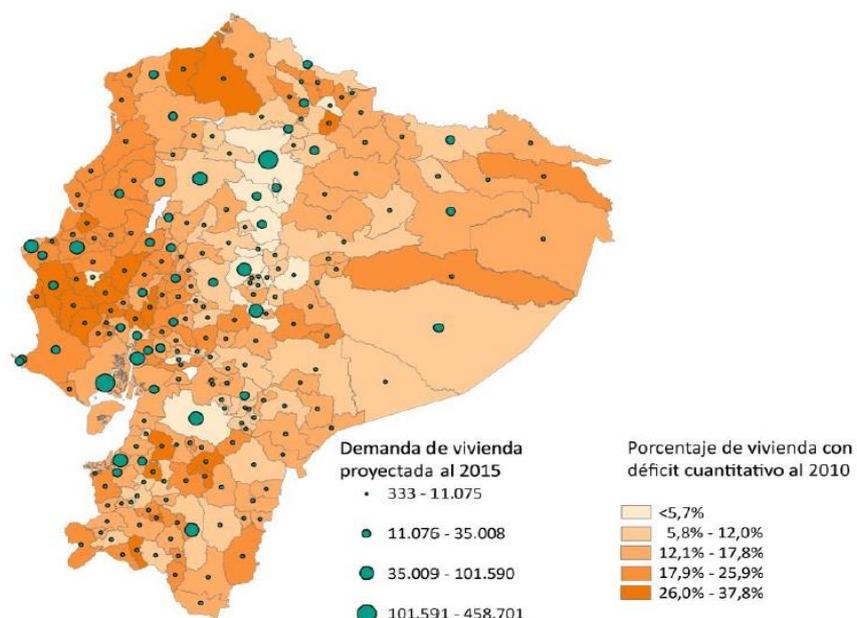
### Ilustración 23 Ecuador: Déficit de vivienda 2006-2017



Fuente: Tabla 14 y 15

La tendencia a la mejora se mantiene hasta el 2017. Se destaca la reducción sustancial en el déficit cuantitativo de vivienda rural, es decir el porcentaje de viviendas catalogadas como irrecuperables pasó de 41.7% a 25.9%., también el nivel de hacinamiento disminuyó a 14.5% (más de tres personas por dormitorio). A nivel urbano las viviendas catalogadas como aceptables aumentan de 54.5% hasta 61.6% (Ilustración 23). Las diferencias territoriales se expresan en la Ilustración 24.

### Ilustración 24 Ecuador: Mapa de déficit de vivienda 2010



Fuente: Miduvi 2015, 31 en base a datos de INEC, Censo Población y Vivienda 2010

Los procesos de producción masiva de vivienda dan cuenta de la ampliación de cobertura, pero también de los déficits en la construcción de ciudad y ciudadanía reflejando en muchos casos el aumento de los déficits en términos de calidad.

Para los años más recientes, si bien hay registro de mejoras en el acceso a servicios básicos, calidad de vida, disminución de la desigualdad, el déficit cualitativo entre 2009 y 2016 sólo se redujo en 2 puntos porcentuales al pasar de 35,7% a 33,7%; manteniéndose a nivel rural un déficit de 40,0% en el año 2016. Además, el quintil 1, exhibió un déficit cualitativo que supera en 1,95 veces el déficit registrado en el quintil 5 (42.5 vs 21,8%) (Senplades 2017, 44). Los indicadores en términos de hacinamiento, dan cuenta de un mejoramiento de 8,7 puntos porcentuales, al pasar de 17,8 en el 2008 a 9,1% en el 2016 a nivel nacional y de 7,3 puntos a nivel urbano (baja de 14,4% a 7,1%). Las lógicas clientelares revelan la concentración en ciertas provincias por un lado y por otro las estructuras institucionales tradicionales imbricadas en la institución son difíciles de cambiar. Manteniendo el modelo de subsidio a la demanda (sistema ABC- ahorro, bono, crédito), la meta propuesta en a inicios del gobierno en el 2007 fue de 60.000 bonos anuales (seis veces más de la ejecución anual realizada en el periodo 1998-2005).<sup>152</sup> Si bien esta meta no se logra cumplir, se registra un total de 373.084 (en promedio más de 41.000 anuales) con una inversión sin precedentes que, en el país, alcanza a \$1.596.951.301,68.<sup>153</sup>

---

152

“Varios programas forman parte del sistema de incentivos: a) programas de vivienda nueva a nivel rural, urbano y urbano marginal; b) programa de mejoramiento de vivienda a nivel rural, urbano y urbano marginal; c) programas de construcción de vivienda para maestros de escuelas uni-docentes; d) programas de vivienda del Magisterio; e) programas de vivienda, para atender emergencias y reasentamientos (eventual, caso del volcán Tungurahua); e) programa de mejoramiento barrial integral (PROMIB); f) programa de lotes con servicios; g) emergencia estación invernal, h) fideicomisos.” (Ruiz 2011b, 42)

El Acuerdo Ministerial 34 de 27.06.2007

“incorporó a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda el Programa de Mejoramiento de Barrios, ‘Ciudad desde la Comunidad’, para que conjuntamente con otras instituciones del sector público, gobiernos locales, la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil interesados en participar en este proceso con la comunidad barrial, mejoren las condiciones de habitabilidad de los barrios” (RO.217 de 18.06.2010)

<sup>153</sup> Este párrafo esta reproducido a modo de síntesis en el acápite 3.3 para ilustrar la inversión en vivienda social durante el escenario de la Revolución Ciudadana.

**Tabla 16 Ecuador: Bonos e inversión en vivienda, periodo 2007-2016<sup>1</sup>**

PROYECTO	EJECUTADO 2007 – 2012		EJECUTADO 2013		EJECUTADO 2014		EJECUTADO 2015		EJECUTADO 2016 <sup>2</sup>		EJECUTADO 2007 – 2016	
	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)	No. Bonos	INVERSIÓN (USD)
	Vivienda Urbana	63.256	192.149.100	967	5.829.907	1.904	10.917.894	3.273	17.037.801	189	1.081.166	69.589
Vivienda Rural	179.626	745.288.226	12.605	78.967.597	13.021	83.066.633	1.759	10.555.447	-	-	207.011	917.877.903
Manuela Espejo	8.569	50.024.391	2.345	19.057.580	46	407.443	1.055	8.466.564	5	295.891	12.020	78.251.869
Reasentamientos**	8.597	72.616.977	3.070	33.749.622	1.158	9.246.697	369	3.507.378	475	3.927.194	13.669	123.047.869
Vivienda Fiscal	1.579	46.912.429	-	-	-	-	-	-	-	-	1.579	46.912.429
Titulación	35.116	3.331.721	446	93.723	253	31.861	315	43.592	-	917	36.130	3.501.814
Recuperación Damnificados Terremoto	-	-	-	-	-	-	-	-	33.086	200.343.550	33.086	200.343.550
TOTAL	296.743	1.110.322.844	19.433	137.698.429	16.382	103.670.528	6.771	39.610.782	33.755	205.648.718	373.084	1.596.951.302

Fuente: Miduvi. Informe de Gestión. Subsecretaría de Vivienda

Elaboración: Dirección de Seguimiento de Planes Programas Proyectos e Intervenciones Públicas

<sup>1</sup> La inversión reportada corresponde únicamente el presupuesto asignado al grupo 78

<sup>2</sup> La información tiene corte 05 de diciembre de 2016, los Bonos por el terremoto tienen corte 05 de diciembre de 2016.

\*\*Incluye gestión de Socio Vivienda, Ciudad Victoria y Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Se destaca que la mayor parte (dos tercios) de la inversión se destinó a vivienda rural (\$917.877.903,21). La modalidad de construcción de vivienda rural en terreno propio es la que se encaminó con mayor énfasis por las facilidades que implicaba su implementación, mientras que los procesos de mejoramiento nunca lograron mayor impulso a pesar de que se reconoce la importancia de actuar en este ámbito (Rubén Paredes, Vanesa Pinto 2017, entrevistas).

En el 2015 hay una proporción mayor de inversión urbana, pero sólo se ejecutaron 6.771 bonos, de los cuales 3.273 fueron urbanos. Y 1.055 del programa Manuela Espejo, tal como lo señala Rubén paredes en su ponencia “Nuevas estrategias, formas de organización,

producción y propiedad, para la política de vivienda por el derecho a la ciudad”,<sup>154</sup> presentada en el Foro Internacional Derechos y Ciudad. GIZ-Defensoría del Pueblo, Quito 6 y 7 de agosto 2018.

...el sistema en el período 2007-2014 en sus distintas modalidades, arroja dos aspectos importantes a considerar: el primero es que, de todos los bonos ejecutados el 88% se han destinado a vivienda nueva y apenas el 12% a mejoramiento. Y el segundo aspecto importante para el análisis es que el 67% de los bonos se han ejecutado en zonas rurales y el 33% en zonas urbanas (Paredes 2018, 2).

Desde el 2013, 14 y 15 hay un relativo estancamiento (en relación a los años anteriores).<sup>155</sup> Es significativo el valor de más de 200 millones canalizado en el 2016 para enfrentar la destrucción provocada por el terremoto que azotó la costa ecuatoriana, en particular Manabí y Esmeraldas (más de 33 mil soluciones habitacionales)<sup>156</sup>. (Tabla 16).

En el caso de Quito, el aumento de los costos en particular dificultades de acceso al suelo y pocas posibilidades de acceso al bono, se restringieron sustancialmente las posibilidades de acceso a vivienda tal como había operado hasta el 2012, según lo indican actores que venían trabajando en el Programa Paso a Paso quienes señalaban en esos años que:

---

<sup>154</sup> Ponencia presentada en el Foro Internacional “Derechos y Ciudad”, organizado por GIZ y la Defensoría del Pueblo, en Quito 6 y 7 de Agosto 2018.

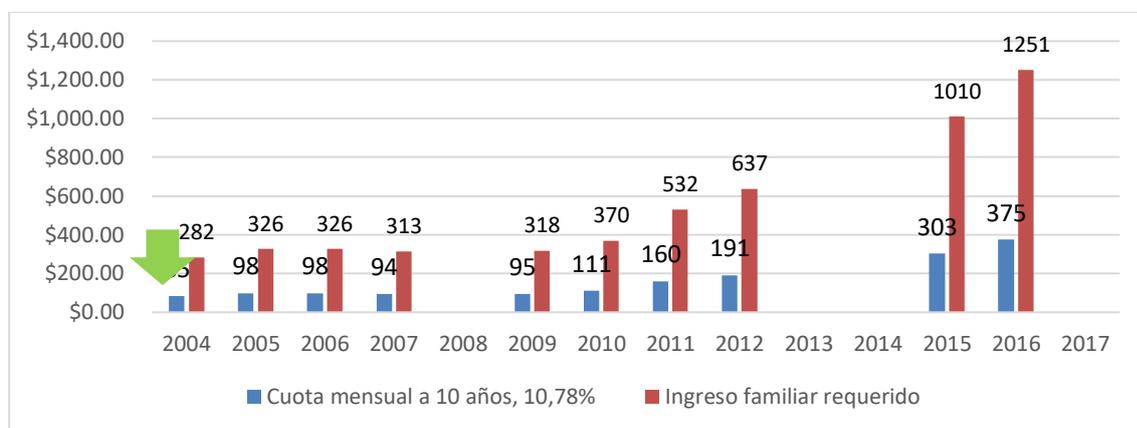
<sup>155</sup> Aunque Rubén Paredes señala que desde el 2011 ya se notó el desinterés del sector inmobiliario tanto por la inestabilidad en las normas que rigen al sector como por razones económicas que hacen menos atractiva la intervención en el sector social. Paredes además señala que “La desregulación absoluta del mercado de suelo e inmobiliario ha significado en la práctica dos problemas concretos: El primero es la reducción progresiva de oferta de VIS por parte del sector inmobiliario, que a partir del 2011 ha hecho evidente el desinterés por trabajar en ese segmento, en parte debido a la inestabilidad del SIV, [y segundo] porque los márgenes de rentabilidad en segmentos sociales de clase media alta son mucho más atractivos que el segmento VIS (Paredes 2018, 4).

<sup>156</sup> “La respuesta del gobierno al sismo de abril permitió tomar medidas económicas destinadas a la situación de emergencia, que además supusieron una contribución para el saneamiento económico sistémico. Por ejemplo, en el marco de la emergencia, se estableció la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana que dispuso el incremento del IVA del 12 al 14% por un año, aporte de un día de sueldo (entre uno y ocho meses, dependiendo del sueldo), aporte del 3% de las utilidades de empresas con relación al año 2015, 0.9% de contribución patrimonial de las personas con más de un millón de dólares de patrimonio, incentivos para el empleo de dinero electrónico, entre otros. Las medidas generaron resultados positivos, especialmente la del incremento del IVA. Entre junio del 2016 y febrero del 2017 se recaudaron por este concepto alrededor de 500 millones de dólares, lo que fortaleció la tendencia positiva de recaudación tributaria que ha caracterizado al gobierno de Alianza País. Por otro lado, por concepto de contribuciones solidarias, se sumaron alrededor de 1300 millones de dólares adicionales... el Fondo Monetario Internacional acordó otorgar apoyo financiero de 364 millones de dólares a Ecuador para las tareas de reconstrucción post-terremoto” (Meléndez y Moncagatta 2017, 420)

En la situación actual: con ausencia efectiva del subsidio habitacional [para las familias que no están en el Registro Social], la considerable elevación de costos del suelo, la elevación de los costos de la construcción, la elevación de los gastos de la familia para su reproducción, y exigencias de vivienda acabada, lamentablemente no llegamos a los quintiles más pobres, como lo pudimos hacer hasta 2012 (Ruiz, 2017, 10).

Según la información del Contrato Social por la Vivienda las posibilidades de acceso de las familias más pobre cambiaron sustancialmente. En el caso de Quito en el 2016 se requeriría un ingreso familiar de USD 1.251 para pagar cuotas de USD 375 mensuales por 10 años, situación muy lejana para las familias pobres (Ilustración 25).

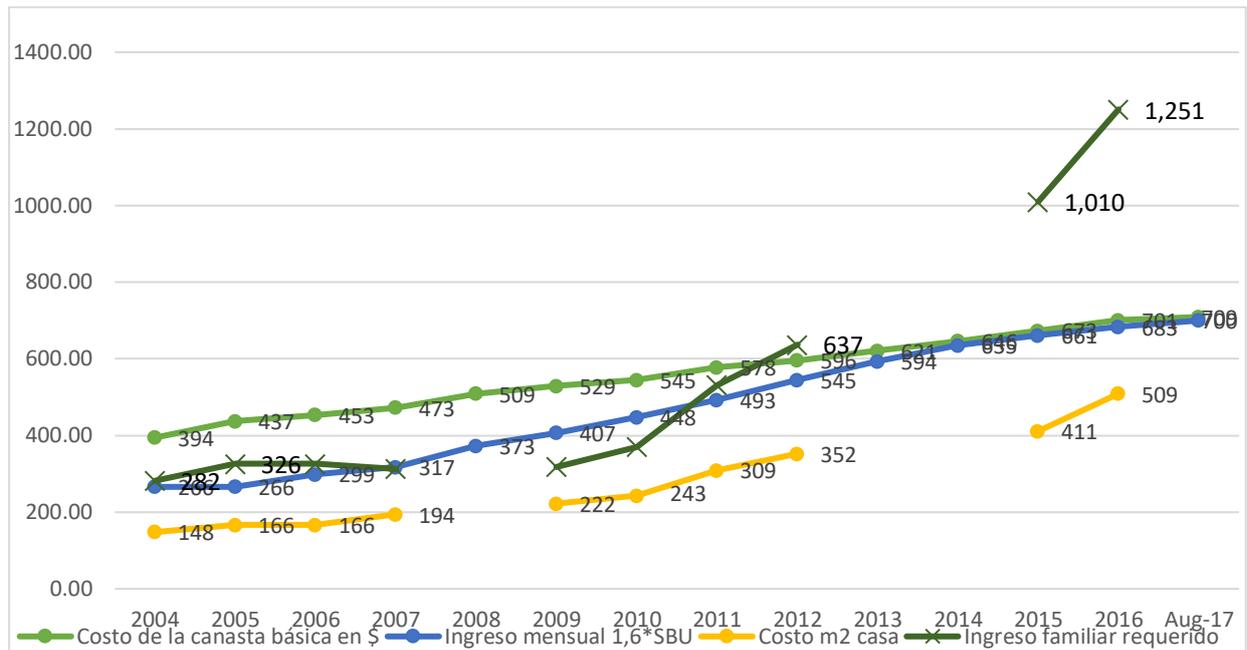
**Ilustración 25 Ecuador: Pago mensual de crédito vs ingresos**



Fuente: Silvana Ruiz. 2017. Algunas reflexiones sobre el financiamiento de la vivienda social en Ecuador. Presentación. CIUDAD-Programa Paso a Paso.

Mientras en el 2004 se requería un ingreso familiar mensual de 282\$ que permita pagar una cuota mensual de 85USD para pagar un crédito a 10 años. En el 2016 en ausencia de bono se requeriría una cuota de 303 dólares y un ingreso mensual de 1.010; el costo del metro cuadrado de vivienda popular pasa de 148 dólares en el 2004 a 194 dólares en el 2007 a 352 dólares en el 2012 y a 509 dólares en el 2017 (Ruiz 2017, 12). (Ilustración 26).

**Ilustración 26 Ecuador: ingresos, canasta básica y costo m2 vivienda popular 2004-2017**



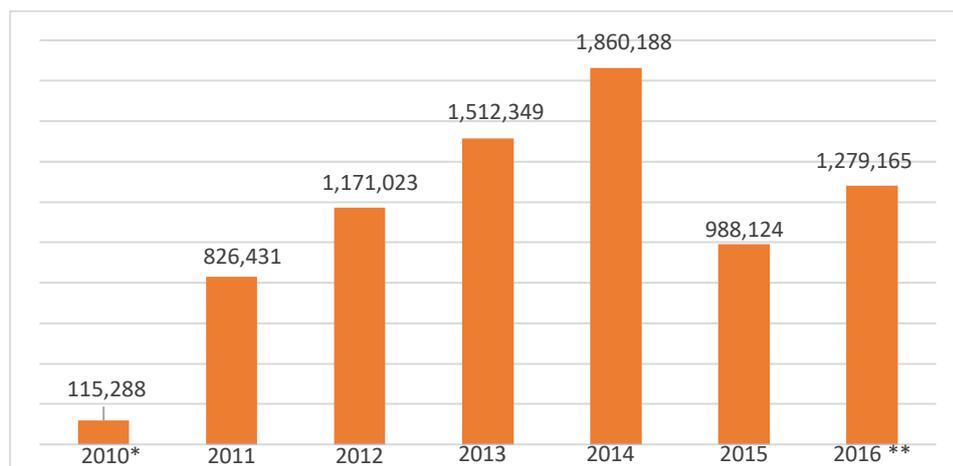
Fuente: Silvana Ruiz. 2017. “Algunas reflexiones sobre el financiamiento de la vivienda social en Ecuador. Presentación”. CIUDAD-Programa Paso a Paso.

### El financiamiento de la vivienda a través el BIESS

La creación del BIESS el 11 de mayo del 2009 (RO. 587) permitió generar una importante cartera de crédito con los afiliados, orientado de manera importante a la masa de funcionarios públicos, sector que durante la última década tuvo un incremento sostenido. Una de las operaciones que genera el BIESS es la renegociación de la cartera de créditos con la Banca Privada, lo que expresa el crecimiento acelerado de los créditos hipotecarios. El Banco del IESS empezó a operar en octubre del 2010 con un acelerado proceso de emisión de créditos que llegó en el 2014 a 1.860.188 créditos entregados, tal como indica el Informe de Senplades (2017, 135).

Para analizar el segmento crediticio inmobiliario es imperativo incluir la actividad del BIESS, pues es un partícipe mayor. ...Entre enero y mayo de este año el BIESS desembolsó \$258 millones exclusivamente en créditos para Vivienda Terminada. ... Las cifras para Vivienda Terminada reflejan una contracción importante -de \$83 millones- entre lo registrado de enero a mayo 2016 (\$341 millones), y durante los mismos meses de 2017 (\$258 millones) (Senplades 2017, 135).

## Ilustración 27 Ecuador: Número de créditos del BIESS entregados.2010-2016



(\*) Cifras desde octubre 2010 // (\*\*) Cifras hasta agosto 2016 (cifras Banco Central del Ecuador;

Elaboración: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social MCDS)

Fuente: Senplades 2017. *Informe a la Nación 2007-2017*: 13

El giro de la política actual del BIESS es ampliar su mercado hipotecario en sectores de clase media y alta. La emisión de créditos hipotecarios para viviendas de hasta 70 mil tiene una cobertura del 100%. Si el valor es entre 130.000 y 200.000, se financia hasta el 90% y si es de entre 200.000 y se financia hasta el 80% del avalúo del bien inmueble y con plazos de hasta 25 años (BIES, 2019).<sup>157</sup> La situación en los últimos años se ha vuelto crítica, en particular para los trabajadores del sector público y repercute en la tasa de morosidad de pago (cartera vencida) del BIES y casi el doble de lo que ocurre en la banca privada.

La morosidad en el Banco del IESS (Biess), especialmente en los créditos hipotecarios, muestra los niveles más altos de su historia. La entidad, creada en mayo del 2009 y que empezó a entregar

<sup>157</sup> Según la información oficial en la página institucional El BIESS financia

“Vivienda de Interés Público hasta el 100% del avalúo se una vivienda nueva de hasta USD 70.000, que no exceda el valor de 890 por m<sup>2</sup>, a un plazo máximo de 25 años y una tasa de interés preferencial del 6%, el peso del terreno no podrá ser mayor al 50%. BIESS 2019”.

<https://www.biess.fin.ec/hipotecarios/vivienda-de-interes-publico>. Recuperado el 29.08. 2019

Las recientes modificaciones amplían el mercado hipotecario del BIESS. El 21 de agosto del 2019 el Universo difundía la noticia anunciada por el presidente Lenin Moreno: “Viviendas de hasta \$130.000 serán financiadas al 100% por el Biess”. Según la noticia:

“El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Biess) financiará el 100% del valor del avalúo de viviendas nuevas o usadas hasta por 130.000 dólares y sin entrada, según anunció el presidente del Consejo Directivo de la entidad, Paúl Granda. Las viviendas de hasta \$90.000 tendrán una tasa de interés desde 5,99% y para las viviendas de hasta \$ 130.000 la tasa será desde 6,99%, en función del monto y plazo de pagos. El plazo máximo para los dos casos será de 25 años. Además, se incrementa el financiamiento del 80% al 90% para viviendas entre \$ 130.000 y \$ 200.000 y se amplía el monto máximo de \$ 200.000 a \$ 460.000 para el financiamiento del préstamo hipotecario, de acuerdo a la capacidad de pago” El Universo:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/08/21/nota/7480368/viviendas-100-financiadas-hasta-130000> Recuperado el 29.08. 2019

créditos en 2010, registraba en 2013 **una morosidad de 1,71%, pero a diciembre del 2018, llegó a 6,56%**. La cifra es más del doble de los índices del resto de la banca privada que, en diciembre, tenía en créditos de vivienda una morosidad de 2,62%; menor a la morosidad del Biess (6,56%) (El Universo, 6 de mayo del 2019).<sup>158</sup>

Adicionalmente, la misma noticia señala que en el 2018 se invirtieron cerca de 829 millones de dólares en cerca de 18 mil créditos (con un valor promedio de 46 mil dólares), de los cuales el 46% corresponde a afiliados del sector público y un 54% del sector privado (El Universo, 6 de mayo del 2019).

### **El financiamiento de vivienda con la CONAFIPS**

El financiamiento de vivienda popular también se trató de impulsar, aunque con resultados marginales, a través del Sistema de Finanzas Populares, entre 2011 y 2014 alcanzó los 17,23 millones de dólares (2,3 millones en el 2011, 3,4 millones en el 2012, 6,6 millones en el 2013, y 4,7 millones en el 2014) (Tabla 17). Cifras nada comparables con el monto de crédito del BIESS que llegó a \$258 millones en el 2017 (y más de 800 millones en el 2018). La CONAFIPS se crea en el 2012 y maneja un fondo de garantía crediticia para las operaciones de crédito. Desde que se incursiona en el tema de vivienda popular este sector absorbe el 23,56% del fondo de garantía (CONAFIPS 2015, 19).<sup>159</sup>

La CONAFIPS respalda su acción en los preceptos constitucionales que establecen:

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental. ...

Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual.... desarrollará planes y programas de financiamiento para

---

<sup>158</sup> Diario el Universo.2019. “Morosidad de créditos hipotecarios del Biess está en su nivel más alto”. 6 de mayo, 2019. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/06/nota/7317437/morosidad-creditos-hipotecarios-biess-esta-su-nivel-mas-alto>. (Consultado el 29.08. 2019)

<sup>159</sup> La CONAFIPS es su informe del 2015 “Resultados de la Gestión 2008 - jun 2014” resume: La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias inicia su gestión el 28 de diciembre de 2012 con la aprobación de su Estatuto Social por parte de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario ‘LOEPS’ el 10 de mayo de 2011, se crea a la **Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias** Decreto Ejecutivo No. 1669 del 27 de abril del 2009, sustituye en los Decretos Ejecutivos 303 y 894 respectivamente la expresión ‘Programa Sistema Nacional de Microfinanzas’ o sus siglas PSNM, por la siguiente denominación: **‘Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria’**. Decreto Ejecutivo No.303, del 16 de mayo del 2007, crea el **Programa Sistema Nacional de Micro-finanzas (PSNM) (CONAFIPS 2015, 3)**

vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (CONAFIPS 2015, 26).

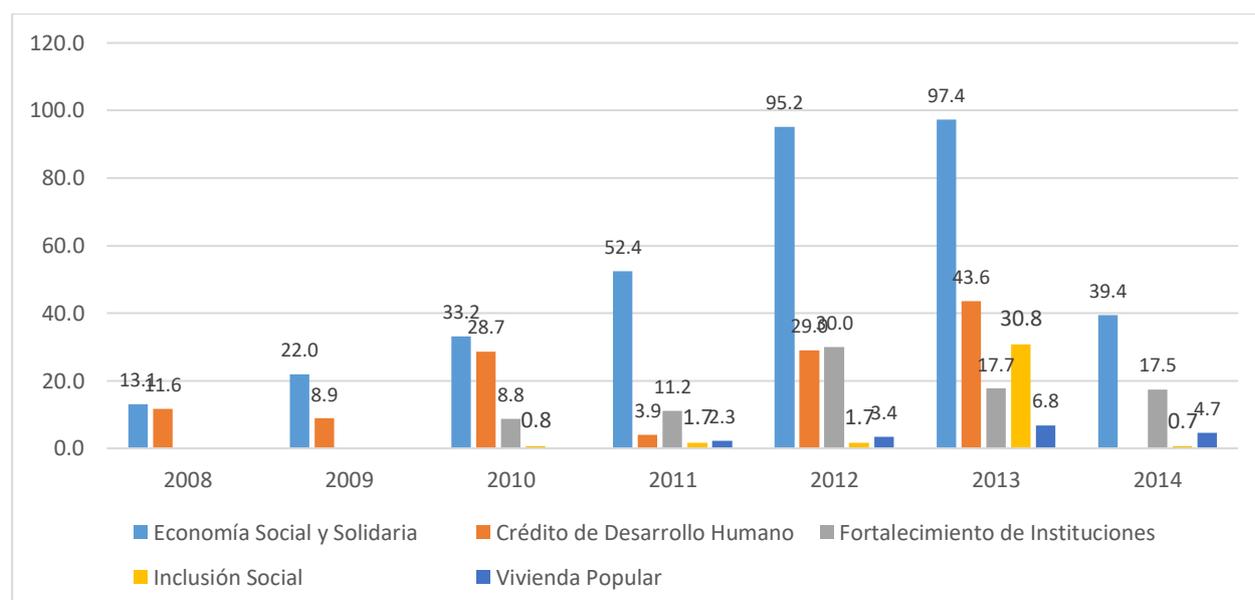
En el mismo artículo también se establece en el numeral 2 que el Estado “Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos” (CNR 2008, Art. 375).

**Tabla 17 Ecuador: Colocación de la CONAFIPS por línea de Crédito. 2008-2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Economía Social y Solidaria	13,1	22,0	33,2	52,4	95,2	97,4	39,4	352,6
Crédito de Desarrollo Humano	11,6	8,9	28,7	3,9	29,0	43,6		125,7
Fortalecimiento de Instituciones			8,8	11,2	30,0	17,7	17,5	85,2
Inclusión Social			0,8	1,7	1,7	30,8	0,7	35,6
Vivienda Popular				2,3	3,4	6,8	4,7	17,2
TOTAL	24,7	30,9	71,5	71,4	159,3	196,3	62,3	616,4

Fuente: CONAFIPS, (2015). Resultados de la Gestión 2008 - jun 2014, pg10  
[www.finanzaspopulares.gob.ec/.../Principales-resultados-de-la-Gestión-2008-JUN-2014](http://www.finanzaspopulares.gob.ec/.../Principales-resultados-de-la-Gestión-2008-JUN-2014)

**Ilustración 28 Ecuador: Colocación de la CONAFIPS por línea de Crédito. 2008-2014**



Fuente: CONAFIPS, (2015). Resultados de la Gestión 2008 - jun 2014, p.10  
[www.finanzaspopulares.gob.ec/.../Principales-resultados-de-la-Gestión-2008-JUN-2014](http://www.finanzaspopulares.gob.ec/.../Principales-resultados-de-la-Gestión-2008-JUN-2014)

La CONAFIS (2015) en su informe subraya que en el marco la Agenda del Consejo Sectorial de Política Económica “se establece como política incrementar el financiamiento para el desarrollo territorial y vivienda de interés social en el marco de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza”. La agenda contempla “el financiamiento a la oferta y a la demanda de vivienda y el financiamiento de obras de infraestructura productiva y de servicios básicos”. Se definen como políticas sectoriales:

Impulsar el financiamiento de la oferta y demanda de vivienda de interés social en el marco de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza. Incrementar el financiamiento para el desarrollo de obras de infraestructura productiva y de servicios básicos desde los GAD y consolidar el rol de la banca pública en el sector, en el marco de la Estrategia de la Erradicación de Pobreza y el Cambio de la Matriz Productiva (CONAFIPS 2015, 35).

Las políticas intersectoriales están orientadas a impulsar los procesos de *inclusión financiera*, para lo cual la agenda de coordinación intersectorial establece políticas inclusivas orientadas a:

...desarrollar y productos financieros alternativos...fortalecer la educación financiera... incrementar la cultura de ahorro...Promover la transparencia... Incrementar la cobertura de la banca pública inclusiva...acceso al Sistema Nacional de Pagos... mecanismos que reduzcan los riesgos crediticios de grupos tradicionalmente excluidos (CONAFIPS 2015, 35).

Si bien el impulso de líneas de crédito a través de las finanzas populares, se estableció como una estrategia para llegar a las familias más pobres, esta estrategia no encuentra mayor respuesta. Un factor puede ser las tasas de interés y los montos; mientras para los créditos de consumo la tasa de interés es del 11.83% y las de microcrédito oscilan entre 25.5 y 30,5%, las tasas de vivienda eran de 11.33 en el 2010, en el 2016 se bajó a 4.99% en el 2016, y se aplica un subsidio a la tasa. El diario el universo anuncia en el 2017 el funcionamiento del subsidio a la tasa a través de fideicomisos con los Bancos y Financieras, el Banco “Pichincha con \$ 101’399.859 desde julio pasado. Más \$ 35 millones que tiene el Banco del Pacífico desde septiembre. Y se prevé que Mutualista Pichincha se sume en 2018 con \$ 15 millones”.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Diario El Universo. 2017 “‘Subsidio’ para casas de interés público”.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/25/nota/6496438/subsidio-casas-interes-publico>

## Indicadores de acceso y cobertura

En términos de distribución la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la pobreza (ENIEP), establece una tipología en base a la cobertura de los indicadores de acceso al “buen vivir” entre ellos el de vivienda adecuada (Senplades 2014, 57). Según los datos de la ENIEP en la categoría 1 (que es la que tienen menos carencias) los hogares que acceden a una vivienda adecuada representan el 69.7% mientras que en la categoría 5 (que es el grupo de mayores carencias) solo el 17.3% de los hogares acceden a vivienda adecuada, esta categoría también presenta déficit en el acceso a educación y alfabetización digital, a la seguridad social a servicios básicos de agua y recolección de basura (peores condiciones).

La Tabla 19 ilustra el mejoramiento en el acceso a los servicios entre 2005 y 2013. El país existe un alto grado de cobertura del servicio de luz eléctrica (que se viene impulsando desde los años 70 con el sistema nacional interconectado), alcanzando el 97,0 % a nivel nacional, 98,5% a nivel urbano y 93,7% a nivel rural en 2013. Con respecto a la cobertura de agua potable, en el 2013 esta alcanza al 92% a nivel urbano, pero sólo al 38,8% a nivel rural; la situación es mucho más crítica a nivel de servicio de alcantarillado rural que sólo llega a cubrir al 25,5% de las viviendas, sin embargo, es un gran avance tomando en cuenta que la cobertura en el 2005 era de sólo 12,8%. A nivel urbano la cobertura de agua entre 2005 y 2013 pasó de 88% a 92% y la de alcantarillado del 72% a 80%.

**Tabla 18 Ecuador: Indicadores de acceso, 2010**

Tipología	Educación primaria y secundaria	Analfabetismo	Trabajadores con seguridad social	Viviendas con agua por red pública	Vivienda adecuada	Personal salud por cada 10.000 habitantes	Analfabetismo digital	Recolección de basura por carro recolector
1	87,0%	3,7%	46,6%	95,0%	69,7	53,3	17,8%	97,0%
2	82,9%	8,9%	32,8%	77,2%	45,2	15,9	28,8%	82,2%
3	79,1%	13,4%	27,8%	55,7%	32,4	7,0	36,4%	64,6%
4	76,0%	17,8%	25,7%	37,2%	23,4	3,5	41,8%	38,4%
5	71,6%	26,6%	18,2%	26,6%	17,3	2,2	53,2%	19,0%

Fuente: Senplades 2014, 66 en base a INEC - Censo de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Senplades

Indicadores de vivienda por región y áreas 2005, 2010, 2013

**Tabla 19 Ecuador: Cobertura de los servicios básicos 2005-2013**

Región	Alcantarillado			Agua por red pública			Electricidad red pública		
	2005	2010	2013	2005	2010	2013	2005	2010	2013
<b>Urbana</b>									
Costa	54,1%	62,0%	68,0%	82,3%	84,0%	89,9%	98,6%	96,2%	98,3%
Sierra	92,2%	95,6%	95,2%	95,4%	96,0%	95,1%	99,6%	98,8%	98,9%
Amazonia	80,6%	89,7%	83,7%	89,3%	91,0%	83,2%	99,0%	99,1%	96,6%
Nacional	72,0%	77,7%	80,2%	88,4%	90,0%	92,0%	99,1%	97,4%	98,5%
<b>Rural</b>									
Costa	2,8%	5,8%	5,6%	14,9%	19,0%	24,7%	82,5%	88,1%	92,5%
Sierra	19,4%	25,9%	39,6%	39,8%	45,0%	48,2%	92,8%	94,0%	96,6%
Amazonia	15,9%	33,5%	27,2%	22,3%	38,8%	42,5%	64,8%	88,7%	82,2%
Nacional	12,8%	18,5%	25,5%	28,8%	34,1%	38,8%	86,5%	91,2%	93,7%
<b>Total</b>									
Costa	40,9%	47,3%	52,8%	65,0%	67,3%	74,0%	94,5%	94,0%	96,9%
Sierra	66,2%	75,4%	75,4%	75,5%	77,7%	78,4%	97,2%	97,1%	96,1%
Amazonia	39,7%	54,4%	48,9%	46,9%	58,2%	58,1%	77,4%	92,6%	87,7%
Nacional	53,0%	58,8%	63,0%	69,2%	71,8%	75,3%	95,0%	95,4%	97,0%

Fuente: Senplades (2014, 75) en base a INEC – ENEMDU (2005, 2010 y 2013)

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza - Senplades

Las cifras dan cuenta que, a pesar de los logros, persisten disparidades regionales. El cuadro ilustra las desigualdades por regiones, en particular se observa altos niveles de déficit de agua y alcantarillado en las zonas rurales de la Costa, déficits incluso mayores que en la región amazónica. En términos de índice de pobreza, una evaluación 2006-2016 reporta un balance positivo de mejoramiento. A nivel general, el nivel de pobreza (por ingresos y en porcentajes) pasa del 39.5% al 22.9% entre los años 2006 y 2016. La mejora es importante a nivel urbano en donde la pobreza pasa del 25.9% al 15,7%. Aunque los indicadores de pobreza a nivel rural se mantienen altos, ésta baja del 60.6% al 38.1% en el periodo de análisis (MCDS 2017, 22). También en términos de pobreza extrema se notan logros importantes, a nivel urbano ésta pasa del 8.8% al 4.5% y a nivel rural baja del 32.8% al 17.6% (MCDS 2017, 46).

## Anexo 2. Miduvi: Políticas, programas e indicadores PNHSAHV.2013

1. Desarrollo territorial		
POLITICAS	PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	INDICADORES
<b>Objetivo1.- Promover un desarrollo territorial policéntrico incluyente, bajo criterios de sostenibilidad, coherentes con el buen vivir y acordes a la estrategia territorial nacional (ETN) y al modelo de desarrollo deseado para el largo plazo.</b>		
Política 1.  Promover un crecimiento planificado y ordenado de los asentamientos humanos	Plan de fortalecimiento de capacidades de los GADs Guía oficial de planes maestros sectoriales, esquemas o regulaciones para la ocupación, uso y control de suelo, en función de la dimensión de las unidades territoriales Campaña para el uso del transporte público masivo Infraestructura adecuada para el transporte no motorizado Ampliación de la cobertura del sistema de transporte público. Sistema integrado de transporte para los nodos de vinculación nacional que incluya ciclo vías en los centros poblados.	Porcentaje de GADs que cumplen con la normativa de ordenamiento territorial
Política 2.  Promover el equilibrio territorial a través del desarrollo de las ciudades intermedias y menores y de centros poblados pequeños	Plan de Infraestructura para el desarrollo territorial que fortalezcan el sistema de nodos. Estudio detallado de la capacidad y potencialidad funcional de ciudades y centros poblados para la conformación de subsistemas urbanos que formen un sistema nacional de asentamientos humanos. Distribuir la infraestructura y los servicios en base a las categorías de grupos urbanos (definidos en el PNBV 20013-2017) con el fin de impulsar el desarrollo más allá de los límites de la división político administrativa. Plan interministerial para promover el desarrollo integral de los territorios rurales que permitan la permanencia de la población vinculada a sus actividades productivas. Plan articulado de conectividad de los Asentamientos Humanos acorde a los procesos de planificación y ordenamiento territorial para el desarrollo zonal.	Porcentaje de equipamientos instalados en función de estándares en ciudades intermedias y menores y de centros poblados pequeños
Política 3.  Definir los estándares urbanísticos para la dotación de equipamientos en zonas urbanas y rurales que potencien el desarrollo planificado de los territorios	Plan articulado de acceso a servicios de salud, educación y espacio público en el territorio. Programas y Sistemas de Información Geográfica (SIG) que permitan realizar análisis estadísticos muy avanzados sobre el territorio; de esta forma se puede tomar decisiones acertadas sobre la localización de infraestructura en base a información muy precisa sobre el territorio. Inventario nacional de red de asentamientos humanos y equipamientos (SNI) Programa Zonal de fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de la red de servicios de salud y educación	Porcentaje de GADs que cumplen con los estándares urbanísticos para la dotación de equipamientos
Política 4.	Normativa de regularización, control y gestión de suelo que prohíba las prácticas especulativas e impida el tráfico de tierra	Número de municipios que

<p>Promover la disponibilidad de suelo para programas de vivienda de interés social</p>	<p>Programa de acceso a suelo para vivienda y tierras productivas  Programa de regularización de la tierra a nivel nacional  Programa articulado interministerial de acceso a suelo urbano y rural  Plan de fomento de fincas asociativas  Banco de tierras en los presupuestos municipales para la construcción de vivienda de interés social con las mejores condiciones técnicas y económicas y con acceso a servicios y centros de empleo.  Ley de gestión del suelo y normativa nacional para el uso y ocupación del suelo urbano.  Proyectos de legalización de asentamientos informales  Plan de tierras para campesinos  Normativa para la regulación y control uso del suelo que vele por su función social  Programa de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales en planificación y gestión de suelo  Compendio de herramientas legales para la regularización de asentamientos informales  Campaña para la prevención de tráfico de tierras y asentamientos irregulares / informales  Programa de lotes con servicios que respondan a la demanda social, con asistencia técnica y crédito para la producción social de vivienda</p>	<p>aplican mecanismos de gestión de suelo para programad de vivienda social</p>
<p>Política 5.   Consolidar un sistema de información territorial local y nacional, actualizado y confiable para la planificación de los asentamientos humanos y del hábitat</p>	<p>Plan de generación del inventario de la situación actual del suelo, que identifique la oferta y demanda de suelo de acuerdo a características productivas y/o de diferentes usos.  Sistema Información Multifinalitario  Programas de capacitación a nivel académico (instituciones superiores)  Asistencia técnica en Catastros y Avalúos  Programa sistema nacional de gestión e información de tierras rurales</p>	<p>Porcentaje de información catastral multifinalitario disponible en un sistema único</p>
<p><b>2. Acceso a vivienda y servicios</b></p>		
<p><b>Objetivo 2.- Facilitar el acceso a vivienda habitable, segura y adecuada y el acceso a suelo con servicios.</b></p>		
<p>Política 6.   Promover el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna, que cuenten con servicios básicos, tomando en cuenta las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, con especial</p>	<p>Sistema de Incentivo a la vivienda  Proyectos de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda con estándares mínimos de habitabilidad que pudieran ser adecuados según el territorio de intervención y las características del hogar (miembros de la familia, patrones culturales, emprendimientos productivos, entorno), promoviendo diseños de vivienda con características flexibles que se adapten a cada particularidad</p>	<p>Reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda  Porcentaje de hogares que viven en hacinamiento</p>

<p>atención de grupos prioritarios.</p>	<p>Programa habitacional popular de viviendas con características locales y regionales (construcción sustentable)</p> <p>Proyectos de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda con estándares mínimos de habitabilidad que pudieran ser adecuados según el territorio de intervención y las características del hogar (miembros de la familia, patrones culturales, emprendimientos productivos, entorno), promoviendo diseños de vivienda con características flexibles que se adapten a cada particularidad</p> <p>Programa de acceso a vivienda, modalidades alternativas</p> <p>Programas de vivienda en arrendamiento</p> <p>Programa de reutilización de inmuebles públicos o bajo convenio público privado</p> <p>Programa de apoyo y asistencia técnica en programas de mejoramiento de vivienda, fortaleciendo la producción social del hábitat e incentivando la participación de la academia y gremios de profesionales</p>	
<p>Política 7.</p> <p>Mejorar las condiciones de habitabilidad rural, acorde a las necesidades de nueva vivienda y de mejoramiento</p>	<p>Programa de vivienda rural concentrada</p> <p>Programa de mejoramiento y apoyo a la autoconstrucción incentivando la participación comunitaria, el uso de materiales de la zona y la contratación de mano de obra local</p> <p>Programa de apoyo al uso de sistemas y tecnologías adecuados para la dotación de servicios básicos que consideran las características particulares de los asentamientos rurales y se desarrollen bajo enfoques de sostenibilidad ambiental, económica y social</p> <p>Programa de vivienda rural asociada al desarrollo económico local</p>	<p>Reducción del déficit rural cualitativo habitacional de sectores prioritarios</p> <p>Porcentaje de hogares que viven en hacinamiento</p>
<p>Política 8.</p> <p>Contribuir al mejoramiento de ciudades y barrios a través de intervenciones integrales planificadas</p>	<p>Sistematización y generación de estándares urbanísticos</p> <p>Guía de estándares urbanísticos</p> <p>Proyectos desarrollados (unidades construidas) en lotes con servicios.</p> <p>Programa de renovación urbana</p> <p>Fortalecimiento de centros integrales de servicios (urbanos y rurales) y creación de infraestructura social</p> <p>Proyecto emblemático en ciudades patrimoniales</p> <p>Plan de revitalización cultural en los centros de turismo comunitarios del Ecuador</p> <p>Plan de asistencia técnica y financiamiento a la producción social de hábitat</p> <p>Programa de mejoramiento barrial y habitacional, participativo e incluyente, aprovechando la ciudad construida, con cooperación interinstitucional</p>	<p>Número de proyectos de mejoramiento barrial integral implementados</p>

	Programas de regularización de asentamientos informales y mejoramiento habitacional y barrial	
Política 9.  Impulsar estrategias para evitar ocupación en zonas no aptas para los asentamientos humanos	Sistema de información geográfica SIG a nivel nacional que defina espacialmente las zonas no aptas para asentamientos humanos Campanas de información y prevención para la prevención de asentamientos en zonas no mitigables Proyectos de vivienda de interés social con un alto nivel urbanístico para las familias de sectores afectados a los reasentamientos Programa de acompañamiento social para reasentamientos Programa de desarrollo económico local de las comunidades que han sido reasentadas	Porcentaje de familias afectadas que fueron atendidas con reasentamientos en zonas seguras
Política 10.  Desarrollar incentivos que promuevan el acceso a suelo y a vivienda social	Sistema de incentivo a la vivienda Capacitación y asistencia técnica y financiera para la producción social del hábitat Mecanismos Financieros de fondeo Mecanismos diferenciados para la demanda de vivienda Establecer mecanismos diferenciados financieros y no financieros (mano de obra, materiales) para el acceso a la vivienda, con énfasis en población de pobreza y extrema pobreza, mujeres jefas de hogar, comunas, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas. Mecanismos diferenciados de crédito para oferentes de vivienda Propuesta de banco de materiales Programas para la financiación de suelo urbano y rural Proyectos para la financiación de tierras comunitarias en zonas rurales, con el fin de evitar el desplazamiento de pueblos y nacionalidades vulnerables hacia los centros urbanos	Porcentaje de familias atendidas con acceso a suelo y vivienda
<b>3. Gestión institucional</b>		
<b>Objetivo 3. Afianzar las capacidades de planificación, rectoría, coordinación, gestión del Estado y la articulación entre los diferentes actores del Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda.</b>		
Política 11.  Fortalecer el Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda	Plan de fortalecimiento del proceso de descentralización y espacios de articulación Agenda de acuerdos nacionales por el hábitat del Buen Vivir Compendio de manejo de herramientas de gestión de suelo, acceso a vivienda y financiamiento, a nivel Nacional, Regional y Local	Porcentaje de avance de la Agenda Hábitat
Política 12.  Fortalecer las capacidades del Estado en planificación	Programa de Fortalecimiento de capacidades de los GADS Programa de Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y espacios de encuentro Modelo de gestión por procesos	Porcentaje de cumplimiento de fortalecimiento de capacidades a actores

y gestión del hábitat, vivienda y desarrollo urbano	Sistema Actualizado de normativa operativa para la implementación de las políticas sectoriales Programa de investigación y desarrollo Tecnológico en materia de Ordenamiento territorial, gestión de suelo, hábitat, vivienda Sistema integrado de información geo-referenciada de hábitat, vivienda y desarrollo urbano y fortalecer las capacidades	
Política 13.  Acompañar la construcción social del hábitat y la apropiación de espacios de convivencia de las familias y comunidades mediante procesos de acompañamiento social	Programa de acompañamiento social desconcentrado Programa de acompañamiento social para reasentamientos Programa de articulación interministerial para potenciar proyectos integrales de hábitat y desarrollo económico-social Programa de apoyo a la construcción social de hábitat Campaña sobre hábitat, uso y mantenimiento de la vivienda e infraestructura Sistema de registro y archivo de cooperativas, asociaciones y conjuntos habitacionales	Porcentaje de familias atendidas con acompañamiento social en programas de reasentamientos

Fuente: Miduvi. 2013. Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna (PNHAHV) (diciembre 2013), (40-55).

### **Anexo 3. Ecuador: Estructuras de oportunidad, recursos, estrategias y resultados-aprendizaje**

Estructuras de oportunidad	PERIODOS	Objetivos (causa-abogacía)	Espacios y Recursos	Estrategias	Resultados – aprendizaje (influencia)
<b>Sistema de incentivos a la Vivienda (SIV) Programa Paso a Paso – CIUDAD</b>	<b>2001-2005</b>	<b>Garantizar el acceso a la vivienda a sectores de muy bajos ingresos Formación de capacidades Alianzas estratégicas</b>	<b>Cooperación internacional Capacidades locales Redes de actores Recursos técnicos</b>	<b>Articulación de actores (alianzas estratégicas para una vivienda digna)</b>	<b>Redes Legitimidad Liderazgo</b>
<b>Foro Social de las Américas</b>	<b>2004</b>	<b>Otro mundo es posible Agenda por el Derecho a la Ciudad</b>	<b>Asamblea Regional del Foro Social Mundial</b>	<b>Foros Movilizaciones</b>	<b>Derecho a la ciudad en la agenda de los movimientos Sociales Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad</b>
<b>Crisis del subsidio</b>	<b>2005</b>	<b>Restitución del bono</b>	<b>Ejecutivo Legislativo</b>	<b>Movilización Confrontación Lobby</b>	<b>Restitución del bono</b>

Reglamento del SIV	2006	Reformulación del reglamento	Mesas de trabajo	Negociación	Inclusión de las organizaciones comunitarias
Plan de Gobierno	2006	Inserción del eje hábitat y vivienda en los programas de gobierno	Mesas de trabajo	Apertura de dialogo	Inserción en la agenda gubernamental
<b>Asamblea constituyente</b>	<b>2007</b>	<b>Desarrollo de los ejes hábitat y vivienda, ordenamiento territorial, participación, régimen de desarrollo</b> <b>Derecho a la vivienda</b> <b>Derecho a la ciudad</b>	<b>Asamblea Constituyente</b> <b>Mesas Constituyentes</b> <b>FLACSO</b> <b>Red Ecuador</b> <b>Dialoga</b>	<b>Lobby</b> <b>Diálogos</b> <b>Movilización</b> <b>Capacitación</b> <b>Articulación amplia de actores</b>	<b>Derechos constitucionales explícitos y ampliados</b>
Constitución Nacional de la República 2008	2008	Difusión derechos H y V, articulación de actores	Plaza de la República Foros políticos, técnicos – académicos	Dialogo y formación de capacidades  Movilización (Foro Urbano, por la aprobación de la Constitución)	Desarrollo de insumos para incidencia en ejes específicos de políticas sectoriales
Institucionalización del compromiso de los actores del CSV	2009	Formalización de la propuesta y el compromiso de actores	Asamblea del CSV	Difusión acciones y resultados CSV Firma de carta compromiso	Carta compromiso de actores CSV
<b>Plan del Buen vivir</b>	<b>2009-2013</b>	<b>Desarrollo de los objetivos y lineamientos de política</b>	<b>Asambleas PNBV</b> <b>Lobby</b>	<b>Sistematización de propuestas, experiencias</b> <b>Mesas de trabajo</b>	<b>Desarrollo de los lineamientos de políticas en hábitat vivienda participación</b>
<b>Política Nacional de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda</b>	<b>2009-2010</b>	<b>Análisis de la propuesta</b>	<b>Debate</b> <b>Mesa</b>	<b>Dialogo de incidencia</b>	<b>Reconocimiento del CSV como actor clave en el diseño de la política sectorial.</b> <b>Inclusión de los</b>

					<b>consejos consultivos en el sistema de hábitat y vivienda</b>
COOTAD	2010	Inclusión de las recomendaciones en torno a hábitat y vivienda	Mesa de trabajo	Diálogo de incidencia	Recomendaciones
Reglamento del subsidio a la vivienda	2010	Retroalimentación a los instrumentos de subsidios	Reuniones Sugerencias	Dialogo, negociación, confrontación	Incidencia en la Reformulación reglamento
<b>Política de vivienda local</b>	<b>2010</b>	<b>Participación en la Mesa Metropolitana de Vivienda. Incidencia en los lineamientos de la política local de hábitat y vivienda</b>	<b>Mesa de Vivienda y hábitat (MDMQ)</b>	<b>Recursos de autoridad</b>	<b>Publicación del documento de política de hábitat y vivienda marzo 2010. Del Municipio del DMQ. Reconocimiento público de los actores involucrados</b>
<b>Consejo ciudadano sectorial</b>	<b>2011</b>	<b>Ejes de incidencia en 3 objetivos del PNBV</b>	<b>Institucionalización a nivel zonal</b>  <b>Foros nacionales y zonales</b>	<b>Autoridad Nodalidad Organización Presupuesto CCS-HAHV</b>	<b>Difusión de derechos y políticas sectoriales</b>
Rendición de cuentas Ministerio coordinador de Desarrollo Social	2011	Evaluación de la gestión. Diálogo con nuevas autoridades	Foro	Dialogo con el consejo ciudadano sectorial	Evaluación de los espacios de participación y de las políticas sectoriales
Revolución urbana	2012	Propuesta y difusión ejes de la revolución urbana	Difusión y debate nacional y regional	Recursos de autoridad.	Inserción de los ejes sobre ciudades, derecho a la ciudad, desarrollo urbano y movilidad
<b>Plan del Buen vivir</b>	<b>2013-17</b>	<b>Incidencia política sectorial</b>	<b>Mesa de trabajo</b>	<b>Recursos de autoridad</b>	<b>Aportes en 3 objetivos y sus lineamientos</b>

					<b>enviados a Senplades</b>
<b>Política de vivienda 2013</b>	<b>2013</b>	<b>Análisis y validación en 3 asambleas, con autoridades, técnicos, expertos, consejo ciudadano sectorial</b>	<b>Asambleas Zonales y Asamblea Nacional</b>	<b>Recursos de autoridad / capacidad de influencia</b>	<b>Documento de política con 3 ejes legitimidad</b>
Asamblea Nacional del Buen Vivir	2013	Institucionalización de los espacios disponibles para la participación ciudadana	Asamblea NBV en Montecristi	Visibilidad	Reconocimiento
Estrategia de erradicación de la pobreza	2013	Priorización de la agenda de hábitat y vivienda	Asamblea Mesas de trabajo	Dialogo y confrontación	Capacitación – Información
Ley de suelo (LOOTUGS)	2013	capacitación	Foro	Capacitación – Información	Capacitación – Información
Rendición de cuentas	2014	Evaluación de la gestión	Mesas de trabajo	Participación – evaluación del CCS	Presentación al Ministro de la evaluación de los actores del consejo ciudadano
CITI	2015	Propuestas en el eje de financiamiento a la vivienda	Mesa de trabajo	Redes	Propuestas hacia Hábitat 3
Foro Urbano Nacional	2015	Difusión	Intercambio con autoridades y técnicos locales	Capacitación – Información	Capacitación – Información
Diálogos hacia Hábitat III	2015	Debate sector académico		Intercambio con académicos	Derecho a la ciudad, hábitat y vivienda
Plataforma por el Hábitat y el derecho a la ciudad	2015	Articulación de actores de la sociedad civil	Foros Nacionales	Movilización	Articulación de redes
Hábitat III	2016	Derecho a la vivienda, la ciudad y al hábitat Movilización global Redes alternativas	Foros Globales: <i>Side Event</i> CSV-CITE	Foros	Difusión de ideas Articulación de redes

Mesa del Bambú	2017	Incidencia en normas y políticas	Mesas de Trabajo	Redes Difusión de ideas	Reconocimiento Difusión de ideas
Foro Derecho a la Ciudad GIZ-	2018	Difusión enfoque de derechos Derecho a la ciudad, de la ciudad, derechos humanos en la ciudad	Foro HIC- GPR2C	Foro Redes Difusión de ideas	Difusión de ideas

#### Anexo 4. Ecuador: Las Revoluciones en el Plan de Gobierno de Alianza País

2007-2011	2009-2013	2013-2017	2017-2021
1. Revolución constitucional y democrática	1. Revolución política	1. Revolución política	1. Revolución política
2. Revolución ética	2. Revolución ética	2. Revolución ética	2. Revolución ética
3. Revolución económica y productiva	3. Revolución económica productiva y del trabajo	3. Revolución económica productiva y del trabajo	3. Revolución económica productiva y del trabajo
	4. Revolución agraria	4. Revolución agraria	4. Revolución agraria
4. Revolución educativa y de salud	5. Revolución social	5. Revolución social	5. Revolución social
		6. Revolución ecológica	6. Revolución ecológica
		7. Revolución del conocimiento y las capacidades	7. Revolución del conocimiento y las capacidades
		8. Revolución cultural	8. Revolución cultural
		9. Revolución de la justicia, la seguridad y la convivencia	9. Revolución de la justicia, la seguridad y la convivencia
		<b>10. Revolución urbana</b>	<b>10. Revolución urbana y de los territorios</b>
5. Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana			11. Revolución de la soberanía y la integración
			12. Revolución de la juventud

Fuentes: Elaboración a partir de:

Alianza País. 2014. Nuestras Diez Revoluciones. IV Convención Nacional. Esmeraldas.

<https://www.alianzapais.com.ec/images/recursos/documentos/10-revoluciones.pdf>

Alianza País. 2016. Programa de Gobierno. 2017-2021. [https://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2016/11/prog\\_gob\\_revista.pdf](https://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2016/11/prog_gob_revista.pdf)

## Anexo 5. Ecuador: Conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales

CONSEJO CIUDADANOS SECTORIALES CONFORMADOS	FECHA primer CCS (*)	Tipo Norma	No	Tipo Publicación	Fecha firma	Fecha publicación
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	15/07/2010					
Instituto Amazónico (ECORAE)	08/02/2011					
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (1)	28/03/2011			RO.414		28/03/2011
Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana	16/06/2011					
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	27/07/2011	AM	57	RO.83	14/08/2103	18/09/2013
<b>Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>	<b>22/09/2011</b>	<b>AM</b>	<b>57</b>	<b>no publicado en RO</b>	<b>22/09/2011</b>	
Ministerio de Defensa Nacional	03/10/2011					
Secretaría Nacional del Migrante	22/10/2011					
Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	15/12/2011					
Ministerio de Industrias y Productividad	12/03/2012	AM	9	RO.698	25/01/2016	24/02/2016
Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano	15/03/2012	AM	8	RO.300	15/03/2012	15/06/2012
Ministerio de Inclusión Económica y Social	29/03/2012	AM		RO.224	13/03/2014	11/04/2014
Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social	16/04/2012	AM	11	RO.683	13/03/2012	16/04/2012
Ministerio del Interior	18/04/2012					
Ministerio de Salud Pública	25/04/2012	AM	16	RO.697	25/01/2016	23/02/2016
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	22/05/2012	AM	16	RO.697	26/04/2012	22/05/2012
Secretaría Nacional del Agua	16/06/2012	AM	487	RO.808	30/05/2012	11/10/2012
Ministerio de Turismo	21/06/2012	AM	272	RO.839	29/10/2012	27/11/2012
Ministerio de Ambiente	29/06/2012	AM	102	RO.164	06/11/2017	19/01/2018
Ministerio de Cultura	03/07/2012					
Ministerio de Deporte	27/12/2012	AM	1303	RO.858	12/06/2012	27/12/2012
Ministerio de Telecomunicaciones	21/01/2013	AM	67	RO.875	19/07/2012	21/01/2013
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	04/12/2013	AM	89	RO:137	13/11/2013	04/12/2013

<b>Senplades Reglamento conformación ACPBV</b>	<b>23/04/2013</b>	<b>DE</b>	<b>1469</b>	<b>RO.939</b>	<b>05/04/2013</b>	<b>23/04/2013</b>
<b>Reglamento CCS</b>	<b>29/04/2015</b>	<b>DE</b>	<b>656</b>	<b>RO.490</b>	<b>13/04/2015</b>	<b>29/04/2015</b>
Ministerio del Trabajo	04/09/2015	AM	195	RO.580	17/08/2015	04/09/2015
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (1)	18/10/2016	AM	162	RO.864	26/07/2015	18/10/2016
Ministerio de Salud Pública (reestructura)	23/02/2016	AM	16	RO.697	25/01/2016	23/02/2016
<b>Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>	<b>04.01.2016</b>	<b>AM</b>	<b>052</b>	<b>RO.661</b>	<b>01/12/2015</b>	<b>04.01.2016</b>
Ministerio de Salud Pública (reestructura)	26/04/2017	AM	44	RO.1009	04/04/2017	26/04/2017

(1) El Acuerdo Ministerial N.042 (RO.472 del 02.04.2015) establece el nuevo CCS del MAGAP, y se señala como antecedentes, el Acuerdo Ministerial N.469 del 18.10.2012 (RO.853 del 18.12.2012), que instituye el Consejo Ciudadano Sectorial Campesino del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; el mismo que derogó el Acuerdo Ministerial 95 (RO.414 del 28.03.2011)

La información no disponible, se ha complementado con información de prensa.

Fuente: Elaboración a partir de la Base de datos legislativa. LEXIS.

## Anexo 6. Miduvi: Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial

 <p>GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p>	 <p>MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</p>	<p>Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf: 022562019 - 022229016 www.miduvi.gob.ec Quito - Ecuador</p>	 <p>GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p>	 <p>MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</p>	<p>Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf: 022562019 - 022229016 www.miduvi.gob.ec Quito - Ecuador</p>
<p><b>ACUERDO No. - - 057</b></p> <p>Ing. Walter Solís Valarezo <b>MINISTRO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</b></p> <p><b>CONSIDERANDO:</b></p>					
 <p>GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p>	 <p>MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</p>	<p>Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf: 022562019 - 022229016 www.miduvi.gob.ec Quito - Ecuador</p>	 <p>GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p>	 <p>MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</p>	<p>Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf: 022562019 - 022229016 www.miduvi.gob.ec Quito - Ecuador</p>
<p><b>ACUERDA:</b></p> <p>Expedir el siguiente Acuerdo para la conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV).</p> <p><b>Art. 1.-</b> De conformidad con lo previsto en la Constitución de la República y de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se conforma el Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), de carácter nacional.</p> <p><b>Art. 2.-</b> Los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), son una instancia de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas del MIDUVI y constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas institucionales.</p> <p><b>Art. 3.-</b> En cada una de las Coordinaciones Zonales en las que el MIDUVI de manera desconcentrada ejerce su gestión, se conformarán Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), con jurisdicción en sus respectivos territorios delimitados.</p> <p><b>Art. 4.-</b> La conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) contarán con una amplia participación de los sectores sociales involucrados con los temas de la gestión integral e integrada del hábitat, asentamientos humanos y la vivienda.</p> <p><b>Art. 5.-</b> Los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), son impulsados por el MIDUVI y se desempeñan como una red de participación de la sociedad civil. En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, el MIDUVI los convocará al menos dos veces por año. A partir de la primera convocatoria, estos podrán autoconvocarse las veces que crean necesario por pedido de la mayoría simple de sus integrantes.</p> <p>El financiamiento para el ejercicio de estas instancias, deberá estar incluido en el presupuesto respectivo del MIDUVI.</p> <p><b>Art. 6.-</b> Para la conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), de carácter nacional, la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos del MIDUVI convocará a los actores sociales relacionados con temas de la gestión integral e integrada del hábitat, asentamientos humanos y la vivienda.</p>					

En las Jurisdicciones Zonales, los Subsecretarios y Coordinadores Zonales serán los encargados de convocar a los actores sociales para la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales en coordinación con la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos.

**Art. 7.-** El Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), estará integrado por un mínimo de 15 y un máximo de 34 ciudadanos, los mismos que provendrán de los actores de la sociedad civil organizada, que tengan experiencia de trabajo y relación con las políticas del hábitat, asentamientos humanos y la vivienda, y de las asambleas locales para el buen vivir.

**Art. 8.-** El Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) de carácter nacional, deberá estar integrado de la siguiente manera:

- a) Nueve delegados territoriales representantes de los comités y asociaciones de vivienda, barrios, organizaciones no gubernamentales, juntas de agua.
- b) Ocho delegados de las diferentes instancias representativas y vigentes a nivel nacional.
  - b.1) Un delegado por las Cámaras de la Construcción y Colegios de Profesionales de Arquitectos e Ingenieros Civiles,
  - b.2) Un delegado por los sectores académicos,
  - b.3) Un delegado por las ONGs o fundaciones,
  - b.4) Un delegado por las IFIS cuya razón social se encuentre vinculada a la entrega de crédito de Vivienda de interés Social,
  - b.5) Un delegado por el Contrato Social por la Vivienda,
  - b.6) Un delegado por el Foro Urbano Nacional - Vivienda
  - b.7) Un delegado por la Confederación Nacional de Barrios (CONBADE)
  - b.8) Un delegado por ONU-HABITAT, que tendrá voz pero no voto por ser un organismo internacional.

**Art. 9.-** Los Consejos Ciudadanos Sectoriales en las Jurisdicciones Zonales, se conformarán en función de la realidad local.



**Art. 10.-** Son funciones de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV):

- a) Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional.
- b) Proponer al MIDUVI agendas sociales de políticas públicas sectoriales de alcance nacional.
- c) Monitorear las decisiones de las políticas y los planes sectoriales del MIDUVI.
- d) Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- e) Generar debates públicos sobre temas relacionados.
- f) Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública, y,
- g) Elegir a la delegada o delegado del Consejo Ciudadano Sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional o Intercultural para el Buen Vivir.

**Art. 11.-** En forma trimestral, los Consejos Ciudadanos del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), enviarán informes y presentarán las observaciones que consideren necesarias a las respectivas autoridades del MIDUVI.

**Art. 12.-** Los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) en las jurisdicciones zonales, coordinarán sus actividades con el Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) de carácter nacional.

**Art. 13.-** En la integración de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), se garantizará alternabilidad en la representación, equilibrio entre hombres y mujeres y una representación plural.

**Art. 14.-** Las personas que forman parte de un Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) no podrán



conformar otro Consejo Ciudadano de la misma clase, pero el sector social al que representan podrá nominar a otra persona para que lo conforme.

Tampoco pueden ser parte de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), los proveedores de obras, bienes y servicios del MIDUVI o de los organismos a éste integrados, ni los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los funcionarios de la institución.

**Art. 15.-** Con el objeto de garantizar la participación amplia y democrática de la sociedad civil en los términos a que se refiere el artículo 54 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los integrantes de los Consejos Ciudadanos del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), durarán un año en funciones contados a partir del día de su posesión.

**Art. 16.-** Los cargos de las dignidades y de los miembros del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), son honoríficos y sin goce de sueldo alguno para su desempeño.

**Art. 17.-** Los miembros del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), no guardarán ningún tipo de relación laboral con el MIDUVI.

**Art. 18.-** A la finalización del periodo para el que fueron designados los miembros del Consejo, se realizará una nueva convocatoria a fin de conformar un nuevo Consejo de conformidad a lo establecido en el Artículo 6 del presente Acuerdo.

**Art. 19.-** Con 30 días de anticipación por lo menos a la finalización de los periodos de los consejeros, la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, las demás Subsecretarías y Coordinaciones Zonales del MIDUVI informarán a éstos que sus funciones están por concluir, a fin de que presenten un informe pormenorizado de sus actividades.

**Art. 20.-** Los Consejos Ciudadanos del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), elaborarán y aprobarán su reglamento de funcionamiento dentro del plazo de 60 días contados a partir de la fecha de suscripción de este Acuerdo, el mismo que será puesto a consideración del MIDUVI para su aprobación.

**Art. 21.-** Para todo aquello que no esté establecido en el presente Acuerdo, se estará a lo previsto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y demás instrumentos jurídicos aplicables.



**Disposición Final:** Encárguese a la Coordinación General Administrativa Financiera, de conformidad con lo que dispone el inciso final del artículo 52 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que establece que el financiamiento para el ejercicio de estas instancias deberá estar incluido en el presupuesto respectivo, para la realización de las gestiones que sean necesarias que permitan incorporar el tema a partir del año 2012 en el Plan Operativo Anual; y, durante el año 2011, así como la asignación de los recursos que sean necesarios para la ejecución de las actividades que programen los Consejos; todo dentro de las facultades económicas del MIDUVI y en coordinación con la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos.

El presente Acuerdo entrará en vigencia desde la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial

Comuníquese y publíquese.- Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a

22 SET 2011

Ing. Walter Solís Valarezo  
MINISTRO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



## Anexo 7. Miduvi: Estructura del Consejo Ciudadano Sectorial. 2011-2014

 GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	 MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA MIDUVI	Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf.: 022552019 - 022229016 <a href="http://www.miduvi.gob.ec">www.miduvi.gob.ec</a> Quito - Ecuador - <b>057</b>	 GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	 MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA MIDUVI	Av. 10 de Agosto 22-70 y Luis Cordero Edificio BEV, Piso 6 Telf.: 022552019 - 022229016 <a href="http://www.miduvi.gob.ec">www.miduvi.gob.ec</a> Quito - Ecuador - <b>057</b>
<p>En las Jurisdicciones Zonales, los Subsecretarios y Coordinadores Zonales serán los encargados de convocar a los actores sociales para la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales en coordinación con la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos.</p> <p><b>Art. 7.-</b> El Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), estará integrado por un mínimo de 15 y un máximo de 34 ciudadanos, los mismos que provendrán de los actores de la sociedad civil organizada, que tengan experiencia de trabajo y relación con las políticas del hábitat, asentamientos humanos y la vivienda, y de las asambleas locales para el buen vivir.</p> <p><b>Art. 8.-</b> El Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) de carácter nacional, deberá estar integrado de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Nueve delegados territoriales representantes de los comités y asociaciones de vivienda, barrios, organizaciones no gubernamentales, juntas de agua.</li> <li>b) Ocho delegados de las diferentes instancias representativas y vigentes a nivel nacional:             <ul style="list-style-type: none"> <li>b.1) Un delegado por las Cámaras de la Construcción y Colegios de Profesionales de Arquitectos e Ingenieros Civiles,</li> <li>b.2) Un delegado por los sectores académicos,</li> <li>b.3) Un delegado por las ONGs o fundaciones,</li> <li>b.4) Un delegado por las IFIS cuya razón social se encuentre vinculada a la entrega de crédito de Vivienda de interés Social,</li> <li>b.5) Un delegado por el Contrato Social por la Vivienda,</li> <li>b.6) Un delegado por el Foro Urbano Nacional - Vivienda</li> <li>b.7) Un delegado por la Confederación Nacional de Barrios (CONBADE)</li> <li>b.8) Un delegado por ONU-HABITAT, que tendrá voz pero no voto por ser un organismo internacional.</li> </ul> </li> </ul>			<p><b>Art. 10.-</b> Son funciones de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional.</li> <li>b) Proponer al MIDUVI agendas sociales de políticas públicas sectoriales de alcance nacional.</li> <li>c) Monitorear las decisiones de las políticas y los planes sectoriales del MIDUVI.</li> <li>d) Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.</li> <li>e) Generar debates públicos sobre temas relacionados.</li> <li>f) Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública; y,</li> <li>g) Elegir a la delegada o delegado del Consejo Ciudadano Sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional o Intercultural para el Buen Vivir.</li> </ul> <p><b>Art. 11.-</b> En forma trimestral, los Consejos Ciudadanos del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), enviarán informes y presentarán las observaciones que consideren necesarias a las respectivas autoridades del MIDUVI.</p> <p><b>Art. 12.-</b> Los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) en las jurisdicciones zonales, coordinarán sus actividades con el Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) de carácter nacional.</p> <p><b>Art. 13.-</b> En la integración de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV), se garantizará alternabilidad en la representación, equilibrio entre hombres y mujeres y una representación plural.</p> <p><b>Art. 14.-</b> Las personas que forman parte de un Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAHV) no podrán</p>		
<p><b>Art. 9.-</b> Los Consejos Ciudadanos Sectoriales en las Jurisdicciones Zonales, se conformarán en función de la realidad local.</p> 					

Fuente: Miduvi. 2011. Acuerdo Ministerial 057.

Firmada por el Ministro Walter Solís. En este acuerdo se establece la conformación y estructura del CCS. Entre los delegados nacionales constan: Delegado de la Cámara de la Construcción, y Colegio de Arquitectos e Ingenieros; Del sector académico (nunca se llegó a establecer un delegado); de ONGs y Fundaciones, de IFIS de vivienda social, de organizaciones de tercer grado o nacionales el Contrato Social por la Vivienda, del Foro Urbano, de la CONBADE y de ONU Hábitat-Ecuador (este último sin voto).

## **Anexo 8. Acuerdos Ministeriales, Decretos Presidenciales y Registro Oficial**

### **ACUERDOS MINISTERIALES (AM)**

AM. 35. RO.209 del 22/11/2000. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

AM. 11. RO.683 del 16/04/2012 Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

AM. 16. RO.697 del 22/05/2012. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comercio e Integración

AM. 8. RO.300 del 15/06/2012. Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano

AM. 487. RO.808 del 11/10/2012. Secretaría Nacional del Agua

AM. 272. RO.839 del 27/11/2012 Ministerio de Turismo

AM. 1303. RO.858 del 27/12/2012 Ministerio de Deporte

AM. 67. RO.875 del 21/01/2013 Ministerio de Telecomunicaciones

AM. 89. RO. 137 del 04/12/2013 Ministerio de Transporte y Obras Públicas

AM. 5. RO.224 del 11/04/2014 Ministerio de Inclusión Económica y Social

AM. 052-15. RO.661 del 04.01.2016 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

AM. 16. RO.697 del 23/02/2016 Ministerio de Salud Pública

AM. 9. RO.698 del 24/02/2016. Ministerio de Industrias y Productividad

AM. 51. RO.515 del 25.02.2016 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

AM. 195. RO.580 del 04/09/2016. Ministerio del Trabajo.

AM. 162. RO.864 del 18/10/2016 Ministerio de Agricultura. Ganadería. Acuicultura y Pesca

AM. 44. RO.1009 del 26/04/2017 Ministerio de Salud Pública

AM. 102. RO.164 del 19/01/2018 Ministerio de Ambiente

AM. 25. RO.244 de 18.05.2018. Senplades.

### **DECRETOS EJECUTIVOS (DE)**

DE.1372. RO.278 del 20.02.2004

DE.1469. RO.939 del 23.04.2013 Reglamento para conformación de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir

DE. 656. RO.490 del 29.04.2015. Reglamento Consejo Ciudadano Sectorial

DE. 732. RO.496 del 28.05.2019. Suprímase la Senplades. Créase la Secretaria Técnica Planifica Ecuador

### **REGISTRO OFICIAL (RO)**

RO.223 del 26.05.1961. Decreto-Ley de Emergencia. Crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda

RO.233 del 22.07.1985. Ley de desarrollo de vivienda de interés social  
RO.209 del 22.11.2000. Reglamento Orgánico Funcional. Ministerio De Desarrollo Urbano  
RO.578 del 27.04.2009. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Política  
RO.587 del 11.05.2009. Creación del BIESS  
RO.175 del 20.04.2010. Ley Orgánica de Participación Ciudadana  
RO.303 del 19.10.2010. Código Orgánico de Organización Territorial. Autonomía y  
Descentralización  
RO.306 del 22.10.2010. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas  
RO.913 del 30.12.2016. Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las  
Tierras y Fijación de Tributos  
RO. 206 del 22.03.2018. Ley orgánica derogatoria de Ley Orgánica para Evitar la  
Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos

#### **Anexo 9.**

#### **Documentos del Contrato Social por la Vivienda - Archivos Centro de Investigaciones CIUDAD**

CSV. 2005. “Pronunciamiento de las organizaciones sociales pro vivienda popular”. Quito.  
Septiembre 2005.  
CSV. 2006. “Hacia el Contrato Social por la Vivienda – Ecuador: Vivienda adecuada para  
todos”. Documento de trabajo para la reflexión y el debate. Quito. noviembre 2006.  
CSV. 2007a. “Hacia el Contrato Social para la vivienda. Agenda Programática”. Quito. Enero  
2007.  
CSV. 2007b. “Memoria de la Asamblea General 2007”. Quito 2007.  
CSV. 2007c. *Demanda Ciudadana. por el Derecho a la vivienda la ciudad y el Hábitat en la  
Nueva Constitución*. Quito. noviembre 2007 (Cartilla No. 1)  
CSV. 2007d. “Resumen de actividades entre enero 2006 y marzo 2007”. Quito 2007.  
CSV. 2008a “Organizaciones e instituciones miembros del Colectivo Contrato Social por la  
Vivienda. Ecuador. septiembre 2008”. Quito 2008.  
CSV. 2008b *Demanda Ciudadana. por el Derecho a la vivienda la ciudad y el Hábitat*. Quito.  
febrero 2008 (Cartilla No. 2)  
CSV. 2008c. “Memoria de la Asamblea General”. Quito 2008.  
CSV. 2009a Carta Compromiso del Contrato Social por la Vivienda Quito. enero 30 de 2009.  
CSV. 2009b. “Carta MCDS. Respuesta a la propuesta al PNBV 2009-2013”. (Ministra  
Jeanneth Sánchez).

- CSV. 2010. “Memoria de la Asamblea General del CSV 2010”. Quito 2010
- CSV. 2011. “Memoria Reunión del Contrato Social por la Vivienda.” 17 de noviembre de 2011
- CSV. 2012. “Aportes a Tratamiento Ley de vivienda en la Ley de Ordenamiento Territorial”. 2012
- CSV. 2013. “Memoria de la Asamblea General 2013”
- CSV. 2013. “Memoria Reunión del Contrato Social por la Vivienda”. 13 de diciembre de 2012
- CSV. 2014. “Memoria de la Asamblea General 2014”
- CSV. 2016. “Memoria de la Asamblea General 2016”
- CSV. 2017. “Memoria de la Asamblea General 2017”
- CSV. 2017. “Silvana Ruiz. Algunas reflexiones sobre el financiamiento de la vivienda social en Ecuador”. Presentación Power Point. CSV. 2017.
- CSV. 2018a. “Carta Propuesta”
- CSV. 2018b. Rubén Paredes “Memoria Encuentro CONBADE”. Cuenca.
- CSV. 2018c “Aportes a los programas de Construcción y Mejoramiento de Vivienda en Zonas Rurales y Urbanas”. 23 enero 2018
- CSV. 2018d. “Carta respuesta”. Misión Casa para Todos
- CSV. 2018e. “Memoria de la Reunión” 11 de junio del 2016
- CIUDAD. 2009a. Informe de Proyecto Paso a Paso: Alianzas Estratégicas para una vivienda digna. CIUDAD-Generalitat Valenciana.
- CIUDAD. 2009b. “Carta No. 12. IIº época. 2009.
- CIUDAD. 2011a. “Curso Paso a Paso 2006-2010”. Ayuda Memoria
- CIUDAD. 2011b. “Informe de Proyecto. Programa Paso a Paso. Alianzas Estratégicas para una vivienda digna”. Quito: CIUDAD. Generalitat Valenciana. ACSUD-Las Segovias.

## **Siglas**

AAAA	Addis Ababa Action Agenda
AMLV	Asociación Mujeres Luchando por la Vida
ACF	Advocacy Coalition Framework
ACPIBV	Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir
STCNP	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIESS	Bando del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CCS-HAHV	Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda
CNRE-2008	Constitución Nacional de la República del Ecuador 2008
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CISDP	Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa
CISDPDH	Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humano
CNRE	Constitución Nacional de la República del Ecuador
COMYF	Código Orgánico Monetario y Financiera
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPC	Código Orgánico de Participación y Control Social
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COVIPROV	Corporación de Vivienda Provincial
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CSV	Contrato Social por la Vivienda
DRR	Disaster Risk Reduction
ENCMP	Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbana
ENIEP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
ETN	Estrategia Territorial Nacional
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FUNHABIT	Fundación Ecuatoriana del Hábitat
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado

GPR2C	Global Platform for Right to the City
H&H	Hábitat para la Humanidad Ecuador
Habitat I	First UN Conference on Human Settlements
Habitat II	Second UN Conference on Human Settlements
Habitat III	Third UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development
HFHI	Hábitat for Humanity International
IED	Inversión Extranjera Directa
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
IFIS	Instituciones Financieras
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
JPRMF	Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera
LOPEPS	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
LOTUS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
Miduvi	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MSF	Multiple Streams Framework
NEC	Norma Ecuatoriana de la Construcción
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORSTOM	Oficina de la Investigación Científica y Técnica de Ultramar
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NAU	Nueva Agenda Urbana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas

NUA	New Urban Agenda
PAR	Plan de Acción Regional
PGE	Presupuesto General del Estado
PGU-ALC	Programas de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSHAHV	Política Sectorial de Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SHAH	Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SETEP	Secretaría Técnica de Erradicación de la Pobreza
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
SIV	Sistema de Incentivos para Vivienda
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNPMSPC	Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
SIN	Sistema Nacional de Información
SOT	Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
SRTM	Shuttle Radar Topography Mission (Modelo Digital de Elevación)
STCNP	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UCLG	United Cities and Local Governments
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme

## Lista de referencias

- Acosta M. Elena. 2009. "Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70: análisis, balance y aprendizajes". Tesis de Maestría. Quito: FLACSO.
- Acosta, Alberto. 2016. "La matriz productiva en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". En "Análisis crítico del plan nacional de desarrollo PNBV 2013 – 2017" *Cuadernos para el debate. Ocho*. CIUDAD.
- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alianza País. 2013. *Plan de Gobierno. 2013-2017*.  
<https://www.alianzapais.com.ec/2016/01/04/programa-de-gobierno-2013-2017/>
- Alianza País. 2014. *Nuestras Diez Revoluciones*. IV Convención Nacional. Esmeraldas.  
<https://www.alianzapais.com.ec/images/recursos/documentos/10-revoluciones.pdf>
- Alianza País. 2016. Programa de Gobierno. 2017-2021.  
[https://www.alianzapais.com.ec/wpcontent/uploads/2016/11/prog\\_gob\\_revista.pdf](https://www.alianzapais.com.ec/wpcontent/uploads/2016/11/prog_gob_revista.pdf)
- Andrade Pablo 2012. "El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008". *Ecuador Debate* 85: 35-48.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh and Xun Wu (eds.). 2013. *The Routledge Handbook of Public Policy*. London: Routledge.
- Arévalo, Martha Guillermo Bazoberry, Claudia Blanco, Selma Díaz, Raúl Fernández Wagner, Alejandro Florián, Ramiro García, Quispe Gustavo González, Graciela Landaeta, Daniel Manrique, Jaime Miyashiro Tsukazan, Benjamín Nahoum, Joakim Olsson, Enrique Ortiz Flores, Leonardo Pessina, Ana Sugranyes, Cristina Vila. 2012. *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Avritzer, Leonardo 2009. "La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina". En *La "Nueva Izquierda" en América LATINA: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Compilado por Cynthia J. Arnson, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzotti y Giselle Cohen. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program: Universidad Torcuato Di Tella: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Bachrach Peter y Morton S. Baratz. 1963. "Decisions and Non decisions: An Analytical Framework". *American Political Science Review*, vol. 57, 3, (Sep., 1963), 632-642.

- Ballart, X. y Güell, C. 2016. ¿Qué cambia las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 167-192. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.06>
- Bellettini Orazio y Melania Carrión. 2009. *Partidos políticos y think tanks en el Ecuador*. Quito: Grupo Faro.
- Bermúdez, Nury, Santiago Cabrera, Andrea Carrión, Santiago del Hierro, Julio Echeverría, Henri Godard y Raúl Moscoso. 2016. “La investigación urbana en Ecuador (1990–2015): desarrollado por cambios y continuidades”. En *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*. Editado por Pascale Metzger, Julien Rebotier, Jérémy Robert, Patricia Urquieta, Pablo Vega Centeno: 117-174. Quito: PUCE Centro de Publicaciones.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 1990. “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis.” *American Political Science Review* 84 (2): 395–415.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 2007. “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”. En *Theories of Policy Process*. Editado por Paul Sabatier, 223-258. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Birkland, Thomas. 2007. “Theories of the Cycle” En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Editado por Frank Fischer, John Forester, 63-78. London: University College London.
- Blanco, Ismael y Joan Subirats. 2012. Políticas Urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolíticas(s)*, 3(1), 15-33.
- Borja, Jordi. 2012. “Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”. Universidad de Barcelona. Tesis doctoral. [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/02.JBS\\_2de2.pdf?sequence=2](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/02.JBS_2de2.pdf?sequence=2)
- Caldeira Teresa 2016. “Contestaciones a la ciudad global: la cuestión urbana en el siglo XXI. Un diálogo con Teresa Caldeira”. Por Ignacio Arce. *ICONOS* 56, 149-155. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2380>  
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/issue/view/143>
- Capano, Gilberto. 2009. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1): 7-31.
- Carrión, Fernando (coord.). 1990. *La Investigación Urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer*. Quito: CIUDAD.

- Casar, Amparo y Claudia Maldonado .2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. *Documentos de trabajo del CIDE*, 207, 1-20. México. Toluca.
- Castells, Manuel. 1972. *La Question Urbaine*. Paris: François Maspero
- Castells, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. México, México: Siglo XXI Editores.
- Castells, Manuel. Yuko Aoyama. 1994. Hacia la sociedad de la información: estructura del empleo en los países del G-7 de 1920 a 1990. *Revista internacional del trabajo*, Vol 113.No. 1: 5-35.
- Cedres, Laura. 2012. “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”. En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Editado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa. 187-208. Quito: FLACSO, CLACSO; Instituto de la Ciudad, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Cejudo, Guillermo. 2008. Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista (Discourse and Public Policy: A Constructivist Approach) (2008). *Documento de Trabajo del CIDE*, 205, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2495550>
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. “*Informe Regional*”. HÁBITAT III. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y Vivienda. Quito: CEPAL. Documento borrador.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Santiago: CEPAL.
- CGLU - CISDP. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. 2016. “El Derecho a la Ciudad: Realizando la visión de ciudades y asentamientos urbanos por y para sus habitantes”. <https://www.uclg-cisdp.org/es/actividades/derecho-a-la-ciudad>
- CGLU. 2016. Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en la tercera conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - HÁBITAT III. [https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion\\_de\\_la\\_2a\\_asamblea\\_mundial\\_a\\_habitat\\_iii.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/declaracion_de_la_2a_asamblea_mundial_a_habitat_iii.pdf)
- CGLU. 2016. El Derecho a la Ciudad en el centro de la Nueva Agenda Urbana. *Diálogo Político*. 14 de octubre de 2016. [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Policy%20Dialogue%20R2C\\_Concept%20Note\\_ES\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Policy%20Dialogue%20R2C_Concept%20Note_ES_0.pdf)

- CIUDAD. 2011. "Informe de Proyecto. Programa Paso a Paso, Alianzas Estratégicas para una vivienda digna". Quito: CIUDAD, Generalitat Valenciana, ACSUD las Segovias.
- Cobb, R.W. y C.D. Roger. 1984. "Agenda Building and the Politics of Aging". *Policy Sciences Journal*, vol. 13, No. 1, traducción al español de Alva Senzek.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- CONADE. 1989. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1989-1992*. Quito: CONADE
- CONAFIPS. 2015. *Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el buen vivir en Ecuador*. Segunda. Quito: CONAFIPS.
- Contrato Social por la Vivienda. 2008. *Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución*. Primera edición: Quito: CIUDAD.
- Córdova, Marco Antonio. 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 Ciencias Sociales* 53: 127-149.
- Corragio José Luis y Jaen Luis Laville (2014). *Reinventar la democracia en el siglo XXI*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo* 39 (54): 99-118.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2012. "La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas". *Andamios*, 9 (20), 297-321. Recuperado en 24 de julio de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632012000300015&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000300015&lng=es&tlng=es).
- Dahl Robert. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl Robert. 1961. *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 2001. *How Democratic is the American Constitution?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Dauidsen, Conny. 2006. "Sources of change in community forestry: The Roles of Learning and Beliefs in the Policy Process. A Comparative Analysis of Ecuador, Mexico and Canada". Tesis doctoral. Institut für Internationale Forst- und Holzwirtschaft. Technische Universität Dresden. Germany.

- Dewey, John. 1996/1927. "The Public and its Problems". *The Collected Works of John Dewey: Electronic Edition, edited by L.A. Hickman*
- Easton, David. 1965. "A framework for Political Analysis". Ed. University de Chicago Press, USA.
- Elder, Charles y Roger W. Cobb. 1993. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editado por Luis Aguilar Villanueva, Luis. 1993. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología.
- Escobar Alejandro. 2004 Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 8: 97-108.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernandes, Edesio. 2010. "Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil". *Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Año 2010 Vol.36 No.109: 143-159.
- Fischer, F, G. Miller, M. Sidney (Editors). 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Fischer, Frank y John Forester. 1993. "Editors' Introduction". En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Editado por Frank Fischer, John Forester: 1-21. London: University College London.
- Fischer, Frank y John Forester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: University College London.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press
- Fischer, Frank. 2007. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Editado por F. Fischer, G. Miller, M. Sidney, 223-236. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*, Madrid-Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.

- Fontaine, Guillaume. 2015b. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Dossier. Revista ICONOS*, 53: 11-30.
- Frediani, A. 2007. “Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study”. *Journal of Human Development* Vol. 8, No. 1, 133-152.
- Frediani, A., 2010, “Sen's Capability Approach as a framework to the practice of development”, *Development in Practice*, 20(2), 173-187.
- FSM. Foro Social Mundial. 2009. Seminario “*Lutas pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo*”.  
[http://www.habitat.org/lc/lac\\_eng/pdf/12\\_14\\_2008\\_forumsocial.pdf](http://www.habitat.org/lc/lac_eng/pdf/12_14_2008_forumsocial.pdf)
- FSM. Foro Social Mundial. 2019. “Foro Social Mundial”. *Historia: Conozca la trayectoria del FSM 2018*. <https://wsf2018.org/es/historico-conheca-trajectoria-do-fsm-2018/> (último acceso: 13 de marzo de 2018).
- García Vázquez, Carlos. 2016. *Teorías e historias de la ciudad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Gómez Lee, Martha. 2012. “El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework”. *Revista Opera*, núm. 12: 11-30.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530270002>
- González, Robert; Martí, Salvador; Peláez, Lluc; Truñó, Maria; Gomà, Ricard; Ibarra, Pedro; Montserin, María José; Blas, Asier. 2000. “Acción colectiva e incidencia en las políticas públicas. Solidaridad Internacional y Antimilitarismo en Catalunya y el País Vasco”, Barcelona. Catalunya pel desenvolupament – Antena Sonda. Institut Internacional de governabilitat de Catalunya/2000
- Grau Mireia y Araceli Mateos. 2002. *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos* (Eds.) Valencia, Tirant lo Blanch. *Serie Ciencia Política*.
- Hall, Peter, Rosemary Taylor .1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter. 2003. “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics”. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Editado por J. Mahoney y D. Rueschemeyer. Nueva York: Cambridge University Press.
- Harvey, David. 2003. “The Right to the City”. *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4): 939-41.

- Harvey, David. 2008. El Derecho a la Ciudad. Blog <https://nuestras-ciudades.blogspot.com/p/derecho-la-ciudad.html?view=flipcard>
- Henry Douglas Adam, Karin Ingold, Daniel Nohrstedt y Christopher M. Weible. 2014. “Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 16, No. 4, 299–312.  
<http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2014.941200>
- Hernández, Arturo y Guillermo Ramírez. 2012, “El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas”, *Revista Encrucijada*, No. 12, UNAM: Septiembre-Diciembre: 1-14.
- Hernández, Magallón Arturo. 2013. “La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas”. *Revista electrónica de Estado, Gobierno y Políticas Pública RESPOL No. 8 junio - diciembre: 1-17*. <http://dcsd.digital/revistas/redpol/>
- Hernández, Virgilio. 2017. 10 Años de Revolución Legislativa. Recuperado 18.07.2018  
<https://www.alianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2017/01/10-a%C3%B1os-de-revoluci%C3%B3n-normativa-Virgilio-Hern%C3%A1ndez.pdf>
- HIC. Habitat International Coalition. 2016. *Habitat International Coalition and the Habitat Conferences 1976- 2016*. [https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/Digital\\_baja\\_HIC-and-the-Habitat-Conferences-1976-2016\\_11\\_11\\_2018.pdf](https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/Digital_baja_HIC-and-the-Habitat-Conferences-1976-2016_11_11_2018.pdf)
- Hill, Michael, and Frédéric Varone. 2017. *The public policy process*. 7th ed. Routledge
- Hogwood W. B .1987. *From Crises to Complacent? Shaping Public Policy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Holz, Sheila y Villela Tatiana 2008. “Política de habitação social e o direito a moradia no brasil. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008”. Editado por Universidad de Barcelona, 2008. <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 33-46.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, and Anthony Perl, A (2017), Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76: 65-79.  
[doi:10.1111/1467-8500.12191](https://doi.org/10.1111/1467-8500.12191)

<http://www.ingenio.upv.es/es/publications/los-discursos-de-la-accountability-en-el-sistema-de-cooperacion-al-desarrollo-espanol#.W4sJcsKQzcc>

- Ibarra, Pedro. 2000. Qué son los movimientos sociales? En *Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Coordinado por Grau E. y P.Ibarra. Barcelone: Icaria Editorial y Getiko Fundazioa: 9-26.
- Ibarra, Pedro. 2003. “The social movements: from promoters to protagonists of democracy”. En *Social Movements and Democracy*, editado por Pedro Ibarra. New York: Palgrave Macmillan
- Ibarra, Pedro, Richard Gomá y Salvador Martí. 2002. “Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos”. En *Creadores de Democracia Radical. Movimientos Sociales y Redes de Políticas Públicas*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Ingram, Helen, Anne. L. Schneider y Peter deLeon. 2007. “Social Construction and Policy Design”. En *Theories of the policy process*. Editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jann, Werner y Kai Wegrich.2007. “Theories of the Cycle”. En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, editado por Frank Fischer, John Forester, 43-62. London: University College London.
- Jaime Fernando, Gustavo Dufour, Martin Alessandro y Paula Amaya. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. “The Dynamics of Policy-Oriented Learning”. En *Policy Change and Learning: An advocacy Coalition Approach*, edited by Paul A. Sabatier y Hank Jenkins-Smith, 41-56. Boulder-Colorado: Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1994. “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”. *Journal of Public Policy* .Volume 14. Issue 02-April-1994:175-203.Cambridge: University Press.
- Jenkins-Smith, Hank, Daniel Nohrstedt, Chistopher Weible y Paul Sabatier. 2014. “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolutions, and Ongoing Research”. En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier y Chistopher M. Weible, 183-223. Denver: Westview Press.
- Keynes, John M. 1926. *The end of laissez-faire*. Hogarth Press, July 1926.
- Keynes, John M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt and Brace.

- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Kiser, Larry y Elinor Ostrom. 1982. "Three Worlds of Action: A Metatheoretical Syntesis of Institutional Approaches". En *Strategies of Political Inquiry*, editado por Elinor Ostrom, 179-222. Beverly Hills, CA Sage
- Kuhn Thomas 1971/1962. *La Estructura de las revoluciones científicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Larrea, Ana María. 2011. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades
- Larrea, Carlos. 2014. "Dolarización y desarrollo humano en Ecuador" *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº 19: 44-53.
- Larrouqué, Damien. 2013. La implementación del plan CEIBAL: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 37-58.  
[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2013000100002&lng=es&tlng=es.//](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000100002&lng=es&tlng=es.//)  
<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v22n1/v22n1a02.pdf>
- Lasswell Harold .1992/1951. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*. Editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-103. México: Porrúa.
- Lefebvre, Henri. 1967. Le droit à la ville. In: *L'Homme et la société*, N. 6, 1967: 29-35. doi : 10.3406/homso.1967.1063. [http://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1967\\_num\\_6\\_1\\_1063](http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063)
- Lefebvre, Henri. 1972. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lindblom Charles E. 1969. "The Science of Muddling Through" In: H.I. Ansoff: *Business Strategy*. London: Penguin.
- Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis". *The American Economic Review* 48 (3): 298-312.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through"". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Lindblom, Charles E. 1979. "Still Muddling: Not Yet Through". *Public Administration Review* 39 (6): 517-526.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Editado por J. Mahoney, K. Thelen. Cambridge - Nueva York: Cambridge University Press.

- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29: 507-548.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March James, Johan P. Olsen. 2006. "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*. Editado por M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- March, James y Johan Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- Marsh, D., R.A.W. Rhodes, 1992 *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press
- Martinón Quintero, Ruth. 2007. "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras". *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, núm. 2: 281-318. Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316202>>
- MCDS. 2017. *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*.  
<https://www.google.com/search?q=Informe+de+Desarrollo+Social+2007-2017&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab> consultado 03.03.2108
- MDMQ. *La Política de Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito* 2010. Quito: MDMQ
- Meléndez, Carlos, & Moncagatta, Paolo. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(2), 413-448. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Méndez, José Luis. 2010. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", En: *Políticas Públicas*. Editado por Luis F. Aguilar, 115-150. México: Siglo XXI.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Metzger, Pascale, Julien Rebotier, Jérémy Robert, Patricia Urquieta, Pablo Vega Centeno (Editores). 2016. *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*. Quito: PUCE Centro de Publicaciones.
- Miduvi. 2006. Programa de Apoyo al sector vivienda, Gobierno Nacional de la República del Ecuador.
- Miduvi. 2009. Política Habitacional y Servicios de Agua y Saneamiento, período 2009-2025.

- Miduvi. 2011. “Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna”. Informe de Consultoría. Arq. Silvana Ruiz
- Miduvi. 2012. “Socialización. Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada (PNHSAHVA)”. Arq. Silvana Ruiz.
- Miduvi. 2012a. “Taller Anteproyecto Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Nota conceptual”. 30 Abril 2012. Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos
- Miduvi. 2012b. “Informe de Gestión 2011-2012”. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/REVISTA-FINAL.pdf>
- Miduvi. 2012c. “Memoria de las Asambleas Zonales del Consejo Ciudadano de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda 2012”.
- Miduvi. 2013a. “Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda”.
- Miduvi. 2013b. “Memoria de las Asambleas Zonales del Consejo Ciudadano de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda 2013”.
- Miduvi. 2013c. “Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna. Informe de Consultoría”. Informe de Consultoría Arq. Gustavo Durán (junio 2013).
- Miduvi. 2013d. “Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna”. Revisión Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos (noviembre 2013). Aprobada Ministro Pedro Jaramillo (diciembre 2013).
- Miduvi. 2013. *Resumen Ejecutivo. Foro Urbano Nacional I*
- Miduvi. 2014. Proyecto Socio Vivienda. Reformulación.  
[https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/-2015/04/PROYECTO-SOCIO-VIVIENDA\\_-reformulaci%C3%B3n-dictamen-11-dic-2014.pdf](https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/-2015/04/PROYECTO-SOCIO-VIVIENDA_-reformulaci%C3%B3n-dictamen-11-dic-2014.pdf)
- Miduvi. 2015. “Informe de Gestión Subsecretaría de Hábitat”.
- Miduvi. 2016. “Informe de Rendición de Cuentas 2015”.
- MIDUVI-ONU-HABITAT. 2011. Memorias del Seminario - Taller de Desarrollo Urbano: Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo. Quito, 23 y 24 de noviembre 2011.  
<http://docplayer.es/34278275-Herramientas-de-planificacion-y-gestion-de-suelo.html>
- Mills, Nick D. 1986. *El cooperativismo en el Ecuador*, CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35693>
- Mintrom Michael, Claire Williams. 2013. “Public policy debate and the rise of policy analysis”. En *Routledge Handbook of Public Policy*. Editado por Araral Eduardo,

- Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu: 3-16. London, New York: Routledge.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nisbet, Robert. 2003. *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Nohrstedt, Daniel, Christopher Weible, y Hank Jenkins-Smith. 2014. “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolutions, and Ongoing Research” En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier y Christopher M Weible: 183-223. Denver: Westview Press.
- Nohrstedt, Daniel. 2011. “Shifting Resources and Venues Producing Policy. Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence” *Policypsj*\_417: 461-484.
- Núñez Sánchez, Jorge. 2016. *El Ecuador en la Historia*. Quito: CCE Benjamín Carrión.
- ONU-Hábitat. 2012. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe (2012). Rumbo a una nueva transición urbana*, Brasil: ONU-Hábitat. SOLAC\_2012\_web.pdf
- Ortiz, Enrique. 2011. “Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública”. En *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina*, de Arévalo et al., 13-44. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Ortiz Crespo, Gonzalo. 2019. “El perverso e inútil feriado bancario”. Plan V. 14 mar. 2019. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-perverso-e-inutil-feriado-bancario>
- Ospina Lozano, Óscar Raúl. 2010. *Dolarización y desarrollo urbano: mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: Flacso- Sede Ecuador.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1981. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documento G.E. CLACSO/Nº4*.
- Páez, Pedro. 2004. “Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador”. *Cuestiones Económicas Vol. 20, No 1:3*. [https://www.bce.fin.ec/cuestiones\\_economicas/images/PDFS/2004/No1/Vol.20-1-2004PedroPaez.pdf](https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/images/PDFS/2004/No1/Vol.20-1-2004PedroPaez.pdf)
- Páez, Pedro. 2007. “La Nueva Arquitectura Financiera y la Vivienda Popular”. Ponencia. *Curso Nacional Paso a Paso*. Quito, enero 28 de 2007

- Oleas-Montalvo, Julio. 2017. "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo" *América Latina en la historia económica*, vol. 24, núm. 1. IAEN.  
DOI: 10.18232/alhe.v24i1.724
- Palier, Bruno, Yves Surel et al. 2010. "L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes". En: *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*, Editado por Bruno Palier, Yves Surel, et al. Paris: L'Harmattan, Coll. Logiques politiques.
- Pantoja, Igor. 2016. "Monitoramento e Advocacy de Políticas Urbanas Pela Sociedade Civil: A Atuação da Associação Casa Fluminense (RJ) Frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". En *Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: Contribuições ao Habitat III*. Coordinado por Vanessa Marx e Marco Aurélio Costa, 142-155. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161108\\_livro\\_democracia\\_participacao\\_conflitos\\_virtual\\_cegov\\_2016.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161108_livro_democracia_participacao_conflitos_virtual_cegov_2016.pdf)
- Paquot, Thierry, Michael Lussault y Sophie Body-Gendrot (Editores). 2000. *La ville et l'urbain. L'état des savors*. Paris: La Decouverte.
- Paredes, Rubén. 2018. "Nuevas estrategias, formas de organización, producción y propiedad, para la política de vivienda por el derecho a la ciudad". Foro Internacional "Derechos y Ciudad". GIZ-Defensoría del Pueblo, Quito 6 y 7 de agosto 2018.
- Parsons, Wayne. 2012. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO México (Segunda reimpresión)
- Pascual Díaz, Isabel. 2019. El conflicto urbano. Resistencias y propuestas. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol.2 N.6 Conflictos Territoriales I. A Coruña: Crítica Urbana, mayo 2019. Disponible en <http://criticaurbana.com/el-conflicto-urbano-resistencias-y-propuestas> [Consulta: 16 de mayo de 2019]
- Pinçon, Michel et Monique Pinçon. 2000. "La ville des sociologues". En *La ville et l'urbain. L'état des savors*. Editado por Thierry Paquot, Michael Lussault y Sophie Body-Gendrot, 53-70. Paris : La Decouverte.
- Ramírez, Franklin. 2006. "Mucho más que dos izquierdas", *Nueva Sociedad* N° 205: 30-44.
- Ramírez, Franklin. 2009. "Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano". En *Participação, Democracia e Saúde*, coordinado por S. Fleury y L. De Vasconcelos CEBES.
- Ramírez, Franklin. 2019. *Participación de la sociedad civil en Ecuador 2008-2018: diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública*. Quito: UNOS

- Ríos, Alejandra (Coord). 2014. *La evaluación de las políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. Toluca: CIDE
- Rodríguez Alonso, Raquel. 2011. "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos", *Boletín CF+S*, 47/48, 125-172.:  
[http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arrodd\\_1.html](http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arrodd_1.html) [Consulta: 16 de mayo de 2019]
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes. 2004. "El problema de vivienda de los 'con techo'" *EURE* 30 (91): 53-65. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 1998. "Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina". *Revista Proposiciones Vol.28*. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=267>
- Rodríguez, María Clara, y María Mercedes Di Virgilio. 2011. *El caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.
- Rolnik, Raquel et. al. 1995. *Hacia Hábitat II: El rol Asignado a la participación popular en las políticas de vivienda en América Latina. Estudio de Casos*. San Salvador: CYTED
- Rosa, Paula; García Ariel; Motta, Martín; Valenzuela, Cristina. 2014. "Producción Social del Hábitat y economía solidaria. La experiencia de la Asociación Civil Madre Tierra en el mejoramiento de viviendas del AMBA", En *Inclusión social en las economías regionales: estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio*, compilado por Cristina Valenzuela, Rosa Paula y Ariel García: 139-152. Buenos Aires: IIGHI, ISBN 978-987-28041-2-1
- Roth, André-Noël. 2008. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?". *Estudios Políticos* 33, julio-diciembre: 67-91.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Ruiz, Lucía. 1999 "La literatura ecuatoriana sobre pobreza urbana". *Revista Ciudad Alternativa. Pensar en las ciudades. III Época, Número especial*, nº 14 (1999): 35-41.
- Ruiz, Lucía. 2011a. "Actores sociales, incidencia política, fortalecimiento y capitalización: la ampliación del margen de maniobra del colectivo contrato social por la vivienda". N-AERUS XII / Madrid 20-22/10/ 2011. Recuperado en [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1358444910.naerus\\_XII\\_Ruiz\\_Lucia.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1358444910.naerus_XII_Ruiz_Lucia.pdf) [Consulta: 16 de mayo de 2019]
- Ruiz, Lucía. 2011b. "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 de Maestría. Quito, FLACSO.

- Ruiz, Lucía. 2017. “Citizens' Spaces in Public Policy Design as Places of Learning and Knowledge Management” *TRIALOG 122 3/2015* - March 2017. [https://www.trialog-journal.de/en/wp-content/uploads/2017/05/TRIALOG-122-Who-wins-and-who-loses-Vol.-3%EF%80%A22015-M%C3%A4rz-2017-OD\\_Preview.pdf](https://www.trialog-journal.de/en/wp-content/uploads/2017/05/TRIALOG-122-Who-wins-and-who-loses-Vol.-3%EF%80%A22015-M%C3%A4rz-2017-OD_Preview.pdf)
- Ruiz, Lucía. 1999. “La literatura ecuatoriana sobre pobreza urbana. Pensar en las ciudades”, *Revista Ciudad Alternativa* No. 14: 35-44. Quito: CIUDAD
- Ruiz, Silvana y Nancy Sánchez. 2007. “Proyecto Paso a Paso”. Febrero 2007. Documento de proyecto. CIUDAD.
- Ruiz, Silvana y Nancy Sánchez. 2011. *Programa Paso a Paso: Alianzas estratégicas para una vivienda digna. Una década de acción por la vivienda y el hábitat*. CIUDAD, Quito
- Ruiz, Silvana y Vanesa Pinto. 2010. El Contrato Social por la Vivienda – CSV en Ecuador. En: Sugranyes A. y Mathivet C (Eds). *Ciudades para tod@s: Por el Derecho a la Ciudad, Propuestas y Experiencias* (pp. 293 -300), HIC, Santiago.
- Ruiz, Silvana, Sánchez, Nancy y Vanessa Pinto. 2013. Programa Paso a Paso: Alianzas estratégicas para una vivienda digna. En *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Coordinado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo. Quito: FLACSO.
- Ruiz, Silvana. 2009. El Contrato Social por la Vivienda: por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. En *Revista AUC. No. 24*. Guayaquil, Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Ruiz, Silvana. 2017. “Algunas reflexiones sobre el financiamiento de la vivienda social en Ecuador”. Presentación Power Point. CIUDAD-Programa Paso a Paso.
- Sabatier, Paul (Ed). 2007. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Universidad de California, Davis: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2007. “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones” En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Editado por Paul Sabatier: 203-240. Universidad de California, Davis: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2010. “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones” En: *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Editado por Paul A. Sabatier: 203-238 (trad), Jefatura de Gabinete de Ministros- Presidencia de la Nación, Buenos Aires (trad. De la edición original de 2007).

- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2014 (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Third Edition. Davis: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2017 (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Fourth Edition. Universidad de California, Davis: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager. 2000. “Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines”. *Revue française de science politique* 50 (2): 209-234.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder. CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 1987. “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework”. *Science Communication* 8: 649-692.
- Sabatier, Paul. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Salazar, Margarita, Isabel Romero y Judith Rodríguez. 1989. “Cambios en las estrategias de vida de los habitantes del Programa Solanda a partir de la adjudicación de la vivienda”. Tesis de Maestría. Quito. FLACSO.
- Salto, Mary 2019. “La planificación elemento fundamental de la gobernanza en las instituciones públicas del Ecuador, periodo 2007-2017”. *International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI)*, vol. 08, no. 1: 25-37
- Sandoval, Juan. 2013. “Una perspectiva situada de la investigación cualitativa en ciencias sociales *Cinta moebio* 46: 37-46 [www.moebio.uchile.cl/46/sandoval.html](http://www.moebio.uchile.cl/46/sandoval.html)
- Saurugger, Sabine. 2016. “Constructivism and Agenda Setting”. En *Handbook of Agenda Setting*, editado por Nikolaos Zahariadis: 132-156. Edward: Elgar.
- Scarpacci, Martín. 2016. Desafíos para el futuro urbano en América Latina Entrevista a Augusto Barrera (Entrevista). *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19:180-189.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Schlagher Edella. 2007. “A comparison of frameworks, Theories and Models of Policy Processes”. En: *Theories of Policy Process*. Editado por Paul Sabatier: 293-320. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Secretaría Nacional de Riesgos SNR. 2013. “Acciones realizadas por el Consejo Ciudadano Sectorial SGR 2011-2013”.
- Senplades. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009*. Quito: Senplades.
- Senplades. 2009a. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* Quito: Senplades

- Senplades. 2009b. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito: Senplades
- Senplades. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades
- Senplades. 2017. *Informe de Rendición de Cuentas 2016*. Quito: Senplades
- Senplades. 2017. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*. Quito: Senplades
- Senplades. 2017. *Informe a la Nación 2007-2017*.  
<http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/04/Informe-a-la-Nacion.pdf>
- Senplades. 2018. *Informe de Rendición de Cuentas 2017*
- Senplades. S.F. *Reseña Histórica*. <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>
- Shlomo Angel. 2000. "Housing policy in Ecuador: Diagnosis, priorities, and proposed programs". <http://sollyangel.com/wp-content/uploads/2013/10/2000-Housing-Policy-in-Ecuador.pdf>.
- Simon, Herbert. 1947. "Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process". *Administrative Organization*. New York: The McMillan Company.
- Smolka, Martim. 2013. *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy  
[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)
- Souza de, Luiz y Leonardo Secchi. 2014. "Política de Ciencia y Tecnología en Santa Catarina, Brasil: análisis a partir del modelo de coaliciones de defensa". DOI:10.1590/0034-76121557. Disponible en  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400007&lng=pt&tlng=pt)
- Stoessel, Soledad. 2014. "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos". *Polis*, 39
- Stone Diane. 2007. "Public Policy Analysis and Think Tanks" En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Editado por F. Fischer, G. Miller, M. Sidney: 149-160. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Subirats, Joan e Ismael Blanco. 2009. "¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas". *Medio Ambiente y Urbanización*, 70, 3-13. IIED-América Latina.

- Subirats, Joan, Peter Knoepffel, Corinne Larrue y Frédwédic Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. Planeta.
- Subirats, Joan. 2016 “Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana”. Entrevista realizada por Freddy Hernández y Jairo Rivera. *Revista mundos plurales* Volumen 3 • No. 2 • noviembre 2016: 101-113.
- Tamayo G., Eduardo 2008. *Resistencias al autoritarismo: Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988)*. ALAI. Libro digital. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/114230-opac>
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”. En *Theories of the Policy Process*. Editado por Paul Sabatier, 155-188. Boulder: Westview Press.
- UMP-LAC. 2001. “Towards participatory urban management in Latin American and Caribbean cities: a profile of the Urban Management Programme for Latin America and the Caribbean” *Environment & Urbanization* Vol 13 No 2 October 2001: 175-178 <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624780101300214>
- UNDP, UNCHS, World Bank. 2001. *Participation to Partnership Lessons from UMP City Consultations*. UNCHS (Habitat), Nairobi, Kenya
- Urban Intitute. 2016. “Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe”. Urban Institute, Cities Aliance, Hábitat for Humanity. [https://www.urban.org/sites/default/files/global\\_housing\\_research\\_initiative\\_-\\_spanish.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/global_housing_research_initiative_-_spanish.pdf)
- USAID. 2011. USAID 50 años: Ecuador. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/FolletoHistoriaUSAID\\_2011\\_FOR\\_WEB\\_FINAL.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/FolletoHistoriaUSAID_2011_FOR_WEB_FINAL.pdf)
- Vicente, Victor Manuel. 2012. “Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)”. Tese -Doutorado em Administração - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Vicente, Victor Manuel. 2015. “A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa”. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 19, núm. 1, enero-junio: 77-90.
- Villaveces, Juanita. 2009. "Acción colectiva y el proceso de la política pública". *Revista Opera*, num 9: 7-22.

[http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5\\_revistaOpera/numero9/Revista%20Opera%209.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaOpera/numero9/Revista%20Opera%209.pdf)

- Weible, Christopher M y Hank C. Jenkins-Smith. 2016. "The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues". En *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and perspectives*. Editado por Guy Peters y Philippe Zittoun: 15-34. *International Series on Public Policy*. Pestburg, Lyon: Palgrave Macmillan
- Weible, Christopher M. 2005. "Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks". *Political Research Quarterly*, 58 (3): 461-475.
- Weible, Christopher M. y Daniel Nohrstedt. 2013. "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change". En *Routledge Handbook of Public Policy*. Editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu: 125-137. Londres - Nueva York: Routledge.
- Weible, Christopher M. y Paul A. Sabatier. 2007. "A Guide to the Advocacy Coalition Framework". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney: 123-136. Boca Raton: CRC Press.
- Weible, Christopher M. y Sabatier, Paul A. 2017. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press. <https://doi.org/10.1002/epa2.1023>
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier y Kelly McQueen. 2009. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework". *The Policy Studies Journal*, 37 (1): 121-140.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry y Peter de Leon. 2011. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *The Policy Studies Journal* 39 (3): 349-360.
- Zahariadis, Nikolaos (Ed.). 2016. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar. ISBN 978-1-78471-591-5.
- Zahariadis, Nikolaos. 1995. *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. "El marco de las corrientes múltiples: Estructura, Limitaciones, Perspectivas" En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Editado por Paul Sabatier: 69-98. Universidad de California, Davis: Westview Press.

- Zárate, Lorena. 2018. “Derechos, Ciudad y Derecho a la ciudad: desafíos y propuestas para una agenda urbana del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Foro Internacional Derechos y Ciudad. Quito, Ecuador.
- Zittoun, Philippe. 2000. “Affrontements, apprentissages et transformations de coalitions de politique publique. Les processus de changement de la politique du logement en France (1975-1995)”. Thèse. Institut d’Etudes Politiques. Grenoble.
- Zittoun, Philippe. 2000. “Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement”, *Politique et Management Public*, vol. 18, n° 2, 2000, juin, pp. 123-147.
- Zittoun, Philippe. 2001. “Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques”. *Revue française de science politique*, 51<sup>e</sup> année, n°5, 2001. pp. 683-706; doi: 10.3406/rfsp.2001.403662.
- Zittoun, Philippe. 2001. *La politique du logement (1981-1995), transformations d’une politique publique controversée*. Paris: L’Harmattan.
- Zittoun, Philippe. 2013. *La fabrique politique des politiques publiques*. Une approche pragmatique de l’action publique. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).