

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Género y
Desarrollo

LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL ECUADOR
DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO: PROGRAMA “CASA PARA TODOS”
(2017-2021)

Salas Cando María Augusta

Asesora: Torres Santana Ailynn

Lectores: Durán Saavedra Gustavo Adolfo, Brito Escobar Maria Lorena

Quito, diciembre de 2024

Índice de contenidos

Resumen	11
Introducción	12
Capítulo 1. Contexto general y local de la política de vivienda social	18
1.1 Contexto general de la política de vivienda social en Latinoamérica	18
1.1.1 Panorama socioeconómico	18
1.1.2 El derecho a la vivienda y a la vivienda social.....	21
1.1.3 La vivienda y la vivienda social con enfoque de género e interseccionalidad .	24
1.1.4 Agencialidades por la vivienda en la región.....	26
1.2 Contexto general de la política de vivienda social en el Ecuador	28
1.2.1 Panorama socioeconómico del Ecuador	29
1.2.2 El derecho a la vivienda y a la vivienda social en el Ecuador	30
1.2.3 La vivienda y la vivienda social con enfoque de género e interseccionalidad .	32
1.2.4 Agencialidades por la vivienda en el Ecuador.....	34
1.3 Crónica de la política de vivienda social en el Ecuador	36
1.4. Conclusiones parciales	45
Capítulo 2. Discusión teórica y conceptual	47
2.1 Pobreza, desigualdades de género y justicia social	47
2.1.1 Pobreza y vulnerabilidad	48
2.1.2 Interseccionalidad	51
2.1.3 Justicia social.....	52
2.2 Estado, políticas públicas y perspectiva de género e interseccionalidad.....	55
2.2.1 Estado y políticas públicas	55
2.2.2 Enfoques de las políticas públicas	58
2.2.3 Estado, las políticas públicas y la perspectiva de género e interseccionalidad	60

2.3	Orientación de las políticas públicas a la vivienda.....	65
2.3.1	La vivienda obrera como origen de la vivienda social	66
2.3.2	La vivienda como vivienda social	68
2.3.3	Políticas públicas de vivienda social	70
2.4	Perspectiva de género e interseccionalidad en la ciudad y la vivienda	77
2.4.1	La ciudad desde una perspectiva de género e interseccionalidad.....	77
2.4.2	La vivienda en la arquitectura desde una perspectiva de género e interseccionalidad.....	82
2.5.	Conclusiones parciales	85
	Capítulo 3. Coyuntura previa, conceptualización, formulación e implementación de la política de vivienda de interés social.....	88
3.1.	Antecedentes: coyuntura sociopolítica y administrativa de la política de vivienda durante el gobierno de Rafael Correa.....	88
3.1.1.	La política nacional de vivienda de interés social en el Ecuador (2007-2017)	88
3.1.2.	La política de vivienda de interés social en Quito y otras ciudades del Ecuador	92
3.2	Gobierno de Lenin Moreno: la construcción política del problema de la vivienda y la definición de los grupos de atención prioritarios	94
3.2.1	Antecedentes políticos	94
3.2.2	Conceptualización de los grupos de atención y del problema de la vivienda ..	96
3.3	Formulación de la política de vivienda social	98
3.3.1	Instrumentos básicos de la política nacional de vivienda de interés social	99
3.3.2	Actores instituciones e instrumentos complementarios de la política nacional de vivienda de interés social	107
3.4.	Conclusiones parciales	129
	Capítulo 4. Presentación general de los proyectos de vivienda de interés social.....	131
4.1	Proyecto Urbano-Arquitectónico Especial San Francisco de Huarcaay	132
4.2	Proyecto Urbano Arquitectónico Bellavista de Carretas.....	135

4.3 Proyecto de vivienda social Ávila de Carretas	137
4.4 Dimensiones y categorías de análisis	139
4.1.1. Grupos de beneficiarios	140
4.1.2. Reproducción social	150
4.1.3. Dimensión Arquitectónica	166
4.5. Conclusiones parciales	185
Conclusiones	188
Referencias	194
Anexos	208

Lista de Ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Acceso y disponibilidad de servicios básicos a 2014.....	31
---	----

Figuras

Figura 3.1 Ciudad del Milenio en Pañacocha, provincia de Sucumbíos.....	90
Figura 4.1 Ubicación de los proyectos de vivienda de interés social de análisis.....	132
Figura 4.2 Disposición de tipos de vivienda en Huarcay.....	133
Figura 4.3 Disposición de manzanas proyecto de vivienda Huarcay.....	133
Figura 4.4 Proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas.....	135
Figura 4.5 Proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas, Manzana Nro. 3 construida.....	136
Figura 4.6 Ubicación del proyecto de vivienda de interés social Ávila de Carretas.....	138
Figura 4.7 Modelo de vía principal en el proyecto de vivienda de interés social Huarcay....	167
Figura 4.8 Bloques en el proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas.....	168
Figura 4.9 Planificación de la vivienda tipo 1D en el proyecto VIS San Francisco de Huarcay.....	173
Figura 4.10 Uso y ocupación de la vivienda tipo 1D en el proyecto VIS Huarcay, en el hogar de Frida.....	173
Figura 4.11 Planificación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS San Francisco de Huarcay.....	174
Figura 4.12 Uso y ocupación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS Huarcay, en el hogar de Marina.....	175
Figura 4.13 Planificación de otra vivienda tipo 4D en el proyecto VIS San Francisco de Huarcay. En rojo la casa de Marisol, en verde la de Olivia.....	177
Figura 4.14 Uso y ocupación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS Huarcay, en el hogar de Marisol y de Olivia.....	177

Figura 4.15 Planificación de una vivienda tipo de tres dormitorios en el proyecto VIS Ávila de Carretas.....	182
Figura 4.16 Planificación de una vivienda tipo de tres dormitorios en el proyecto VIS Ávila de Carretas.....	184
Figura 4.17 Planificación de la vivienda tipo en el proyecto La Toscana. Arriba la planta baja, abajo la planta alta.....	185

Lista de abreviaturas y siglas

ABC - Fórmula: Ahorro + Bono + Crédito

AID - Agencia Internacional del Desarrollo

AFD - Agencia de Cooperación Francesa

AM - Acuerdo Ministerial

BCE - Banco Central del Ecuador

BEV - Banco Ecuatoriano de la Vivienda

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BIESS - Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador

CEDAW - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CCLIP - Línea Condicional de Crédito

COOTAD - Código Orgánico de Organización Territorial

COVID 19 - Enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2

CQ - Ciudad Quitumbe

CQ - Ciudad Bicentenario

CRE - Constitución de la República del Ecuador

CSV - Contrato Social por la Vivienda

DE – Decreto Ejecutivo

EEEP - Empresa Pública Ecuador Estratégico

EFC - Estrategia de Fortalecimiento Comunitario

EMUVI EP - Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca

EPCPT - Empresa Pública Casa para Todos

EPMHV - Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

EPMSV - Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda

EPNHV - Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda

GAD - Gobierno Autónomo Descentralizado

FMI - Fondo Monetario Internacional

IEOS - Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias

INEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador

IVA – Impuesto al Valor Agregado

JPRMF - Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

JNV - Junta Nacional de la Vivienda

LDVIS - Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social

LGBTIQ+ - Personas de las disidencias sexuales

LOOTUGS - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

MDMQ – Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

MIDUVI - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador

MIES - Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador

MSP - Ministerio de Salud Pública del Ecuador

NNA - Niños, Niñas y Adolescentes

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PCPT - Programa “Casa para Todos”

PND - Plan Nacional de Desarrollo

PND - Plan Nacional de Desarrollo

PORTOVIVIENDA EP - Empresa Pública Municipal de Vivienda del cantón Portoviejo

PP - Política Pública

RS - Registro Social

SBU - Salario Básico Unificado

SELBEN - Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales

SENPLADES - Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

SIIDUVI - Sistema Integrado de Información para la Gestión y Planificación

SIV - Sistema de Incentivos para la Vivienda

SUMA - Partido Político Sociedad Unida Más Acción

STECSDI - Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil del Ecuador

STPTUV - Secretaría Técnica del Programa Toda una Vida

URS - Unidad de Registro Social

UTPL - Universidad Técnica Particular de Loja

VIS - Vivienda de Interés social

VIP - Vivienda de Interés público

VIVEM EP- Empresa Municipal de Vivienda de la ciudad de Loja

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Augusta Salas Cando, autora de la tesis titulada “La política nacional de vivienda de interés social en el Ecuador desde una perspectiva de género: Programa ‘Casa para todos’ (2017-2021)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, diciembre de 2024



Firma

María Augusta Salas Cando

Resumen

La política de vivienda de interés social en el Ecuador, particularmente el programa “Casa para todos” (2017-2021) se dirigió a personas en pobreza extrema y moderada. Mi objetivo con la investigación que sigue es analizar la perspectiva de género en esta política pública. Es decir, cómo desde su conceptualización, formulación e implementación se consideró a mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+, que estaban en dichas condiciones socioeconómicas. Buscaré relacionar dimensiones sociológicas con otras sobre las desigualdades sexo-genéricas, estudios políticos, arquitectónicos y urbanos.

Analizaré la representación de los mencionados grupos, las tipologías de vivienda planteadas, el proceso de dotación de viviendas, y los principales problemas y desafíos que presenta esta política de cara al género. Para el efecto se recopiló información principalmente cualitativa y se efectuaron entrevistas a algunos de los actores intervinientes, entre ellos funcionarios, exfuncionarios, expertos y especialistas, con especial atención a las personas beneficiarias y a sus modos de vida en las viviendas que les han sido asignadas.

A partir de esta investigación, concluyo de forma general que la perspectiva de género en la política de vivienda de interés social en el Ecuador, en este programa y periodo específicos es muy sesgada, y falta en una comprensión amplia y profunda. Por eso, el Estado mediante su política pública de vivienda social ha reproducido desigualdades ya existentes, mientras ha producido otras, que en suma agravan la situación de las personas empobrecidas, más de las mujeres, sin avizorar posibilidades para una justicia social y de género.

Introducción

En el Ecuador, la política pública de vivienda social se ha enfocado en atender el déficit creciente de vivienda, pero este déficit avanza más rápido que las acciones de los gobiernos. Quienes parecen más interesados en intervenir el déficit cuantitativo de vivienda —cuántas personas no tienen vivienda— que el déficit cualitativo —cuál es la calidad de la vivienda nueva o su falta en las viviendas ya existentes—. El Estado ecuatoriano ha diseñado e implementado programas y proyectos de vivienda social con enfoque hacia las personas en pobreza extrema y moderada, mujeres, poblaciones racializadas y discapacitados que no tienen vivienda propia.

Esa población es calculada y categorizada como población en pobreza moderada y pobreza extrema. Desde allí se priorizaron a mujeres jefas de hogar, discapacitados, pueblos y nacionalidades indígenas y ocasionalmente a personas con capacidades, con habilidades bélicas (héroes y heroínas de la patria) y deportistas destacados. Diversas instituciones públicas establecen criterios para esas clasificaciones que, sin embargo, pueden ser problemáticas.

Por ejemplo, la prioridad a la categoría *mujer jefa de hogar* desplaza del foco de atención a otras mujeres que, sin ser jefas de hogar requieren de una vivienda. Esas otras clasificaciones tampoco diferencian entre discapacidades físicas, intelectuales o psicosociales. Lo mismo podríamos referir sobre otros grupos sociales a manera de élites que producen y manejan las políticas públicas. En general, es posible afirmar que no existe un diagnóstico profundo integral, sobre los grupos beneficiarios y muchas veces se trabaja con categorizaciones que simplifican la realidad social y terminan por no ser comprensivas ni operativas.

Con esta investigación hay una preocupación por dicho asunto en la PP de vivienda social. Esto es: quiénes son las personas beneficiarias, qué implican las prioridades de personas o grupos respecto a sus necesidades, porqué se les establece así, cómo esa política interrumpe, o no, los procesos de reproducen la vulnerabilidad y la pobreza, especialmente de mujeres, otros cuerpos feminizados y de personas procedentes de las disidencias sexuales.

Aquí analizo la política pública de vivienda social, a través de un programa específico: el Programa “Casa para Todos” (PCPT) desarrollado por el gobierno del expresidente Lenin Moreno entre 2017 a 2021. Pues, a causa de este programa, el Estado unificó la normativa legal y técnica de vivienda de interés social y público, y su inversión sobrepasó los \$3000 millones de dólares, monto nunca antes visto para tal efecto. Además, se ofrecieron 325.000

viviendas enfocadas en personas con discapacidad y mujeres jefas de hogar, pero se entregaron 142.000 y ese número no es especificado si para las primeras o las segundas.

Por todo esto, examino los propósitos del PCPT y su marco normativo, lo ubico dentro del discurso y la práctica política sobre la vivienda en el país, examino la estructura institucional del programa y contrasto su proyecto con su despliegue real, todo eso desde una perspectiva de género. Mi interés es analizar el PCPT desde un marco de derechos humanos, en el que se inscribe el derecho a la vivienda adecuada y digna, y del hábitat seguro y sostenible.

A lo largo del documento, demuestro que las mujeres fueron sujetas del PCPT, sin reconocimiento de su diversidad, sin representación oportuna, y sin participación activa e informada. A la inversa, también demuestro que las mujeres, otros cuerpos feminizados y disidencias sexuales han conseguido, a su modo, disputar y ejercer el derecho a una vivienda en la ciudad, a pesar de los múltiples problemas que enfrentan a diario, pero desde lugares de confinamiento y con barreras importantes que reproducen las desigualdades.

La pregunta que guía esta investigación es ¿cómo se conceptualizó, formuló e implementó el PCPT (2017-2021) atendiendo a una perspectiva de género?; de ahí nacen otras: ¿cómo se representó a las mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+ en el PCPT?; ¿cómo con las tipologías de vivienda propuestas para los proyectos de vivienda social se respondió a una perspectiva de género?; ¿cuáles fueron las consideraciones físicas de dichas tipologías en relación a las mujeres como productoras y reproductoras sociales?; ¿cuál fue la consideración de las desigualdades de género en el proceso de asignación de las viviendas a las personas beneficiarias?; y, ¿cuáles son los principales problemas y los desafíos del programa en cuanto a la perspectiva de género?.

El objetivo principal que persigo con este trabajo es analizar con una perspectiva de género la conceptualización, formulación e implementación de la política nacional de vivienda de interés social en el Ecuador (2017-2021). Los objetivos específicos son: analizar cómo fueron representadas las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+; estudiar el modo en que las tipologías de vivienda propuestas para el diseño y construcción de los proyectos de vivienda de interés consideraron la perspectiva de género y las diversas dinámicas familiares.

Otros objetivos específicos son: observar las consideraciones físicas que tienen las tipologías de vivienda en relación a las mujeres como productoras y reproductoras sociales; examinar el proceso para ser beneficiarios de una vivienda social; y, evidenciar los principales problemas y desafíos que presenta la política pública de vivienda en cuanto a una perspectiva de género.

El documento está estructurado en cuatro capítulos. El primero es un capítulo contextual, en el que se describe el contexto mundial regional y local del problema de la vivienda. También, en este capítulo se incluyen los antecedentes y momentos claves de la política pública de vivienda social en el Ecuador. En el segundo capítulo se construye el marco conceptual que permite analizar esta política pública, en lo que refiere específicamente a la vivienda social y a la perspectiva de género. En el tercer capítulo prosigo con la coyuntura previa, conceptualización, formulación e implementación de la política de vivienda de interés social. En el último capítulo, presento de forma general los proyectos de vivienda de interés social a manera de ejemplos. Al final de todo el documento se presentan las conclusiones generales de esta investigación.

Estrategia metodológica

En este trabajo integro dimensiones sociológicas y políticas, sobre las desigualdades sexo-généricas desde un enfoque interseccional, con otras arquitectónicas y urbanas; busco construir un marco que las relacione sistemáticamente. Se trata de una investigación principalmente cualitativa, aunque también trabajé con fuentes cuantitativas. La estrategia metodológica comprendió tres momentos principales: análisis documental cualitativo y cuantitativo, entrevistas semiestructuradas individuales, levantamiento de información en campo y en ciertos casos observación participante.

Inicialmente se realizó una revisión y análisis de información obtenida de fuentes secundarias. Se tuvo acceso a información cuantitativa de acuerdo a informes, estudios y reportes de organismos nacionales e internacionales de acceso público. Esas fuentes incluyen bases de datos, registro de beneficiarios y proyectos vivienda de interés social, y estadísticas varias. De las instituciones de Estado se consultaron Informes de Rendición de Cuentas, otros informes institucionales internos y reportes varios en el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicados en la web y que son de acceso libre. Otras fuentes fueron proporcionadas directamente mediante solicitudes realizadas a dichas instituciones.

Sobre el soporte legal y técnico del Programa “Casa para Todos” se analizaron cualitativamente, entre otras normas: la Constitución de la República del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, la Misión Toda una Vida, la Misión Casa para Todo, algunos decretos ministeriales, resoluciones, acuerdos ministeriales y reglamentos. Muchas de

estas normas se obtuvieron en web y físicamente en el Registro Oficial del Ecuador. Otra información, en particular la producida antes del periodo de estudio se obtuvo en web, me refiero a los discursos y eventos que el gobierno del momento realizó en torno al PCPT. Sistemáticamente y procesé la información recolectada por cada institución y en la mayoría de los casos estuve en campo para aclararla y complementarla. El objetivo de este primer momento fue examinar el marco normativo y el relato discursivo que sustenta la conceptualización, formulación e implementación del PCPT.

Luego elaboré dos instrumentos propios para levantar información. Primero realicé cuatro guías de entrevistas (Ver Anexos) para obtener y analizar información de fuentes primarias; es decir de personas que convergen en los ámbitos: del género, políticas públicas y la vivienda social. El objetivo fue poner de manifiesto el problema de la vivienda desde la visión de todos sus actores, y evidenciar perspectivas, opiniones, criterios y vivencias en torno a la vivienda. En todo momento mi perspectiva de género estuvo presente, tanto los ejes que mencioné al inicio de la estrategia metodológica.

Se eligieron entrevistas semiestructuradas e individuales con el objetivo de que sean las propias personas interrogadas quienes a partir de una pregunta guía espontáneamente respondan y se expresen en su argumento. La primera guía se dirigió a los beneficiarios de VIS, la segunda a exfuncionarios de MIDUVI, la tercera a funcionarios actuales de MIDUVI y la última guía se direccionó a expertos y promotores/ constructores.

Las guías contaron entre 15 y 20 preguntas y se presentaron en dos secciones, la primera sección sirvió para recolectar datos informativos, contextualizar el tema e introducir las siguientes preguntas. La segunda sección me permitió contar con más especificaciones sobre la experiencia personal y/o colectiva de cada persona entrevistada.

Posteriormente, también para recabar información de fuentes primarias, el segundo instrumento fue la ficha de levantamiento de información en campo. Proyecté tres fichas específicas (Ver Anexos), todas ellas cuentan con varias categorías que estuvieron apoyadas en una descripción de lo observado y en un registro fotográfico. Con estas fichas organicé la recolección de información en tres niveles: contexto de cada proyecto VIS, proyecto de VIS y vivienda visitada en el respectivo proyecto.

La primera ficha corresponde a las características urbanas de cada proyecto VIS y cuenta con once categorías a levantar: ubicación en la ciudad, transporte, vías de ingreso, áreas verdes, equipamiento urbano, área del proyecto, número de viviendas, infraestructura básica,

tipología de las viviendas, número de familias y personas que habitan el proyecto y otros, este último se incluyó como previsión para otros datos que se podrían estimar necesarios en sitio.

En principio estimé la disponibilidad de recabar información de cuatro proyectos conforme esta primera ficha, pues los cuatro proyectos originalmente fueron aprobados como vivienda de interés social. Sin embargo, en campo se constató que uno de ellos se promociona abiertamente como vivienda de interés público, por lo que el análisis final fue de tres proyectos.

La segunda ficha me sirvió para recoger las características arquitectónicas de la/s VIS en cada proyecto. Esta ficha está compuesta por seis categorías: segmento, espacios, acabados, servicios, modificaciones a las viviendas y otros ítems que se podrían estimar necesarios en sitio; cada una de las categorías tiene subcategorías relacionadas a la descripción y registro fotográfico, como en la ficha anterior.

La tercera ficha me permitió recabar las características de cada familia. El instrumento cuenta con nueve categorías: jefatura de hogar, miembros de la familia, ocupantes de la VIS, ingresos económicos, titularidad, tipo de adquisición, otros ingresos, deuda de la vivienda y otros. Esta ficha fue levantada conjuntamente con los miembros del hogar en su vivienda, no a manera de entrevista, sino de una conversación con todos ellos y participando de las actividades que las mujeres a cargo del hogar efectúan. Por esta razón se incluyó en los anexos una matriz que resume los datos de las viviendas a las cuales tuve acceso, nombrada: observación participante.

Con las acciones hasta aquí descritas, el análisis de la información recabada en las diversas instituciones visitadas se compagina con las entrevistas realizadas y sobre todo con las visitas a los proyectos de vivienda social seleccionados que incluyeron el levantamiento de información en campo y la observación participante. En todos los casos las entrevistas contaron con la autorización institucional y/o consentimiento informado, según cada caso. En la observación en los proyectos de vivienda social seleccionados se examinó dinámicas de uso y ocupación dentro de las viviendas, que también contaron con un consentimiento informado. Antes, evalué los posibles riesgos para ellos como para mí como investigadora, por lo que aseguré el cuidado propio y del resto de participantes.

Advertí que el trabajo de campo en proyectos de vivienda social no cumpliría mis expectativas por la sola acción, por lo que era imprescindible complementarlo antes con la información obtenida mediante el acceso y análisis del archivo histórico, las entrevistas y mi

propio levantamiento de información en campo. En la experiencia real de las personas beneficiarias puede indagar el antes, durante y después del proceso de entrega de sus viviendas, así como sus propias impresiones al respecto, y esto solo era posible viviendo en parte lo que ellas viven.

En suma, se acudió a cinco instituciones estatales que se aludirán a lo largo del documento, se entrevistaron a 25 personas y se produjeron 12 fichas de levantamiento de información de campo. En detalle, las personas entrevistadas fueron: 11 beneficiarios/habitantes de los proyectos VIS, 3 exfuncionarios, 3 funcionarios, 3 expertos, 3 promotores/constructores y 2 personas que sin ser beneficiarias u habitantes de los proyectos VIS comentaron sus experiencias personales en relación a estos; después preparé una matriz de resumen recoge las entrevistas realizadas en dos partes. En cuanto a los otros instrumentos, fueron tres fichas sobre las características urbanas, tres fichas de características arquitectónicas, seis fichas de las características de la familia y una matriz resumen de la observación participante.

Capítulo 1. Contexto general y local de la política de vivienda social

Lo que sigue es una contextualización de la política pública de vivienda social en el Ecuador. Este primer capítulo se organiza en tres secciones. Con la primera sección describo el contexto mundial regional en torno a la vivienda, el derecho a la vivienda y cómo se empieza a hablar de vivienda social. Parto de una referencia al panorama social latinoamericano respecto a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Argumento que la pobreza es un problema estructural que se verifica a nivel mundial y que es imprescindible tener en cuenta al momento de analizar la política pública de vivienda y, en particular, la de vivienda social, pues se encuentra dirigida a personas calificadas como pobres.

Entonces, a continuación, pongo el foco en la relación entre el empobrecimiento y la vivienda y parto del hecho de que la pobreza es una pieza clave en el análisis de las desigualdades. Además, aquí describo cómo la vivienda se posiciona como un derecho a ser atendido por parte del Estado, y de los gobiernos que llegan a administrarlo y gestionarlo. Posteriormente, argumento que la dotación de una vivienda social demanda incluir un enfoque de género e interseccional. Finalmente, atiendo las relaciones entre los feminismos, ciertas agencialidades, y la búsqueda de soluciones a los problemas de vivienda en la región.

Con la segunda sección se atiende esos mismos asuntos para el caso de Ecuador. En la tercera y última sección se describen y explican brevemente los antecedentes de la política pública de vivienda social en el país, desde las primeras intervenciones estatales en ese campo, que datan de 1920. A la vez, se exponen algunos momentos clave de esta política, cuyas acciones serán analizadas luego en esta investigación, teniendo como foco principal el periodo 2017-2021.

1.1 Contexto general de la política de vivienda social en Latinoamérica

En esta sección primero se abordará el contexto general de la política de vivienda social en la región. Para comenzar se expondrá el panorama socioeconómico general en el cual el derecho a la vivienda y a la vivienda social es un tema emergente, que corresponde a la segunda parte. Después sigue como este derecho destaca más si pensamos en clave de género. En la cuarta y última parte se revisarán algunos casos de agencia por la vivienda.

1.1.1 Panorama socioeconómico

La pobreza y la desigualdad socioeconómica es prevalente en el mundo. Actualmente, el 10% más rico de la población mundial concentra el 52% de la renta mundial, mientras que la mitad más pobre obtiene el 6,5% de la misma. A 2022 existen 214 millones de personas en pobreza

extrema. Luego de la pandemia del COVID-19, 6,8 millones de personas están sumidas en la pobreza extrema, pues se destruyeron muchas empresas y puestos de trabajo (ONU 2023).

Los ingresos, el empleo y el detrimento de los derechos de las personas se han visto más afectados cada vez, lo que intensifica la discriminación y hostilidad especialmente hacia las mujeres, migrantes y refugiados. La participación de las mujeres en los ingresos totales provenientes del trabajo es menor al 35%, esto no era diferente antes de 2017. En América Latina la tasa de pobreza extrema fue del 12,9% e igual entre 2020 y 2021 (CEPAL 2022a).

En 17 países la falta de inclusión económica se observa entre hombres —no indígenas ni afrodescendientes— casi el triple de ingresos que las mujeres indígenas y afrodescendientes (CEPAL 2022a). La disponibilidad de recursos económicos afecta en mayor medida las mujeres, su concentración de ingresos es menor que la de los hombres, solo un 33% del ingreso laboral individual está en manos de mujeres (ONU 2022; CEPAL 2022c).

Hay una sobrerrepresentación de las mujeres en hogares pobres. Por lo que, estas continúan enfrentándose a barreras en la consecución de su autonomía económica, ya que tienen menos acceso al mercado laboral y peores salarios (CEPAL 2017). De ahí que exista una evolución de la pobreza y por ende mayor desigualdad económica en diferentes países, que incluye a Ecuador. Además, el empobrecimiento se acentúa cuando se introducen, a más del género, otras categorías como la etnia-raza. Como muestra de esto, el trabajo de cuidado y del hogar recae más en mujeres indígenas y afrodescendientes (CEPAL 2022b).

La falta de autonomía económica se deriva de la carga del trabajo no remunerado que es atribuido a las mujeres, pues impide su participación en los mercados laborales, produciendo mecanismos de exclusión de género. Al intervenir la categoría edad, cuando se analizó la información del mercado laboral se observó que “las mujeres jóvenes enfrentaban mayores obstáculos para la inserción laboral, y la razón se vinculaba con la necesidad de atender responsabilidades de cuidado” (CEPAL 2022c, 18). Las mujeres trabajan entre 6,3 y 29,5 horas por semana en tareas domésticas y de cuidado más que los hombres (CEPAL 2022b).

La mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres se encuentra entre los 20 a 59 años, pese a ser la edad de mayor participación en el mercado laboral de las personas. No obstante, las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayores, y mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, privadas de libertad, que viven con VIH, migrantes y refugiadas, personas LGBTIQ+ son las que viven mayormente en situación de pobreza (CEPAL 2022c).

Lo cual evidencia que las mujeres independientemente de su edad, etnia-raza o salud sufren más pobreza económica en el mundo. Según Amnistía Internacional (2023), la pobreza aumenta la desigualdad de género y esta a su vez provoca pobreza, es un círculo que no se logra romper. Apoyar a estas poblaciones, sus organizaciones, sindicatos, cooperativas y comunidades es vital para afrontar la pobreza y contribuir a cerrar brechas sociales, económicas y de género.

El dato con respecto a la autonomía económica, inserción laboral o pobreza de otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+ no ha sido detectado. Existe un silencio estadístico con respecto a los dos últimos grupos, no se visibiliza a las mujeres en toda su composición categorial. La persistencia de la pobreza sigue siendo desde hace varias décadas, un marco en crecimiento excluyente para mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+.

La medición censal de estas últimas poblaciones es poco frecuente a nivel global y especialmente para el caso latinoamericano, sin consideración específica de su orientación sexual o identidad de género, menos aún profundizando en otras categorías que cité y que les intersecan. Para obtener datos cualitativos y cuantitativos se toma una posición binaria, lo que invisibiliza a ciertos sujetos. Por eso, me he referido a mujeres y hombres en cuanto a cifras.

Con todo esto, millones de personas no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas —incluida la vivienda—. Así, la gente empieza a vivir en hacinamiento, en tugurios y barrios marginales, impedidas de acceder a una vivienda digna y segura. Si pensamos en que son más las mujeres las que, por las tareas y roles que les han sido asignadas, requieren de una vivienda, el problema para ellas se agrava. La persistencia de la pobreza en la región y por ende de sus reversiones o soluciones, se podrían explicar a través de las prácticas y decisiones políticas del Estado. Sin embargo, este no emerge como el principal actor para cerrar las brechas de desigualdad existentes (Espina 2008; Moreno 2010).

En relación a esto, en 1950 empieza a consolidarse a nivel mundial el Estado de bienestar, con pasos importantes para asegurar prestaciones sociales enfocadas en reducir las desigualdades (Esping-Andersen 2000). Luego, en las décadas de los 80 y 90, los Estados desarrollaron políticas sociales asistencialistas, para apoyar a la subsistencia básica de las poblaciones identificadas como vulnerables en cuanto a su situación socioeconómica (Moreno 2010).

Realmente, los primeros programas no buscaban atender las condiciones de pobreza de manera expresa (Moreno 2010). Sino que, los Estados trataban de asegurar la reproducción de la vida de los trabajadores y *mejorar sus condiciones para el trabajo* (Castel 1997). Uno de

sus primeros momentos fue volcarse hacia sanidad y salud. Así, se introduce la necesidad de la seguridad social, progresivamente, la educación, transporte y vivienda se ponen en el foco. Estas prestaciones sociales fueron y son congruentes con los derechos ciudadanos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Además, estas se insertan en un régimen político democrático, pero con esto no se asegura igualdad, aunque crea condiciones para la misma (Franco 2001). América Latina es muestra de que el empobrecimiento lleva a ciertas personas a la informalidad en varios aspectos de su vida, como la vivienda.

La pobreza como condición primaria hace imposible reunir un capital privado y acceder a la vivienda en cualquiera de sus prestaciones, arriendo o propia. Esto tiene concordancia con malas condiciones de vida como la marginalización y segregación urbana (Cócola, Durán y Janoschka 2016; De Araújo 2020). Es más, la vivienda puede ser el espacio que permita generar ingresos, por ejemplo, alquilando un cuarto o montando algún negocio o taller.

De modo que, se pueda disfrutar de las rentas de la posesión de un bien inmueble. La legalidad de una casa puede significar ventajas sociales y económicas para contribuir no solo a la economía del hogar, también la de las personas que lo componen (Deere 2021). Por tanto, en la siguiente subsección identificaré al derecho a la vivienda como una responsabilidad primaria por parte del Estado, dentro de un marco internacional que luego se abordará en una siguiente sección, en tanto se tratará lo correspondiente pero dentro de un marco nacional.

1.1.2 El derecho a la vivienda y a la vivienda social

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada mediante Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948 y a causa de la Segunda Guerra Mundial, se reconocieron entre otros derechos, el de la vivienda. Este reconocimiento abrió el campo político sobre el tema. Tres décadas después, en 1976, la Asamblea de la ONU convocó al primer evento de Hábitat I en Vancouver, a propósito del rápido y descontrolado crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo (Acosta 2009a). Después los Hábitat III y III¹ se organizaron. En 1996 se produjo la Agenda Hábitat II en Estambul, donde se reconoció el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental.

El derecho a la vivienda se ha elaborado progresivamente en su especificidad y contenidos. Por ejemplo, el derecho a la vivienda no es lo mismo que el derecho de propiedad. El

¹ El último evento de Hábitat III se llevó a cabo en 2016 en la ciudad de Quito-Ecuador.

aseguramiento del derecho a la vivienda no implica que todas las personas sean propietarias de una vivienda, sino que tengan acceso a ella a través de formas distintas: alojamiento en alquiler,² cooperativismo, arrendamiento, emergencias, entre otras (ONU 2010).

Además, las elaboraciones sobre el derecho a la vivienda refieren a una vivienda adecuada. Los parámetros mínimos que una vivienda sea tal cual, son siete: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural. Los Estados deben garantizar, entonces, garantías para el derecho, a manera de una vivienda adecuada (ONU 2010).

El panorama descrito en el punto anterior, pone a prueba las prioridades que tienen las personas. Es decir, la alimentación, el cuidado o la salud son derechos, tanto como lo es disponer de un lugar para vivir que implique abrigo y refugio que es el derecho a la vivienda. Visto así los seres humanos no tendríamos que elegir los primeros sobre el segundo. Además, también tenemos derecho al hábitat seguro y sostenible, y a la vivienda adecuada y digna.

Precisamente, en 2005 se formuló la Carta Mundial por el derecho a la ciudad que integra el reconocimiento de ambos derechos: a la vivienda y a la ciudad. Respecto a la ciudad, dicha Carta menciona la función social, la propiedad privada e individual, la democracia, el compromiso del sector privado, la transparencia y la economía solidaria en la consecución de los servicios básicos y vivienda que se contienen en la ciudad. De igual manera, el derecho a la ciudad, tanto como el derecho a la vivienda están en riesgo.

En América Latina las ciudades suelen crecer sin una planificación sostenible, lo que provoca desequilibrios de acceso a la tierra y sus recursos. La expansión urbana y rural desborda de forma dispersa en unas áreas de concentración poblacional alta y en otras donde es baja, sin orden aparente. Ese desorden tiene su impacto en la vivienda —principal uso y ocupación de una ciudad—. En la región los servicios asociados a la vivienda que propician el hábitat, como la infraestructura básica ocupan entre el 60% y el 80% del área urbana (Rojas 2016 en CEPAL 2017). Cifras en aumento, ya que la población migra del campo a la ciudad, aunque luego de la pandemia, en pocos casos existe un flujo inverso (BID 2021b; El País 2024).

En general, la región tiene un creciente déficit habitacional. La manera en que las ciudades han sido administradas y gestionadas, dejan una deuda casi eterna con poblaciones, como las mujeres, los niños, los ancianos o la población migrante. Actualmente, “una de cada tres

² La población urbana que viven en arriendo tiene una escalada desde el año 2002, el 2021 es el punto cúspide.

familias habita en una vivienda inadecuada construida con materiales precarios o carente de servicios básicos” (Di Virgilio 2021, párrafo 10). Además, estas viven hacinadas,³ en condiciones peligrosas para su salud y vida (ONU Hábitat 2010; Di Virgilio 2021).

La precariedad de las viviendas se ha calificado como “vulnerabilidad habitacional”,⁴ y se refleja en especial sobre los grupos más empobrecidos, es más alta entre la población indígena, y se verifica en un 35% de las personas indígenas frente a un 18,8% perteneciente a población no indígena (CEPAL 2023). Igualmente, entre quienes viven mayor vulnerabilidad habitacional están las mujeres, particularmente las afrodescendientes e indígenas. El déficit habitacional priva a las personas de sus derechos humanos y su dignidad (CEPAL 2023).

Otra dimensión a considerar cuando se analiza el derecho a la vivienda y las barreras para su aseguramiento se refiere a las dinámicas de los mercados legales y el tráfico ilegal de tierras. Ambos obstruyen el acceso a la vivienda, en especial de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema (Di Virgilio 2021) lo que limita el acceso a la vivienda y la precarizan.⁵

La vulnerabilidad habitacional antes mencionada conforma barrios informales, que a su vez son territorios donde se agrava la precarización. Allí predominan carencias lo que supone altos costos económicos y sociales en la conquista de un acceso inclusivo, débil infraestructura básica que da lugar a la apropiación por parte de personas y comunidades de bienes y servicios urbanos de los que carecen, y muchas veces se ubican en barrios en constante peligro y desastres. Donde sus habitantes recorren largas distancias para permitirse empleo, educación y servicios varios (De Araújo 2020; Di Virgilio 2021).

Por todo lo dicho, al referir el derecho a la vivienda lo hago en un sentido amplio, es el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (ONU Hábitat, 2010). Pues, esta debe asegurar protección contra el desalojo, destrucción y demolición arbitraria, privacidad, elección de cómo, y en donde vivir y circular. “Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo” (ONU Hábitat 2010, 3), debe promover hábitat.

³ Los años 2003 y 2020 fueron los picos más altos. Habitar un barrio marginal, la curva ha tendido un descenso desde el año 2000 hasta 2016, siendo que en entre 2018 y 2020 la curva permaneció casi igual. También hay que mencionar que entre 2002 y 2021, la población urbana que vivía en arriendo va en aumento (CEPAL 2023), debido a lo cual la temática de vivienda no se asienta solo en la titularidad propietaria de la misma.

⁴ Corresponde al promedio ponderado del porcentaje de la población que sufre privaciones para acceder al agua potable y al saneamiento, así como la situación de hacinamiento de la vivienda.

⁵ El ejercicio del derecho a la vivienda es crítico en Latinoamérica, en cuanto a materialidad y servicios básicos de la vivienda, el déficit es cuantitativo y cualitativo en América Latina y el Caribe; acorde a datos de 2009, las cifras de este déficit son del 30% y el 6% respectivamente (Muñoz et al. 2012 en Rubio y Coronel 2018).

Por lo mismo, el derecho a una vivienda adecuada es interdependiente con otros derechos, como he dicho antes; por ejemplo, el derecho a la ciudad, a la salud, al agua, a la educación, etc. El derecho a la vivienda implica, asimismo, la solidez legal de su tenencia, así como la restitución de la misma, de la tierra y su patrimonio si corresponde. El derecho a la vivienda adecuada habla de la importancia de su acceso sin discriminaciones, en igualdad de condiciones y con la participación en las decisiones vinculadas con dicho bien. Mientras ese derecho no tenga garantías a través del compromiso y acciones coordinadas entre todos los actores que intervienen, continuará siendo unos de los mayores desafíos en América Latina en su presente y futuro (Di Virgilio 2021).

1.1.3 La vivienda y la vivienda social con enfoque de género e interseccionalidad

He dicho antes que los Estados deben garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada. Pero hacerlo con la guía de principios de justicia implica considerar las múltiples desigualdades que limitan o imposibilitan la realización de ese derecho. Entonces, es imprescindible tener en cuenta las desigualdades de clase, etnia-raza, género, edad, entre otras que estigmatizan territorialmente y segregan habitacionalmente (Molina, Galleguillos y Grundström 2022). Esas desigualdades, como han demostrado los análisis sobre género y feministas, se interseccionan y producen formas contingentes de discriminación.

En la segunda mitad del siglo XX en Europa, las políticas sobre vivienda han considerado algunas de esas desigualdades. Desde los años setenta tuvieron lugar las primeras normas que, a partir de experiencias concretas, demandaban la incorporación del enfoque de género. Por ejemplo, en España desde 2005, se decidió que con la normativa se favorezca el acceso a la vivienda a mujeres víctimas de violencia de género.

Otras acciones sensibles a la participación de mujeres en el diseño urbano y arquitectónico, se dieron en Viena. En donde, entre otras cosas, se mejoró el alumbrado público, se ampliaron aceras, y se diseñaron viviendas sociales y barrios para mujeres (Perrone 2016 en Alonso, Paleo y Diz 2022; León P. 2021). Es decir, se tomaron en cuenta las desigualdades de género la planificación urbanística, sobre todo a partir de instancias y movimientos internacionales que ya se mencionaron (Wah y Kennet 2011 en Alonso, Paleo y Diz 2022).

Pero, estos actos de política con perspectiva de género son singulares y excepcionales, ocurren una sola vez, de forma episódica y tratan solo un eje de dominación (Perrone 2016). En otros casos, las políticas públicas se muestran neutrales, pero eso también es discriminante, pues no se considera la feminización de la pobreza ni las desigualdades de

género. Por lo que estas políticas hoy en día siguen careciendo de una verdadera perspectiva de género (Perrone 2016 en Alonso, Paleo y Diz 2022).

Justamente, como dije, desde los organismos internacionales es que se establecieron mandatos normativos en los cuales las mujeres también gozan de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda. Esto se incluyó en 1979 en la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas (CEDAW). Sin embargo, las políticas continúan reproduciendo las desigualdades de género, pues parten de una supuesta neutralidad. No se tienen en cuenta la feminización de la pobreza o la división entre las tareas productivas y (Walsh et al. 2016 en Alonso, Paleo y Diz 2022).

Estudios en distintos países de América Latina dan cuenta de ello. Por ejemplo, Ducci (1992) realizó un análisis sobre 40 mujeres beneficiarias de programas estatales de vivienda social, en 12 asentamientos de Santiago de Chile, y reveló que en tales programas no se consideraban la situación específica de las mujeres y que se enfocaban en una “familia nuclear tipo” que las terminaba invisibilizando. Sus necesidades y demandas no fueron satisfechas.

Es decir, las condiciones de las viviendas de estas mujeres, en su diagnóstico, reveló hacinamiento y la necesidad de ampliación futura, más cuartos y apremio de vender la casa lo más pronto posible. Además, otras carencias relacionadas a su entorno inmediato, como la falta de agua, de alcantarillado, seguridad de la propiedad, falta de equipamientos, juegos infantiles, cercanía a escuelas, centros de trabajo y gestión, entre otras tantas (Ducci 1992). Faltó una perspectiva que realmente prevea las desigualdades de género existentes, y de que cuente que son las mujeres quienes enfrentan mayores problemas en torno a la vivienda.

En 2006, luego del Censo de 2001 en España un estudio⁶ arrojó que las condiciones de las viviendas en donde habitaban hogares encabezados por una mujer eran los peores, las casas eran muy antiguas, no estaban conservadas, tenían menor equipamiento y su régimen de tenencia estaba en alquiler, todo esto asociado a la precariedad socioeconómica. El problema estaría en expansión debido al envejecimiento de la población, la inmigración femenina y el crecimiento de hogares unipersonales y monoparentales.

Otros problemas como atender las necesidades residenciales de las víctimas de violencia de género, en el caso de las mujeres solas o con ascendientes y descendientes a su cargo,

⁶ Bosch, Jordi (2006) sobre el problema de la vivienda en España desde una perspectiva de género: análisis y propuestas para su desarrollo. Madrid: Estudios de Progreso, Fundación Alternativas.

inmigrantes legales e ilegales, prostitutas, exconvictas, viudas, entre otras, también se pusieron sobre la mesa (Bosch 2017). La introducción del género y la interseccionalidad en las políticas públicas de vivienda, limitada hasta ese entonces, empezó a adquirir notoriedad. También se identificó que la familia es el agente central para satisfacer carencias relacionadas a la vivienda y el hábitat, como sustitución a la acción del Estado. Sobre esto, más precisiones con las teorías de Esping Andersen (1993, 2000) y Martínez Franzoni (2007).

Con estos reveladores casos, doy cuenta que, la introducción del enfoque de género interseccional en las políticas de vivienda demanda una visión amplia para identificar y atacar los problemas que tienen las mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+. La meta de tener una vivienda adecuada, digna y segura debe ajustarse a sus necesidades reales para vivir con verdadera dignidad, responsabilidad que los Estados no pueden eludir. No obstante, otras agencias surgen para satisfacer la necesidad de la vivienda, como referiré seguidamente.

1.1.4 Agencialidades por la vivienda en la región

Las limitaciones de los Estados para asegurar el derecho a la vivienda o, lo que es el abandono estatal, contrasta con la decisiva autogestión de las mujeres en la consolidación del espacio habitable en barrios autoconstruidos de América Latina (Pérez-Rincón 2022, 99). La organización para construir viviendas y formalizar predios tiene a las mujeres como protagonistas. Ellas han elaborado nociones sobre el territorio, y el cuerpo como territorio, que pueden aportar a los debates que interesan a esta investigación. Los sistemáticos procesos extractivos que desplazan comunidades y empobrecen a las comunidades han tenido a las mujeres organizadas como contendientes. En ese sentido, experiencias en Uruguay, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y México son reveladoras (Pérez-Rincón 2022).

Las mujeres devienen como productoras y auto productoras del espacio, desde sus marcos periféricos, la contra-conducta y la subalternidad para mejorar sus entornos y hacerlos habitables, también para proclamarse auto-constructoras de sus viviendas. En ocasiones partiendo desde cero, en la búsqueda de la tierra y en otras para “reconstruir sus esferas productivas y reproductivas” (Molina, Galleguillos y Grundström 2022, 72). La voz de las mujeres se empieza a escuchar en términos arquitectónicos y urbanos, emprendiendo luchas y elaborando narrativas desde sus dinámicas cotidianas. Además, desde el trabajo cooperativo y de cuidado, todas estas acciones antes invisibles (Hayden 1999 en Pérez-Rincón 2022).

Desde las corrientes de un urbanismo feminista (Jacobs [1961] 2011; Choay [1965] 1970; Hayden 1981; Falú 2009; Muxi 2018) el cuerpo y psicología de las mujeres se utilizan como

herramientas de percepción. Pues dicha percepción es diferente de los hombres, que son quienes han diseñado las ciudades y las viviendas. Por eso la pugna está presente, por la redistribución de recursos a partir de condiciones de vulnerabilidad que tienen las mujeres.

El feminismo de la diferencia aporta al reconocimiento y a la justicia, por respeto y consideración a la diversidad de los grupos sociales, entre ellos las mujeres, cabezas de familia, mayores, jóvenes, solas, negras, indias, discapacitadas y desahuciadas (Pérez-Rincón 2022). Este potencial feminista lo evidenciaré a continuación con dos casos de agencia organizada de mujeres por la vivienda, en México y Uruguay.

En San Luis Potosí en México, la historia de lucha por la vivienda ha sido compartida entre mujeres para asegurar la tenencia de la tierra, atraer servicios y equipamientos, y gestionar apoyos que tuvo poquísima acción del Estado. Su movilización circuló entre lo político y lo ético para producir hábitat, empezando por lo parroquial, y mediante la acción pública construir asociaciones con más mujeres, negociar roles, cambiar preconcepciones y proclamarse auto-constructoras de sus viviendas (López Rivera et al. 2022).

Fueron 300 mujeres procedentes del trabajo doméstico, comercio informal y del reciclado. Quienes, a partir de un predio donado, visualizaron una oportunidad por lograr vivienda propia. Su estrategia fue la autogestión de la vivienda (Abramo y Cravino 2012 en López Rivera et al. 2022). Ellas recogían aportes semanales y regularizaban tramites, mientras otras comparaban grava, arena, cemento, otras colocaban cada ladrillo según sus gustos y necesidades. El 60% de las casas fueron construidas por ellas (López Rivera et al. 2022).

Ellas decidieron defender la tierra que ocuparían, mejorar su infraestructura y equipamiento urbano. Pusieron en el centro los roles reproductivos y de cuidado a partir de lo comunitario, diseñaron sus viviendas según sus requerimientos, lo que les significó adaptación y aprendizaje, y puso en primer plano su independencia y desarrollo personal. El proceso de cerca de 34 años les ofreció orgullo y dignidad. Los comentarios machistas de dicho proceso las empoderaron más, y fortalecieron la amistad, autoestima y transmisión intergeneracional.

En este caso se cuestiona la acción del Estado y la forma en que son gobernadas las mujeres. Su comportamiento estuvo medido por la necesidad de supervivencia, mejorar sus condiciones de vida y liberarse de la opresión que las relega. Ser mujer en el patriarcado, ser pobre en el capitalismo y ser indio o no blanco en el colonialismo —marco hegemónico androcentrista— se tambalea entre la discriminación y la superación de las habitantes de San Luis Potosí (López Rivera et al. 2022).

En Montevideo la acción colectiva emergió luego de los años 90 a partir de políticas neoliberales, que en la búsqueda de reconocimiento de asentamientos irregulares y su adhesión a la ciudadanía, grupos subalternos se organizaron para solucionar sus problemas de vivienda e infraestructura urbana. Mujefa se presentó como cooperativa de vivienda de doce mujeres jefas de hogar que vivían en pensiones, inquilinatos, casas ocupadas y en la calle. Su estatus laboral: precariedad laboral, empleo doméstico y venta ambulante (Loza 2009).

Ellas coincidieron en una guardería y decidieron ocupar un edificio deteriorado adquirido por la Intendencia Municipal ubicado en el casco viejo de la ciudad. Estas mujeres se aprovecharon del edificio ocioso para crear hábitat (Loza 2009). Las mujeres durante varios años aprendieron técnicas de restauración, a la par de sus labores cotidianas.

Para evitar conflictos, los espacios proyectados en la fachada principal, se determinó que fuesen espacios comunales para asambleas, reuniones y futuros comercios como cafés (Loza 2009). La formación política resultante les permitió ocupar cargos públicos, seguir institucionalizando su reclamo por la vivienda, notar el problema de acceso a la vivienda y el sufrimiento compartido por la carga familiar y las disparidades existentes en la ciudad.

Así, hemos visto como la fortaleza de las mujeres se asienta en los logros comunitarios a partir de un derecho a la vivienda arrebatado y expresado en el caso chileno, del cual que mujeres mexicanas y uruguayas se adueñaron literalmente. Casos que son solo una muestra del poderío de estas mujeres en colectividad, pudiendo no solo reclamar su derecho a la vivienda, sino a la ciudad, ejerciéndolos día a día con largos esfuerzos. Este panorama y las luchas regionales en defensa y ejercicio por estos derechos, también han llegado a tocar al contexto local. Por este motivo, la sección dos abordará similares situaciones en el Ecuador.

1.2 Contexto general de la política de vivienda social en el Ecuador

En esta sección reviso las dimensiones antes trabajadas para el caso ecuatoriano. Primero presento el panorama socioeconómico general en el Ecuador; luego me pregunto cómo el derecho a la vivienda y en particular a la vivienda social está ligado a la pobreza y pobreza extrema, que recae mayormente en las mujeres y las pone en desventaja para alcanzar la propiedad de una vivienda adecuada, digna y segura. Argumento que, en materia de vivienda, el Estado se centra en el déficit cuantitativo de vivienda más que en el cualitativo. Finalmente, en concordancia a la primera sección, muestro cómo las mujeres despliegan agencias para asegurar su derecho a la vivienda, a través de luchas también colectivas.

1.2.1 Panorama socioeconómico del Ecuador

En Ecuador, como en otros países de la región, la pobreza extrema está definida por individuos cuyo ingreso económico total es inferior a la línea de pobreza.⁷ En 2017, año de inicio de esta investigación, a nivel nacional, la tasa de pobreza fue de 23.1% y 8,4% de pobreza extrema. Valores que varían levemente según al área urbano o rural⁸ (INEC 2017b).

En 2016 el 24,3% de pobreza recayó en mujeres y 23,1% en hombres (MIDUVI 2021). Para 2019 el 26,1% de mujeres vivía en pobreza y 7,5% en pobreza extrema. Mientras que en 2021 eran el 29,2% y 7,7% (INEC 2021). Según CEPAL (2022) la reducción de la pobreza durante los años subsiguientes en Ecuador no contribuyó a reducir la brecha de género, sino que tendió a aumentarla. Persiste la feminización de la pobreza en el país. Este incremento está relacionado con la emergencia sanitaria del COVID-19 (MIDUVI 2021) (ver tabla 2.3.).

Con respecto al empleo, durante 2017 las mujeres estuvieron menos empleadas que los hombres y su empleo adecuado fue menor que al de ellos. En 2021, la tasa de desempleo en el primer trimestre de 2021 aumentó. El dato desgregado muestra que de las mujeres estuvieron más desempleadas que los hombres, lo que disminuye su posibilidad de tener ingresos propios. Esto se relaciona con la división sexual del trabajo y la responsabilización de las mujeres, especialmente de las mujeres rurales al trabajo de cuidados no remunerado. Además, Quito fue y es la ciudad con mayor tasa de desempleo (MIDUVI 2021).

El empobrecimiento es mayor para todas las mujeres que para los hombres, pero las mujeres indígenas o afrodescendientes tienen más posibilidades de encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema. En promedio una mujer rural dedica dos horas más al trabajo doméstico que una mujer en el área urbana, esta última dedica seis horas más al trabajo remunerado. La división sexual del trabajo reduce las posibilidades de las mujeres de participar en actividades laborales que les generan ingresos más allá del cuidado en casa (INEC 2012b).

⁷ La línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso mínimo necesario para no ser pobres (ENEMDU 2022; INEC 2022a). Para diciembre de 2022 una persona se consideró pobre si percibía un ingreso familiar per cápita menor a \$88,72 USD mensuales y pobre extremo con menos de \$50 USD. En el caso de la línea de pobreza moderada, para diciembre de 2014 fue de \$81.04 USD, definición poco utilizada en años recientes por el INEC.

⁸ La pobreza total por ingresos a diciembre de 2017 fue del 21,5%; pobreza extrema 7,94% y pobreza moderada del 13,53% (ENEMDU 2017). Primer quintil \$257 USD mensuales por hogar y segundo \$460 USD (BID 2021a).

1.2.2 El derecho a la vivienda y a la vivienda social en el Ecuador

Como he dicho antes, el empobrecimiento está relacionado con la ausencia de vivienda o con su precariedad. Esa idea general se caracteriza en distintos contextos y se verifica también en Ecuador, donde hay déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. De acuerdo a datos del Ecuador (INEC 2017b en ONU 2022) en términos habitacionales, el déficit cuantitativo (vivienda irrecuperable) fue del 13,4% y cualitativo (vivienda recuperable) del 33,7%.

Algunos indicadores acerca de la vivienda adecuada, refieren a estándares materiales y/o constructivos, o a la disponibilidad de servicios básicos (Ver tabla 1.1). Además, se relacionan a la habitabilidad y a la seguridad de la tenencia de la vivienda.

Asimismo, el hacinamiento es más alto entre hogares más pobres⁹ y en los territorios donde están ubicados hay mayor ausencia de servicios básicos, lo cual implica un deterioro de la habitabilidad de esas viviendas (ver tabla 1.1). En BID (2021a) las viviendas a nivel nacional presentarían el 41,8% de déficit habitacional: 33,7% en áreas urbanas y 60,4% en áreas rurales, no se especifica si este déficit es cuantitativo o cualitativo. Sin embargo, este hecho afecta en mayor medida a las mujeres a cargo de hogares. Entre 2013 a 2017 los hogares con jefatura femenina mostraron un déficit cualitativo de vivienda superior a los hogares con jefatura masculina: 43,7% y 42,4% respectivamente (BID 2021a).

El déficit habitacional cuantitativo afectaba al 12,4% de hogares con jefatura masculina y el 13,3% de hogares encabezados por mujeres. Las viviendas consideradas como aceptables en 2017 eran del 32,2% cuya jefatura era de hombres, y un 37,7% si era de mujeres, este dato dentro del quintil 1 (BID 2021a).

Por otra parte, acorde a la Encuesta de Edificaciones (INEC 2017c) en la ciudad prevalece el uso residencial¹⁰. Guayaquil y Quito son las principales ciudades donde se tramitaron estos permisos de construcción de edificaciones.¹¹ Estas viviendas están especificadas por viviendas de interés social (VIS) o viviendas de interés público (VIP).

⁹ El hacinamiento se refiere al índice de personas dividido para los cuartos exclusivos para dormir. En 2017 el 11% de hogares ecuatorianos vivía en hacinamiento: 14,5% en áreas rurales y 9,5% en urbanas. Según quintiles de pobreza por consumo, en el 20% de la población más pobre (quintil 1) el hacinamiento está en 35,8% de hogares.

¹⁰ Los permisos de construcción que se otorgaron corresponden en un 84,9% a construcciones residenciales, un 8,0% a no residenciales y un 7,1% a construcciones mixtas.

¹¹ De estas residencias, el 59,1% se reportaron como viviendas para una familia y en un 16,6% a tres o más familias.

Tabla 1.1. Acceso y disponibilidad de servicios básicos a 2014

Nro.	Servicios	Total	Área		Quintiles de ingreso		
			Urbana	Rural	Quintil 1	Quintil 5	Brecha de ingresos
1	Agua por red pública	78,0%	92,5%	46,0%	56,8%	94,4%	39,8%
2	Alcantarillado por red	60,0%	77,1%	22,3%	29,0%	88,1%	67,1%
3	Servicio higiénico	85,0%	90,4%	73,6%	67,4%	98,3%	31,4%
4	Eliminación adecuada de excretas	91,0%	97,0%	78,9%	76,9%	99,4%	22,6%
5	Recolección municipal de desechos	83,0%	98,4%	49,9%	61,0%	97,3%	37,3%
6	Servicio eléctrico por red	98,0%	99,7%	95,6%	95,5%	99,8%	4,3%
7	Ducha exclusiva	80,0%	87,7%	62,9%	55,3%	97,4%	43,2%

Elaborado por la autora a partir del Estudio sobre la brecha de género en el acceso al mercado hipotecario de Ecuador 2013-2014 realizado por el BID (2021).

El área de las viviendas (sin especificar VIS o VIP) oscilaba entre 175m² y 100m² (INEC 2017c). El promedio de metros cuadrados más alto estaba en Cañar y el más bajo en Esmeraldas. En otro dato cualitativo, en Quito las viviendas tienen generalmente espacios destinados a sala, comedor, cocina, baño y un dormitorio. En Guayaquil son ocho los cuartos y tres los dormitorios, y en Cuenca son 10 cuartos y tres dormitorios (INEC 2017c).

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento para edificaciones residenciales, en 2021 se realizaron con recursos propios en 75,4% y en 2022 en 85,7%. O sea, las personas recurren a préstamos privados en un 87,3% para solventar el costo de sus viviendas. Para 2022, los costos de una vivienda nueva promedio fueron \$80.000,00 en Portoviejo, de \$54.000,00 en Quito; y \$27.000,00 en Guayaquil. Además, en Portoviejo el costo proyectado por metro cuadrado de construcción fue \$851 USD y en Quito de \$452 USD (INEC 2023).

Pero, no todas las familias pueden financiarse su vivienda, por ejemplo, el 25% de hogares conformado por cinco o más miembros viven en casas con una sola habitación para dormir. En relación a esto, según un estudio de Plan Internacional (2022) en Ecuador, 1.5 millones de

personas viven casas autoconstruidas, las cuales no garantizan el cumplimiento de los estándares mínimos de habitabilidad, lo que provoca más problemas. En Ecuador, el Estado no ve como prioridad de atención el hacinamiento. Además existe un desdén generalizado, especialmente hacia las VIS, puesto que las mismas se asocian a soluciones habitacionales de baja calidad constructiva (UTPL 2023).

La situación descrita denota importantes problemas de habitabilidad en el país, que guarda estrecha relación con las altas tasas de empobrecimiento y resitúan la importancia de la vivienda de interés social. La VIS es un sector clave para el desarrollo social, urbano y económico de las sociedades, ya que se introduce en varias cadenas productivas no solo a la generación de empleo mediante su construcción, sino que se constituye en patrimonio familiar, mejora la vida de los ciudadanos y reduce desigualdades sociales (UTPL 2023).

Desde mi punto de vista, las VIS se vinculan a esas cadenas pues con ellas se provee bienes y servicios, y relaciona a varios actores. Sin embargo, la vivienda social debería insertarse más en cadenas de valor, donde las relaciones entre actores se fortalezcan con la participación estructurada, equitativa y sensible, ante un bien que provee seguridad y desarrollo personal. Entonces, las políticas públicas para hacer frente al problema de la vivienda son un imperativas en el Ecuador, y hallan lugar en la vivienda social. Conducirlas de forma adecuada es vital para asegurar, no un bien sino un derecho, una vivienda digna.

1.2.3 La vivienda y la vivienda social con enfoque de género e interseccionalidad

Antes he situado la importancia de tener en cuenta las desigualdades de género al momento de pensar los problemas de acceso a las viviendas y la calidad de las mismas. Aquí me detengo en ello de forma más precisa. En Ecuador, el 74% de las viviendas propias pertenecen a hogares con jefatura masculina. De todas las viviendas propias sin tomar en cuenta jefatura, el 63,2% tuvieron escritura o título de propiedad registrado. De estas viviendas que contaban con título de propiedad, el 66% corresponden a jefatura femenina (BID 2021a).

La tenencia de la vivienda propia fue mayor para las mujeres de 65 o más años, no así para los hombres quienes tenían entre los 35 a 54 años. Las personas que llegaron a tener una vivienda propia contaban con al menos escolaridad primaria (Rubio y Coronel 2018 en BID 2021a).

Las jefaturas femeninas en hogares afrodescendientes fueron 35%, mestizos 27% e indígenas 21%. La mayoría de jefas/es de hogar estaba empleado: hombres 89% y mujeres 63%. De estos, 18% tenía un préstamo para costear su vivienda. Persiste la gente sin vivienda propia, en 26%. El 56,5% de hogares tenían jefatura femenina y pertenecieron al quintil (BID 2021a).

Otro indicador de la forma en que se reproducen las desigualdades de género es el de los préstamos bancarios otorgados para asuntos relacionados con las viviendas. El 31% del total de los préstamos otorgados entre 2012 y 2014 fueron para remodelación, construcción o compra de vivienda. De estos, la mayoría fueron para hombres. Las formas en que se comportan las dinámicas de arrendamiento también pueden arrojar luces sobre este problema. En Ecuador, el 19% de los hogares correspondían a viviendas arrendadas (BID 2021a).

Salir del arrendamiento supone que las personas asuman créditos hipotecarios para tener vivienda propia. Esos créditos —recibidos para VIS y VIP— se situaron más en Guayas y Pichincha. Las demandantes de VIS fueron 70% cabeza de hogar: madres solteras, divorciadas, separadas y viudas, cuyos ingresos eran los únicos para el hogar y no llegaban a 3 SBU. Además, sus trabajos eran emprendimientos de tipo artesanal (BID 2021a).

Pero, otras mujeres, tenían ingresos mensuales inferiores a un SBU en 27% e ingresos de 1 a 1,5 SBU en un 48%. Así que, muchas de ellas calificaron para el bono de vivienda, pero no para el crédito. En relación, el negocio inmobiliario estimó la oferta y recepción de sus viviendas así, el 60% serían hombres y el 40% mujeres, de este último dato, 20% serían madres solteras. Pues quienes más compran viviendas son personas casadas (BID 2021a).

La misma fuente informó que las mujeres que requieren acceder a una VIS habitan viviendas prestadas o arrendadas comparten espacios y costos de mantenimiento con otros familiares. El acceso al sistema financiero formal para mujeres en condición de pobreza es dificultoso. Los requisitos para un préstamo hipotecario incluyen tener una cuenta en una entidad financiera, capacidad de ahorro e historial de crédito, y estas mujeres no lo tienen.

En efecto, acorde al mencionado estudio del BID, cuando la persona solicitante de un crédito hipotecario es mujer, sus posibilidades de inclusión al sistema financiero se reducen un 7% pues la desconfianza hacia ellas es alrededor del 48%. Sin embargo, las mujeres tienen 17% (año 2017) menos cuentas bancarias que los hombres, aunque son precisamente ellas quienes tienen mayor participación en los depósitos de las mismas. Para 2017, las mujeres que accedieron a un crédito fueron del 8% en tanto que los hombres en 16% (BID 2021a).

El panorama descrito evidencia dificultades para las mujeres de tener garantías de su derecho a la vivienda. Sin embargo, la vivienda no es solo un espacio donde se acoge la familia, sino que pudiera ser un lugar donde desarrollar emprendimientos varios, asociados a servicios social básicos (BID 2021a). La ausencia de vivienda vulnera aún más a las mujeres, tanto material como subjetivamente. Esto ha motivado que también en Ecuador, sean ellas las que

se organizan para asegurar viviendas para sí mismas y sus familias. A continuación, hago referencia a algunos de esos esfuerzos, que llaman la atención sobre la importancia de considerar la agencia de las mujeres en la trama estructural de las desigualdades descritas.

1.2.4 Agencialidades por la vivienda en el Ecuador

En Ecuador, como en otros territorios, personas desplazadas y más vulnerables, sin acceso a vivienda, ocupan informalmente territorios no absorbidos por el mercado inmobiliario formal; zonas cuyas condiciones naturales son poco favorables, donde la escasez de equipamientos y servicios colectivos es una constante y cotidianamente enfrentan restricciones a la ocupación, debido a los permisos y trámites solicitados por las municipalidades (Cócola, Durán y Janoschka 2016; De Araújo 2020).

La urbanización a través de ocupaciones informales suele comprometer la armonía entre lo humano y todos los atributos naturales y construidos existente. Es decir, comúnmente se ocupan cerros, montes, quebradas u otros, que pone en serias dificultades la provisión e servicios básicos y además, donde se afecta el ecosistema natural, sino es una ocupación meditada y regularizada. Por lo que digo, aún el ser humano no se valore como tal, menos incorpora la importancia de la cotidianidad y la sostenibilidad.

Pero hay formas diversas de desplegar estrategias para el aseguramiento de vivienda. En lo que sigue haré referencia, como antes hice para otros territorios de la región, de una experiencia de autoorganización para gestionar y defender derechos colectivos y bienes comunes (De Araújo 2020) relacionados con la vivienda.

Hace 23 años en Quitumbe, sector ubicado en la periferia sur de la ciudad de Quito, los socios de la Cooperativa de Vivienda Alianza Solidaria liderada en principio por hombres, soñaron con contar con vivienda propia (Zambrano y Basilago 2022). El predio está atravesado por las quebradas Ortega y El Carmen. En la sierra ecuatoriana, nadie quiere vivir junto a una quebrada; estas suelen ser botaderos de basura, escombros, desechos, habitualmente son desagües y vertederos de todo tipo, lo que provoca insalubridad y peligros de todo tipo. Siguiendo la lógica de la minga andina, 150 mujeres y hombres recuperaron esas quebradas, en 10 años. Aunque el proceso desde sus inicios tomó algo más de 30 años.¹²

¹² Así lo señala Luisa Maldonado, una de las principales cofundadoras de la Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito Solidaridad (SOLIDARIDAD), quien por la década del 90 empezó esta alianza mediante ferias de economía solidaria. Quien fue entrevistada el 07 de marzo de 2022.

En el proyecto se dispuso el ingreso frontal a cada vivienda, por el lado de la depresión geográfica para tener jardines. La quebrada se arborizó, se preservó la flora y fauna, y la limpieza prima. Ganó la perseverancia, solidaridad y trabajo entre los futuros vecinos (Zambrano y Basilago 2022). Luisa Maldonado y Sandra López, dirigentes de la cooperativa, enfrentaron el problema de la vivienda. El objetivo de la cooperativa SOLIDARIDAD fue crear e impulsar mediante acciones multi estratégicas, que las personas echen raíces en el espacio común y previamente socialicen, en una minga para la vivienda.

Maldonado notó que el modelo cooperativo es un instrumento, para obtener el refugio anhelado, por lo que en entrevista recalca que la vivienda es el principio, no el final. Este modelo llegó a registrar en Ecuador 5000 cooperativas en 2001. Pero tras el Decreto Ejecutivo Nro. 1113 de 27 de julio de 2020,¹³ se liquidó la vida jurídica de muchas cooperativas. No obstante, SOLIDARIDAD ha llegado a promover 2.000 viviendas colectivas (Páez 2024) y permitió a las personas construir un proyecto de vida (López 2021 en Fonseca 2023).

Las mujeres son más en la cooperativa (Arteaga 2016), destacan las mujeres jefas de hogar. En general, las personas tenían escolaridad básica, se identificaban como mestizos y algunos de ellos en situación de pobreza, provenientes de la costa y sierra centro del país resaltan (Arteaga 2016; Maldonado, entrevista, Quito, 28 de marzo de 2024).

Este caso remarco por la asociación y liderazgo de mujeres, con el cual se formaron redes que les permitió a algunas incursionar en la política pública. Por ejemplo, Sandra López fue en 2020 candidata a Asambleísta de Pichincha Circunscripción Centro Sur por la Lista 23 SUMA. Luisa Maldonado fue Concejala de Quito durante 10 años. Las acciones contra hegemónicas, que pueden emprender los grupos subalternos permite mirar de cerca las distintas formas de la política e incluir el análisis de los procesos políticos “desde abajo”.

Otra experiencia en el sentido que interesa a esta sección fue la del *Contrato Social por la Vivienda* (CSV). La cual surgió en 2005, como un espacio abierto compuesto por organizaciones e instituciones sociales no gubernamentales, empresariales, académicas, y de personas y grupos de profesionales vinculados con la vivienda popular, y por la defensa del derecho a la ciudad y al hábitat (Acosta 2009a).

El objetivo era interpelar al Estado en temas de vivienda. Una de sus movilizaciones fue por la eliminación de la línea presupuestaria que financiaba los bonos de vivienda. Estos bonos

¹³ Decreto que se tratará más a fondo en el capítulo III.

fueron formulados e implementados en el marco del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) para la producción y financiamiento de las VIS en 1998, mediante convenio entre el Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Acosta 2009a; Ruiz y Pinto 2009; Ruiz 2011; Córdova 2015).

A partir de esa iniciativa se hizo una propuesta para la actualización del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el periodo 2009-2013. El CSV operó más activamente durante el gobierno correísta, pero no hubo noticias de continuidad. En general, el derecho a una vivienda promulgada como adecuada, segura y digna es un objetivo que parece estar cada vez más lejos en Ecuador. Los cambios políticos que permitirían cumplir con este derecho no son parte de la realidad ecuatoriana, como mostraré en la siguiente sección, en donde destacaré momentos claves de la política de vivienda social en el país.

1.3 Crónica de la política de vivienda social en el Ecuador

Hasta aquí he argumentado que en Ecuador existen elevadas tasas de pobreza y pobreza extrema, que el empobrecimiento está feminizado y racializado, y que ello guarda estrecha relación con la falta de garantías para el derecho vivienda adecuada. También, he mostrado que las mujeres están más excluidas de los mecanismos financieros, a partir de los cuales es posible acceder a una vivienda; y he comentado brevemente cómo han desplegado su agencia frente a esa situación. Pero el Estado tiene, o debe tener, un rol principal en el aseguramiento del derecho vivienda, una vía a través de las cuales debe cumplir con tal aseguramiento es la de la formulación y despliegue de políticas públicas de vivienda.

En las páginas siguientes argumentaré que el Estado ecuatoriano ha tenido una influencia limitada, en cuanto a la resolución de los conflictos relacionados con la falta de acceso a viviendas por parte de los grupos empobrecidos. Desarrollaré esa idea a partir de la presentación histórica de la política de vivienda social en el país, y especialmente de Quito. Daré cuenta de una acción estatal parcializada, cuyo marco normativo pone en el centro el beneficio de quienes más requieren una vivienda, pero que no se concreta. Estas reflexiones servirán de antecedente del período del PCPT entre 2017 y 2021, y el objeto sobre el cual profundizaré en el capítulo que sigue.

En la década de 1920, desde la municipalidad y la seguridad social el Estado ecuatoriano empezó a impulsar programas residenciales. En 1928, mediante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se viabilizó el acceso a vivienda con la concesión de créditos

hipotecarios a los afiliados en Quito, Guayaquil y Cuenca; en 1942, el IESS ya construía viviendas en estas ciudades (Acosta 2009a; Córdova 2015).

El desarrollo de vivienda “social” vendría luego, como respuesta al acelerado proceso de urbanización producido durante los años 50 y 60. Acorde al censo de 1950 se atribuyó un déficit aproximado de 322.000 viviendas. En 1962, un nuevo censo expuso un déficit de 571.000 viviendas (Morales 1985). Para 1964, once ciudades ya superaban los 20.000 habitantes. En efecto, con el censo de 1974 se dio cuenta de un crecimiento urbano rápido, sobre todo en ciudades como Quito y Guayaquil, como parte de las migraciones del campo a la ciudad (Hurtado 1969 en Carpio 1987; Morales 1985).

En la década de 1960, durante el periodo de gobiernos militares, las viviendas eran proyectadas bajo la premisa “llave en mano”. Dentro del denominado Plan Decenal de Desarrollo (que debía llevarse a cabo a partir del año 1964) se contempló un gran programa masivo de vivienda popular (Acosta 2009a). Gracias a las rentas petroleras de la época se programaron 280 mil viviendas, pero se construyeron y entregaron 25 mil a quienes, bajo el modelo mutualista de ahorro y crédito a largo plazo podrían pagarlas. Aquellas viviendas tuvieron como población meta a familias de clase media con posibilidades de endeudamiento, lo que redujo la cobertura de esa acción estatal (Córdova 2015).

También en los años 60 y debido a la incapacidad del Estado de facilitar la vivienda para los estratos socioeconómicos más bajos del Ecuador, aparecieron las primeras mutualistas. En 1961 se instituyó como empresa privada, la Mutualista Pichincha, y en 1963 otras mutualistas a nivel nacional. Entre 1962 a 1972 sus beneficiarios serían 29.749 habitantes (Morales 1985).

La creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) en 1963 fue un hecho importante, pues realizaría notables inversiones económicas (Acosta 2009a). Esa institución y el IESS, formularon las primeras acciones de carácter estatal para afrontar más sistemáticamente el problema creciente de necesidad de viviendas. En el año 1965 se fundó el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) para atender técnicamente la necesidad de vivienda.

En general es posible decir que los esfuerzos públicos y privados para asegurar viviendas fueron dispersos y no respondieron a una planificación coordinada. Entre los años 70 y 80 los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional del Desarrollo (AID) (está última dependiente del Banco Mundial) tuvieron una destacada participación económica en el campo de la vivienda en el país (Morales 1985).

El Estado debió recurrir a grandes sumas de créditos para afrontar el déficit vivienda. Un denominado Fondo Nacional de la Vivienda concentraría todos los aportes nacionales e internacionales destinados para el efecto, que nunca se concretó (Acosta 2009a). En estos años se hablaba de crear un Ministerio de Promoción Urbana y Vivienda, con el fin de que el BEV no ejecute la planificación y administración de las viviendas que debían ejecutarse. Los problemas de tipo fiscal, la falta de terrenos y de preparación técnica industrial para la construcción de las viviendas y la ausencia de incentivos para la producción de materiales, agravaron el problema (Acosta 2009a).

En 1973, se creó la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) como una entidad adscrita a la Presidencia de la República. Su objetivo fue la formulación de políticas de vivienda y la coordinación de actividades afines con instituciones del sector público y privado. Ello no significó una relegación de los otros organismos mencionados, sino una sumatoria de esfuerzos por dotar de vivienda a los más necesitados.

Gracias a los elevados precios del petróleo entre 1972 y 1974, la JNV tuvo ciertos avances, traducidos en 175 mil nuevas viviendas. Pero, no se alcanzó la meta planteada: cobertura del 50% de agua potable, ni el 40% de alcantarillado para todo el país. Tampoco se llegó a los estratos populares que debía enfocarse, pues no eran sujetos de crédito (Morales 1985; Acosta 2009a). Por esto, el IESS era una institución clave en el campo de la vivienda. Sin embargo, una minoría de trabajadores estaban afiliados y el resto permanecía sin relación de dependencia laboral y por tanto sin afiliación al IESS. La obtención de créditos a través de esa institución quedaba restringida mayoritariamente a personas de clases media y alta.

Si bien durante el siglo XX el Estado fue teniendo un papel cada vez más importante en la construcción y aseguramiento de vivienda, no fue hasta los 80 y 90 que la política de vivienda social— empieza a tomar cuerpo; sobre todo con el Plan Nacional de Desarrollo del expresidente Jaime Roldós, cuyo gobierno continuó Jaime Hurtado luego de su deceso. El Plan tenía entre sus objetivos mejorar la calidad de vida de la población con alta prioridad a la prestación de servicios de educación, salud y vivienda; fue influyente en la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social (LDVIS) de 1985, y otras normas formuladas posteriormente.

Además, en el Plan se contempló varias tipologías de vivienda conforme las necesidades de los beneficiarios, involucración de instituciones encargadas del crédito y la construcción. La focalización estaba en las clases económicas bajas y marginales; también en la autoconstrucción de viviendas, con la asistencia técnica de esas instituciones. Se instaba el apoyo de la JNV a las municipalidades, con normas mínimas de urbanización y costos bajos

de las denominadas “viviendas de interés social”. En el área rural se mejorarían viviendas ya existentes, nuevas unidades en comunidades organizadas y dotación de servicios básicos. El mérito de la mentalización de la LDVIS fue de Roldós y la ejecutó Hurtado (Acosta 2009a).

Como resultado de ese Plan se construyeron 19.900 viviendas, solo en 1980. Para agosto de 1984 serían 21.076 viviendas y en fase de construcción quedaron 9.000 pendientes (Acosta 2009a). Las presidencias de Roldós y de Hurtado fueron más fructíferas en lo cuantitativo en política de vivienda, reflejo de los esfuerzos coordinados entre instituciones públicas y privadas. Durante este periodo el BEV y la JNV efectuaron los programas de vivienda por administración y construcción directa, y el IESS mediante contratación.

En el gobierno de Febres Cordero se expidió y publicó la LDVIS en el Registro Oficial Nro. 233 de 22 de julio de 1985. Allí se define por primera vez la vivienda de interés social en el Ecuador: “la que por su precio de venta sea susceptible de adquisición por los sectores de menores recursos económicos [...] en función del salario mínimo vital” (LDVIS 1985). Según la LDVIS, los terrenos para desarrollar VIS provendrían de los municipios, previo el pago respectivo por parte de los beneficiarios, si estos no eran propietarios de bienes inmuebles.

La vivienda no era proporcionada por el Estado, sino por los promotores/constructores que motivados por la ley construyeran proyectos VIS. En la mayoría de los artículos de esta ley se pone en el centro a los promotores/constructores, antes que a los beneficiarios. Solo hasta la reforma de esta ley, publicada en el Registro Oficial Nro. 255 de 22 de agosto de 1985, se agrega que el beneficio de una VIS se destine a los campesinos en un 50% (LDVIS 1985).

Durante el periodo presidencial de Rodrigo Borja (1988–1992) se desarrollaron programas “bandera” mediante los cuales se construyeron viviendas para clase media y media baja en Quito y Guayaquil. A la par, aumentaban los desempleados, subempleados y marginales urbanos, conjuntamente con el suburbio y los llamados barrios espontáneos (Acosta 2009a).

En 1992 durante la presidencia del arquitecto Sixto Durán-Ballén se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). A esa institución se le atribuyó el establecimiento de políticas y estrategias, normas y regulaciones de desarrollo urbano, de vivienda, de saneamiento ambiental, de protección del medio ambiente y de asentamientos humanos; más no de ejecución directa, aunque mencione la dotación de vivienda.¹⁴

¹⁴ Información proporcionada por la Arq. Guadalupe Torres, funcionaria de carrera del MIDUVI, entrevista personal de 22 de enero de 2021.

Entre 1993 y 1994 MIDUVI planteó la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental. Así, el Estado ecuatoriano asumió el rol en la formulación e implementación de política de vivienda. Dicho documento fue el marco conceptual de la acción del Estado dirigido a los gobiernos seccionales y al sector privado (Acosta 2009a). En los años subsiguientes, el financiamiento y producción de viviendas de interés social se asienta en 1998, con el SIV, que comprendía un subsidio único destinado a las familias de menores ingresos, mediante calificación de beneficiarios para adquisición, construcción de viviendas nuevas y mejoramiento de vivienda (Acosta 2009a; Córdova 2015).

A finales de los años 90, en cuanto a política habitacional, el papel del Estado pasó de ejecutor hacia el de prestamista. En las últimas décadas, el Estado ha sido un facilitador de acciones, no siempre encaminadas a dar solución a problemas que aquejan a las personas más desprovistas. Ya en 1999, MIDUVI incluye en su política de vivienda, la infraestructura básica como agua potable y saneamiento ambiental para el funcionamiento de los proyectos de viviendas, como dato complementario, en 2001 la actualiza, como complemento al SIV.

La década del 90 se caracteriza por el financiamiento de la vivienda de interés social a través de la empresa pública, privada, mutual y cooperativa, aún sin coordinación entre distintos actores. En 1999, durante la presidencia de Jamil Mahuad surgió el “bono de la vivienda”, como un incentivo para adquirir vivienda nueva o para mejorar la existente. Era una época de cambios, debido a una economía en transición, de inestabilidades políticas y económicas nacionales e internacionales. En la cual, los préstamos y la injerencia de organismos externos marcan la política de vivienda en el Ecuador y el repliegue de las funciones del Estado.

A inicios de los años 2000 y por una profunda crisis política, económica y social en el Ecuador, el Estado dejaría de ser el prestamista final para construir viviendas y pasó a ser el promotor de las mismas, inclusive delegando esta función a otros organismos, especialmente privados nacionales e internacionales.

En consecuencia, la incorrecta focalización conllevó a desordenados procesos de selección de beneficiarios. Los requisitos para calificar fueron confusos, no se aplicaron debidamente, ni se recopiló la documentación necesaria por beneficiario; inclusive hubo casos de alteración de

información. En los años siguientes el archivo fue depurado y corregido. Todo esto empeoró, cuando el BEV fue sustituido por la banca privada.¹⁵

La manipulación de la política de vivienda como oferta de campaña por varios presidentes electos era evidente y se convirtió en una práctica habitual el insistir en un déficit cuantitativo de vivienda y por ende, en la promoción de proyectos masivos de las mismas.¹⁶ El patrimonio del BEV descendió considerablemente y aumentó el déficit de vivienda (Acosta 2009).

En 2001 se expidió el *Instructivo para el registro de programas de vivienda de interés social* (Nro. 0083 publicado en el Registro Oficial Nro. 447 de 06 de noviembre de 2001). Donde se estableció el valor máximo de la VIS, su límite económico actualizado anualmente y direccionada a personas que no sean propietarias de otra vivienda a nivel nacional. En adición, se dispuso que la calificación de los programas y proyectos sea responsabilidad municipal, se colocó los requisitos para los beneficios de los proyectos VIS —para promotor/constructor— lo que los pone en el centro del proceso, más no a los beneficiarios.

En adelante, expongo solo algunas de las especificaciones más básicas del mencionado Instructivo y sustentadas en la fórmula: ahorro + bono + crédito (ABC). Principalmente, MIDUVI fue facilitador para promover un esquema de financiamiento, atender y facilitar el acceso a una vivienda con demandas al beneficiario. Así, el postulante a una VIS debía sumar su aporte propio, el bono otorgado y lograr un crédito bancario. En el reglamento había dos modalidades: construcción de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda (Reglamento del Sistema de incentivos para vivienda 2002).

Otras cuestiones en el reglamento es que se planteó un sistema de puntaje para calificar la situación económica y social de los participantes de la familia o grupo beneficiario. Por ejemplo, 10 puntos por jefatura compartida de padre y madre, 30 puntos por padre o madre solos, 50 puntos si el jefe el discapacitado permanente o de la tercera edad. El monto máximo alcanzable sería de 400 puntos (Reglamento del Sistema de incentivos para vivienda 2002).

En el caso de mejoramiento de vivienda, los puntajes se definen por: el hacinamiento, si hay más de cuatro personas por dormitorio, si los materiales de la casa son naturales, como tierra o caña. Para postular como beneficiario se solicitaban más documentos, como la partida de

¹⁵ Información proporcionada por la Arq. Guadalupe Torres, funcionaria de carrera del MIDUVI, entrevista personal de 22 de enero de 2021.

¹⁶ Información proporcionada por la Arq. Guadalupe Torres, funcionaria de carrera del MIDUVI, entrevista personal de 22 de enero de 2021.

matrimonio o declaración de unión de hecho, certificado de discapacidad y certificados del IESS (Reglamento del Sistema de incentivos para vivienda 2002).

La priorización se realizaba por la discapacidad, la edad, si la jefa del grupo era mujer u hombre solo, por la cantidad de miembros del hogar, número de postulaciones y monto de ahorro. Otra cuestión en el reglamento es que el promotor-vendedor o constructor realizaría una declaración de veracidad sobre su proyecto, también este debía rendir garantías bancarias y pólizas de seguro (Reglamento del Sistema de incentivos para vivienda 2002).

Por esto y otras causas de falsedad de beneficiarios y promotor-vendedor o constructor, MIDUVI podría interrumpir procesos y demandar a los acusados (Reglamento del Sistema de incentivos para vivienda 2002). Por esta época no existe ninguna mención para personas LGBTIQ+ o perteneciente a los pueblos y nacionalidades indígenas.

Posteriormente, con el Decreto Ejecutivo Nro. 3411 publicado en el Registro Oficial Nro. 001 de 16 de enero de 2003, se unificó la legislación secundaria de MIDUVI, que en aspectos generales mantiene la política anterior. Luego, el entonces presidente Rafael Correa modificó ese decreto con el siguiente el DE Nro. 110 publicado en el Registro Oficial Nro. 029 de 27 de febrero de 2007. El cambio estuvo en los montos de bonos, se *aclara que las fuentes de financiamiento no solo provienen del presupuesto del Estado, sino de las donaciones del exterior* u otra fuente calificada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Luego, con la instauración de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008, se establece que nadie sea discriminado por etnia, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, condición socioeconómica, orientación sexual, discapacidad, entre otras que menoscaben o anulen el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos.

También, la CRE (2008) establece que el Estado debe impulsar la equidad de género, la justicia, la iniciativa individual y comunitaria, atención prioritaria a personas en riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Además, se reconoce el trabajo no remunerado y cuidado en los hogares, y manda desarrollar políticas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres y su acceso al seguro social.

Eso significa desarrollar planes y programas, entre ellos para el financiamiento de vivienda de interés social, a través de la banca pública e instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y mujeres jefas de hogar. Todos principios clave en esta investigación para analizar la política de vivienda y el PCPT específicamente.

Luego, con el Decreto Ejecutivo No. 821 publicado en el Registro Oficial No. 501, de 28 de julio del 2011, se expidieron reformas al Texto Unificado de Legislación Secundaria del MIDUVI. En donde principalmente se establecieron los nuevos montos y parámetros para los incentivos que otorga el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que benefician a los ecuatorianos para que accedan a una vivienda digna. Lo más relevante es que, por primera vez se dispone la creación del bono de emergencia, migrante y patrimonial.

Así se llegó a un nuevo momento en la política de vivienda, pues con el Decreto Ejecutivo Nro. 1419 de 14 de febrero de 2013 se modificó el SIV sobre los montos económicos para adquirir vivienda. También, se incentiva que instituciones financieras otorguen créditos hipotecarios para los beneficiarios, que es un requisito obligatorio para financiar VIS, Además, en este DE la diferencia entre el valor de la vivienda y el valor del bono debe ser cubierto con el crédito, caso contrario se descontaba del Bono de Desarrollo Humano percibido. Finalmente, se ordena al MIDUVI expedir definir los modelos de vivienda, acabados, especificaciones técnicas y demás parámetros necesarios. Sobre esta base una nueva forma de hacer política partirá, pues los proyectos VIS deben cumplir tales parámetros.

En este periodo, incursiona la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF). Su misión fue resguardar la estabilidad financiera en el contexto de la dolarización del país y fomentar la inclusión mediante la formulación de políticas y regulaciones. En concreto, en 2015 la Junta expidió la política para financiamiento de la vivienda de interés público (VIP) que resultó corresponder, en la práctica, a la VIS.

En ese mismo año, a través del Acuerdo Ministerial Nro. 0023-15 se expide la Codificación del Texto Unificado de Legislación, en el que se definió el núcleo familiar y la prohibición de más de una postulación por cada núcleo familiar. O sea que, a partir de ese núcleo principal se pueden conformar otros núcleos y que así, varios miembros de una misma familia (formado por uno o más núcleos) puedan adquirir más viviendas al desprenderse del núcleo principal.

En este AM se actualizan nuevamente los montos económicos de los bonos. Así un núcleo familiar podría ser beneficiario de algunos bonos a la vez, como el de vivienda, el de discapacidad, de saneamiento, etc. También según este AM se sancionaría a quienes no respeten la tipología de vivienda escogida y aceptada mediante “diseño participativo”.

En 2016 se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). Allí se fijaron las reglas de competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, para asegura el desarrollo equitativo y equilibrado del

territorio, ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna. Con esta ley se pretendió regular el mercado del suelo y evitar especulación sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición preferente de suelo público, para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados construyan VIS y sistemas públicos de soporte. Para reubicar a personas de zonas de riesgo se considera la posibilidad declarar zonas de interés social y asegurarle terrenos acordes a su real capacidad de pago y condición socioeconómica.

En la LOOTUGS el capítulo IV está destinado exclusivamente a la VIS. Allí se establece que la VIS debe ser adecuada y digna para grupos de atención prioritaria y en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial pueblos y nacionalidades. Población definida por el ente rector en materia de hábitat y vivienda en coordinación con el ente rector de inclusión económica y social. En general el mandato de esta ley es congruente con la Constitución, al tiempo que complementa la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social, el SIV y sus reglamentos, y todos los demás instrumentos que MIDUVI emitió para el efecto.

Más próximo al periodo de estudio, el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) publicado en Registro Oficial Nro. 303 de 31 de diciembre de 2019, replica en varios aspectos de la LOOTUGS, en particular menciona que la competencia coordinada de hábitat y vivienda debe ser del Estado en todos los niveles de gobierno bajo 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, y otras cuestiones que ya se han tratado.

Justo antes del inicio del gobierno de Lenin Moreno, en 2017 año central para esta investigación, inclusive antes del inicio del PCPT, ya que el presidente Rafael Correa expidió la Resolución de la JPRMF Nro. 349-2017-F. Esa norma reformó la política de financiamiento para VIP: principalmente los promotores inmobiliarios privados (entre ellos la banca privada: Banco Pichincha, Banco General Rumiñahui y Mutualista Pichincha) se incorporarían al crédito VIP; y los elegibles (beneficiarios) accederían a tal crédito con todos los requisitos anteriores y además ahora con la constitución de una garantía hipotecaria.

Eso implica que, dichas entidades bancarias privadas promuevan el crédito hipotecario para acceder a una vivienda, pero a través del endeudamiento. Pero, los postulantes debidos su situación socioeconómica no eran sujetos de crédito, por lo que con esta forma de financiamiento se desplaza hacia quienes pueden calificar el crédito y asumir su pago.

La política de vivienda tal como la conocemos hoy se estructuró a partir del *Reglamento del Sistema de Incentivos para Vivienda*, publicado en el Registro Oficial Nro. 600 de 19 de junio

de 2002. Este documento ha tenido sucesivas reformas. El Reglamento fue motivado en el gobierno de Gustavo Noboa, en relación a la crisis económica de 1998-1999 y a los Convenios de Préstamo Nros. 1978-OC/EC y 1002-SF/EC del Banco Interamericano de Desarrollo, que financió el Programa de Apoyo al Sector Vivienda, debido al esquema de *ajustes financieros* que se plantearon en dicha reglamentación.

1.4. Conclusiones parciales

Los datos cuantitativos y cualitativos que aquí se presentaron demuestran que, la pobreza y la desigualdad económica son estructurales y prevalentes en el país, la región y todo el mundo. La falta de inclusión y el detrimento de los derechos de las personas son la norma. Los procesos de reproducción del empobrecimiento están estrechamente relacionados con la falta de garantías del derecho a la vivienda, pese a las demandas de que los Estados garanticen la vivienda adecuada y digna, y el hábitat seguro y sostenible.

La forma política que ha tenido el Estado para enfrentar esa situación suele ser con las políticas de viviendas de interés social. Pero, estas políticas tienen deficiencias de principio a fin. En ese contexto, las personas más vulnerables interpelan a los Estados y, también ejercen el derecho a la vivienda a su manera, ante la inacción y la intervención poco sustentada y mal ejecutada del Estado.

La información incluida en este capítulo evidencia que las mujeres son más excluidas de la propiedad de vivienda y que esa exclusión reproduce la desigualdad. Cuando ellas son beneficiarias de programas y políticas estatales de viviendas, ha sido sobre todo en tanto *jefas de hogar*. Eso encarna problemas de distinto tipo que se verán en capítulos siguientes. Por ahora me conformo con afirmar que las viviendas a las que ellas acceden suelen ser escasas en cantidad y las peores en calidad. Como reacción, son mujeres diversas, movidas por la necesidad de tener un techo, se organizan y ejercen el derecho a la vivienda a su modo. En este capítulo se mostraron ejemplos de esos procesos en Ecuador y la región.

En este capítulo se sistematizó la ruta general de la política de vivienda en el país y particularmente de la vivienda social. Han predominado más los errores que las soluciones integrales meditadas y concretas. Si bien ha existido una evolución, el camino ha sido de un paso adelante y dos hacia atrás. El déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda continúa siendo un problema. La preocupación del Estado y los gobiernos de turno se concentra más en la institucionalización de la política pública de vivienda, que en la ejecución de acciones desplegadas desde esas instituciones.

Estos antecedentes son relevantes ya que permiten examinar una política específica desarrollada en Ecuador: el PCPT desde una perspectiva de género. Con ese análisis visibilizaré, en el capítulo 3, la continuidad de esas tensiones en mi periodo de estudio. Antes, en el capítulo siguiente, trazo coordenadas teóricas para comprender las cuestiones planteadas.

Capítulo 2. Discusión teórica y conceptual

Como se trató en el capítulo anterior, en el panorama regional y mundial, la reproducción del empobrecimiento es estructural y puede ser verificada en el presente. En este capítulo se retoma ese hilo para avanzar en la construcción de un marco conceptual en el que se analice las políticas públicas (PP), específicamente las políticas de vivienda social desde una perspectiva de género.

En lo que sigue, se consideran problematizaciones, conceptos y entradas analíticas elaboradas desde los feminismos, los estudios de género, los estudios sobre el Estado, las políticas públicas, y los estudios habituales sobre la vivienda. Las próximas páginas se organizan en cuatro secciones, para explicar desde lo general conceptos que luego se entrelazan con más especificidad y que permiten crear un marco en el cual se inscribe esta investigación.

Empezaré por algunas discusiones sobre pobreza, desigualdades de género y justicia social, incluyendo una perspectiva interseccional y particularmente de justicia de género. Se observará que la inclusión de una perspectiva de género en los debates sobre pobreza y desigualdad ha implicado la complejización de los debates sobre la justicia.

Le sigue una sección donde presentaré discusiones sobre el Estado, las políticas públicas, y la perspectiva de género e interseccionalidad. Lo que se busca es ver como el Estado tiene sus propios enfoques desde los cuales dirige sus PP para atender sus objetivos. Sin embargo es el propio Estado quien construye y reproduce desigualdades, mediante concepciones limitadas.

La tercera sección se centra en teorías y debates conceptuales acerca de la vivienda, desde las PP que progresivamente integran una perspectiva de género. En la sección final la vivienda es el centro, así como discusiones sobre la ciudad, desde la arquitectura y urbanismo feministas. A partir de esas cuatro dimensiones se construye el marco analítico de esta investigación.

2.1 Pobreza, desigualdades de género y justicia social

En esta sección primero haré una conceptualización acerca de la pobreza y la vulnerabilidad, pues son conceptos habitualmente utilizados para proponer y ejecutar políticas públicas (PP). Luego trataré como estos conceptos develan desigualdades, en particular las de género, donde se tienen como protagonistas a las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+.

Como tercer punto se resalta la justicia social, que engloba cuatro dimensiones: el reconocimiento, la participación, la redistribución y la representación. Etapas íntimamente

relacionadas que componen una visión, la cual debería tener el Estado en la emisión de sus PP, si desea concretar un enfoque de género transversal.

El objetivo que se persigue con esta primera sección es revelar que, aunque desde el Estado y sus PP se ha reiterado en lo discursivo y normativo, conceptos como la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades, no existe una comprensión amplia de cómo estos conceptos repercuten en los seres humanos y como los atraviesan. Por ende, las acciones que el Estado emprenda pueden tener divergencias, en torno a las necesidades que se pretenden cubrir y las metas a alcanzar de reducir la pobreza y cerrar brechas de desigualdad.

2.1.1 Pobreza y vulnerabilidad

La pobreza y la vulnerabilidad han sido conceptualizadas para proponer y ejecutar políticas públicas (Brugué, Gomá y Subirats 2002; Satriano 2006; CEPAL 2016). Sin embargo, qué se entiende por estos conceptos es la cuestión. Si bien la pobreza se ha comprendido exclusivamente en términos económicos (MacEwan 2010), se ha teorizado en función de la economía y al mercado. Por eso las categorías de pobreza y desigualdad se miden en función de esos recursos, pero ninguna debe ser tratada exclusivamente desde lo económico.

Esto es así porque en las políticas públicas se han tendido a diferenciar entre pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema (Gomes 2004; De la Vega Estrada 2014). Sin embargo, las PP orientadas a personas en situación de pobreza se han sometido a críticas, pues se mide al pobre para atenderlo, pero se deja de lado la posibilidad de modificar las condiciones que llevan a la reproducción de la pobreza (MacEwan 2010)

En tal situación, hay perspectivas que han defendido que el concepto de pobreza es más complejo. Así lo afirma De la Vega Estrada (2014) al decir que el concepto de pobreza requiere ser pensado en tres caras: el pobre como el sujeto, la pobreza como un contexto y el empobrecimiento como el proceso.

Otras perspectivas como la de Gomes (2004) identifica dos aristas principales que serían las necesarias para comprender la pobreza. La primera es la arista material vinculada a las limitaciones o carencias de recursos para satisfacer ciertas necesidades básicas de subsistencia como comida, vestido o techo. La cuales se expresan en la existencia de un patrón (Spicker 1999), una reiteración de la privación que va más allá de un momento específico. Nuevamente hay un enlace al *proceso* según la teoría de De la Vega Estrada (2014).

La segunda arista de Gomes (2004) se refiere a la pobreza como como juicio moral (Spicker 1999); a los estigmas en el campo del reconocimiento injusto que tienen las personas

empobrecidas. Es necesario reconocer los hechos que conforman la *categoría pobre* y discutirlos (Spicker 1999; Matallana et. al. 2016; Bayón 2016), pues la forma en el que Estado ha construido la categoría pobreza, precisamente ha condicionado la forma de atender la pobreza, como se verá más adelante (Gomes 2004; Martínez Franzoni 2007; Andrenacci 2009; De la Vega Estrada 2014; Ubasart-González y Minteguiaga 2017).

En otras discusiones Lewis en Espina (2008) indica que la pobreza misma define un estatus inferior en donde la persona no es capaz de auto proveerse recursos mínimos de subsistencia y eso no es solo carencia de algo —económica o cualquier otra—. La pobreza es también un proceso de adaptación constante donde alguien intenta proveerse a su modo esos recursos y es respuesta a las circunstancias adversas y excluyentes. Una vez más se refiere al señalamiento de De la Vega Estrada (2014) sobre empobrecimiento como contexto y como proceso.

Conectado a lo anterior, la pobreza también ha sido analizada en términos de “cultura de pobreza”, con lo cual se refiere a la imposibilidad de las personas empobrecidas de transformar las condiciones en las cuales viven (Espina 2008). Esa situación se perpetúa en el tiempo mediante la transmisión generacional, normas y valores, pese a que las condiciones que llevaron a la pobreza dejen de ser aplicadas o que no existan las condiciones de excusión (Lewis en Espina 2008).

Por estas cuestiones, progresivamente en los análisis sobre la pobreza se ha insistido en la importancia de pensar en términos multidimensionales, ya que abarca situaciones sociales en las que se encuentran las personas, por una clasificación basada en el sexo-género, raza-etnia, edad y otras tantas. Así la pobreza es más compleja cuando se entrecruzan esas categorías. Algunas personas son más vulnerables que otras, como las mujeres de todas las edades, indígenas y afrodescendientes (Feito 2007) pues enfrentan más desventajas y limitaciones.

A propósito, la vulnerabilidad es una cualidad referida al sujeto. El concepto encierra complejidades si se analiza desde un enfoque antropológico y social. En la perspectiva antropológica, la vulnerabilidad es una característica inherente del ser humano por su condición biológica y psíquica (Feito 2007). Ser vulnerable implica fragilidad, amenaza o posibilidad de sufrir daño con limitación o con la muerte (De Sena 2020; Feito 2007).

En el plano social la vulnerabilidad deriva de la pertenencia a un grupo, medio, localidad, condición social, económica, cultural o política en donde son colocadas las personas (De Sena 2020). Esos lugares son denominados espacios de condiciones desfavorables (Feito 2007). En concordancia, Chambers (2006) en Feito (2007) define la vulnerabilidad en dos dimensiones.

En la primera dimensión de vulnerabilidad “existe un elemento ‘externo’ de riesgo que sujeta a la persona” atribuible a elementos sociales y ambientales (Feito 2007, 11). En la segunda, existe un elemento interno que es la indefensión y ausencia de medios para contender los riesgos sin sufrir daño, dada por factores intrínsecos de la fragilidad humana (Feito 2007).

De ahí la insistencia en atender mediante PP a las personas *pobres* y *vulnerables*.

Precisamente, en el campo de las PP, la pobreza y vulnerabilidad son conceptos asociados entre sí, pero pocamente se atribuyen a las desigualdades sociales, aun cuando esta constituye una fuente de generación de pobreza y la pobreza es un componente de la vulnerabilidad.

Aun cuando la pobreza es resultado de las desigualdades, con las PP se suele intervenir en la pobreza, pero no en las desigualdades, ya que esto implicaría redistribuir la riqueza (Satriano 2006; Espina 2008; McEwan 2010; Jelin 2014; De Sena 2020). Visto así, la desigualdad debería atenderse con acciones dentro del mercado. La desigualdad socioeconómica y consecuentemente la pobreza son una falla de la estructura del sistema mundial (Espina 2008).

La desigualdad se ha determinado históricamente (Marx en Jelin 2014) y ha sido así a causa de la convergencia de categorías como el género y la etnia- raza que han servido para sostener esa estructura en el mundo (Jelin 2014). Así, el género fue la base para organizar la estructura económica de la sociedad capitalista. No solo las mujeres se encuentran en estatus inferior, sino todos aquellos otros cuerpos feminizados que han sido depreciados y no se enmarcan dentro de las cualidades socialmente aceptadas.

Existe un privilegio masculino que ha establecido un patrón de valores institucionalizado, en donde la balanza se inclina a cierto lado (Fraser 2008). Superar estas cuestiones hegemónicas, patriarcales y androcentristas, a fin de cambiar patrones de orden e institucionalización en favor de la igualdad social y económica, giran en torno a cuestiones culturales, raciales, económicas y particularmente al sexo-género (Fraser 2008).

Es decir, hay patrones de privación más allá de lo económico que requieren repensarse, no solo desde la variable clase. Es decir, históricamente la pobreza ha estado conexas al género y a la etnia-raza. Lo que significaría una comprensión multidimensional de la pobreza. Otra vez el concepto de pobreza se complejiza y la desigualdad pasa a primer plano, pues esta última hace referencia a desbalance en el acceso a los recursos disponibles para las personas. Por eso el Estado mediante las políticas públicas no deberían centrarse únicamente en la pobreza, sino tener en cuenta los vectores de desigualdad que atraviesan a las personas y que determinan

dicho acceso. Al respecto Bosch (2017) propone que la desigualdad, en particular la de género tiene lugar, precisamente en cuatro vectores.

Esos son: el vector social, entendido como la construcción social de la diferencia en términos de jerarquía y subordinación; el vector económico, que es el desigual acceso a los recursos económicos; el vector legal, en el que se considera la discriminación jurídica; y el vector político, fundamentado en inferior representación y participación de ciertas personas en procesos políticos que las incluyen y relacionan (Bosch 2017).

Sobre lo dicho, he aludido que la cuestión básica para atender a las personas vulnerables, es que el Estado pase del concepto de pobreza al de desigualdad, en tanto se considere que los conceptos están relacionados no solo con la categoría clase, sino con otras que se entrelazan en seres humanos. Además, que la pobreza no está definida solo en términos económicos, sino sociales, legales y políticos. Con el próximo tema trataré más específicamente estas cuestiones.

2.1.2 Interseccionalidad

La pobreza y las desigualdades están relacionadas, como he dicho antes. Al momento de analizar la pobreza, y las desigualdades, que provienen de la distribución desigual de recursos económicos, es necesario atender las estructuras de exclusión basadas en el género. Esas ideas han sido fundamentales en la teorización feminista y la construcción de un enfoque interseccional ha hecho sus aportes. Ya que, se ha llamado la atención sobre la importancia de pensar no sólo en cómo se produce la exclusión socioeconómica y el empobrecimiento en término de falta de acceso a recursos, sino en las formas en que se entrecruzan distintos vectores de la exclusión, la explotación, las desigualdades (Roth 2013).

Esta perspectiva es un giro del enfoque de género, para entender y analizar la complejidad de las personas y sus experiencias, con implicaciones en la vida social, económica y política. En otras palabras, la desigualdad socioeconómica, la organización de la vida y el poder no están determinados por un solo eje de división social: clase, género o raza, sino por muchos ejes que actúan conjuntamente e influyen entre sí (Hill Collins y Bilge 2019).

Por esa vía la teorización feminista ha insistido en que las exclusiones y las desigualdades se estructuran interseccionalmente en complejos sistemas y procesos definidos por las pertenencias de clase, género, etnia-raza y otros. Por ejemplo, las categorías a las que aluden la racialización o el empobrecimiento no están separadas (Wacquant 2007; Espina 2007;

Stack 2012 y Rodó Zárate 2021). En la realidad las exclusiones son imposibles de separar y jerarquizar, ningún vector de exclusión se sobrepone al otro (Roth 2013; Viveros 2016).

Con eso se pone de relieve que la interseccionalidad es una noción eminentemente política (Davis 2008). Explico, además del género, la interseccionalidad refiere a construcciones sociales que reflejan intereses y valores políticos. Las mismas están enraizadas en relaciones de poder, pues pueden ser herramientas de sumisión, resistencia u opresión, que mantienen las desigualdades sociales. Por eso el género y otras categorías presentes en la interseccionalidad influyen en la distribución de recursos y oportunidades de las personas.

Al respecto, para Viveros (2016) los análisis interseccionales ponen de manifiesto dos cuestiones. La primera concierne a la multiplicidad de experiencias sexo-genéricas y la segunda, a causa de las categorías que he mencionado, la existencia de posiciones sociales que constituyen la norma misma como la masculinidad, heteronormatividad o la blanquitud.

Las discusiones sobre la interseccionalidad han criticado la estructuración de una visión feminista universal, que resulta inadecuada para describir y entender las formas de dominación específicas (Hill Collins 2012). Para fines de esta investigación destaco la importancia de tener en cuenta la diversidad de experiencias de explotación y exclusión, y la importancia de impugnar la noción de mujer como un solo sujeto político (Butler 1999).

Las experiencias de cada individuo son diversas y no se pueden generalizar o tratar como similares. Sería imposible construir un sujeto político universalizante de mujer, como si todas ellas estuviesen atravesadas por las mismas categorías (Butler 1999). La interseccionalidad invita a pensar en las formas específicas en que se entrecruzan distintos vectores de desigualdad con impactos diferenciales. Ninguno de esos vectores puede entenderse por sí mismo, sino en su vínculo con otros (Stolcke 2014; Gago 2019). Las formas en que las PP pueden intervenir en esos entrecruces de desigualdades podrían asegurar justicia social.

2.1.3 Justicia social

Los análisis sobre las desigualdades desde los feminismos han conducido a pensar no sólo en términos de justicia social sino también de justicia de género. Además, las teorizaciones sobre la justicia en ese sentido han aportado a la comprensión de las desigualdades desde un marco multidimensional. Esta sección se ocupa de ello, por la importancia que tiene para mi análisis, ahondo en aportes específicos de Nancy Fraser.

Las reivindicaciones sociales que persiguen justicia construyen agendas diversas para demandar redistribución de bienes, recursos y servicios; y también reconocimiento, y

representación política (Fraser 2008). En estos análisis se ha argumentado que la desigualdad implica a la vez problemas de tres órdenes: problemas de acceso a recursos y redistributivos. He aludido a problemas de reconocimiento injusto, y a déficits de representación de sujetos y grupos, que ahondaré próximamente. Las PP en contra las desigualdades y por la justicia social debe tener en cuenta esto e integrar la comprensión de la interseccionalidad de las dominaciones.

Por ejemplo, la variable etnia-raza para el caso de las mujeres indígenas y negras sobresale, pues son estas mujeres las que más realizan más actividades domésticas y de cuidado con y sin remuneración en relación a otras (Stack 2012; Rodó-Zárate 2021). Labores sin condición por edad, pues incluyen niñas (Vera y Vega 2020). Por lo que la justicia de género reclama esos temas para afrontar la pobreza y las desigualdades sociales.

La justicia de género es imprescindible en una PP, que en clave interseccional evalúe las desigualdades específicas en base a la división sexo-genérica de la vida social, y a partir de ella transversalice otras categorías que he enfatizado. Aquello debe considerarse en las leyes y en sus formas de aplicación. La introducción exitosa del género, y la interseccionalidad en materia legal y política, daría paso a un reconocimiento y redistribución que equipare las condiciones socioeconómicas de la población (Fraser 2008; Molyneux 2010).

Por eso Fraser (2008) refiere dos tipos de agendas que han promovido justicia social. Una relacionada con los problemas de reconocimiento injusto. Otra, orientada a reivindicaciones redistributivas, dirigidas al aseguramiento de una distribución más justa de los recursos. En este enfoque las dos agendas requieren pensarse y politizarse conjuntamente para avanzar hacia un horizonte de justicia social (Fraser 2008).

No es posible resolver problemas de justicia distributiva si no las acciones políticas no tienen en cuenta cómo ellos se enlazan con problemas de reconocimiento injusto. A su vez, acciones para asegurar redistribución y reconocimiento de personas y grupos requieren, también políticas que aseguren la representación de esas personas y grupos (Fraser 2006).

Reconocimiento, representación y redistribución serían entonces imprescindibles. Las desigualdades de género, y otras, involucran injusticias en los tres planos. Asimismo, las desigualdades socioeconómicas que las políticas públicas y los Estados intentan capturar cuando hablan de pobreza, no aluden solo a problemas redistributivos, sino que también encarnan estereotipos y reconocimiento injusto de las personas empobrecidas y su falta de representación en las decisiones que les atañen (Fraser 2006; Fraser 2008).

La forma en que las tres dimensiones existen y se relacionan —reconocimiento, representación y redistribución— no solo depende de reglas formales establecidas, sino de las relaciones de poder enclavadas en la estructura socioeconómica y el orden social. Es decir, al no incluir las tres dimensiones, las personas “carecen de la posibilidad de intervención política y no pueden defender ni articular sus intereses en materia de redistribución y de reconocimiento” (Fraser 2006, 41). Visto así, “la justicia exige alcanzar acuerdos sociales que permitan a todos los miembros de la sociedad participar como iguales en la vida social” (Fraser 2006, 35) con participación justa y abierta en las deliberaciones que les conciernen.

Entonces, el feminismo interseccional ha hecho visible una corriente dedicada a reparar la injusticia con las especificidades del género, clase, etnia-raza, clase y otras. Lo que da cuenta el enfoque interseccional es que todas las injusticias estructurales son atribuidas a los patrones institucionalizados de valor en la sociedad, sobre la base particular de estas categorías. La desinstitucionalización de dichos patrones basados en esas categorías y sus interrelaciones deben reemplazarse para superar las discriminaciones Fraser (2008). No todas las personas son tratadas bajo los mismos patrones y por ende no viven las mismas injusticias.

Como dije antes los ejes de subordinación, que son esas categorías, no se aplican del mismo modo ni en el mismo grado, pero deben ser considerados al mismo tiempo si se pretende la justicia social (Fraser 2008). Por eso expliqué a manera de ejemplo que, desde la clase se debería tender a distribuir recursos. En el caso de las diversidades sexo-genéricas la inclinación tiende más hacia el reconocimiento y cada caso requiere su propio análisis.

En alineación a Molyneux (2010) exigir la orientación de las políticas públicas, acorde a los principios que he recogido, pueden proveer un cambio social y económico, en favor no solo de las mujeres sino de los grupos subalternos en toda su amplitud. Debido al contexto neoliberal que da forma a la sociedad y exacerba las desigualdades (Fraser 2008), a las preocupaciones sociales tradicionales alrededor de la pobreza deben agregarse temas emergentes como el género, en la forma que he descrito. El neoliberalismo sumado al capitalismo y a la globalización visibilizan la ausencia de representación y de reconocimiento, así hay desvinculación con metas redistributivas que posibilitarían la justicia social.

Es decir, en el escenario que nos presenta la interseccionalidad se debe abogar por reconocimiento de todas las personas en su diversidad, que implica valorar sus experiencias. También con la interseccionalidad se enfatiza la representación social y política de grupos históricamente relegados; la escucha de sus voces y perspectivas garantizarían una adecuada representación en miras a una igualdad social. Precisamente, al contar con el reconocimiento

y representación de estas personas, la interseccionalidad destaca como las estructuras de opresión producen desigualdades sociales.

En base a esto, la interseccionalidad aporta a la teoría de Fraser (2008), al dar cuenta como las categorías de seres humanos se cruzan y complejizan, y ofrece un marco para analizar y enriquecer su teoría, a fin de atender las desigualdades y así lograr la justicia social. El Estado es el ente donde se tratan y definen políticas, legalidad y justicia social (Molyneux 2010). Razón por la cual, en lo que sigue desarrollo ese segundo eje. Donde la reflexión sobre el Estado y las políticas públicas deben alimentarse de los debates aquí planteados.

2.2 Estado, políticas públicas y perspectiva de género e interseccionalidad

Como he sugerido en la primera sección de este capítulo, el Estado tienen un rol principal en la lucha contra las desigualdades y el empobrecimiento. Mediante las políticas públicas, el Estado, y el gobierno que lo administre, se debe cumplir funciones sociales en este sentido. En las siguientes páginas anotaré algunas de las premisas más pertinentes para comprender la función social de los Estados y su rol en la puesta en agenda, formulación e implementación de un tipo de política pública específica: las políticas sociales. Seguidamente plantearé algunos enfoques utilizados en el análisis de PP. Principalmente pondré de relieve la forma en que una parte de las PP se enfocan en *la mujer* más no en el género, e inscribiré algunas de las implicaciones que eso tiene a nivel conceptual.

2.2.1 Estado y políticas públicas

La comprensión sobre el Estado ha acumulado enfoques, perspectivas y teorizaciones distintas. Para esta investigación entiendo que el Estado es una relación social y que su análisis debe ser históricamente contingente. En específico, el Estado en el capitalismo resulta del conflicto entre actores (clases) para mantener un aparato de dominación al servicio de las clases dominantes, el cual preserva la reproducción de la economía bajo sus propios términos (Andrade 2019). O sea, el Estado es un aparato coercitivo, administrativo y simbólico, organizado políticamente y dotado de poderes que tiene un proyecto e imaginario político asociado principalmente a la autopreservación y el interés propio (Jessop 2019).

En una comprensión relacional del Estado, este dejaría de ser un objeto, inclusive ni sujeto (Jessop 2014). Por eso es importante captar las formas y apariencias que toman los Estados, según las funciones desarrolladas, las escalas en las que opera y las fuerzas políticas que actúan en él y con él (Jessop 2014). Por eso, el Estado es “una ‘abstracción racional’ re-especificada de diferentes maneras y [...] propósitos” (Jessop 2014, 25).

Asimismo, una comprensión relacional del Estado obliga a considerar las formas en que el Estado está integrado a un sistema político, social y económico más amplio, vinculado a otros órdenes institucionales y a distintas sociedades civiles. Los Estados y las fuerzas sociales que representan, se redefinen, expanden, reducen, recalibran, transforman, con dimensionales nacionales e internacionales, para mantener o modificar instituciones y prácticas estatales de orden social (Jessop 2014).

Con todo, el Estado es “sitio clave donde las relaciones de poder se podrían cristalizar en diferentes formas” (Mann 1986 en Jessop 2014, 24). En esta comprensión la capacidad de actuación del Estado depende de las fuerzas causales y de las vulnerabilidades sobre quien operan esas fuerzas (Jessop 2014). El juego está en las relaciones estructuradas duraderas y los actos de poder aleatorios que define, si son recíprocas y de frecuencia asimétricas, debido a una imposición unilateral de voluntad, así lo analiza Jessop (2014).

Estas son las definiciones desde las cuales parto, para mí el Estado no solo es una estructura de opresión neta. Precisamente por ser el ente del que provienen determinado orden que ha llevado a la desigualdad, también es capaz de imponer otro orden que coadyuve a la justicia social y a la equidad de género, aun pese a estar inserto en un sistema capitalista dentro del modelo neoliberal y de globalización. Precisamente por el enfoque estratégico-relacional hay fluctuación de relaciones de poder y en esa fluctuación hay oportunidades.

Reitero, desde mi óptica el Estado, podría dar alcance a la equidad socioeconómica, siempre que exista la premisa relacional de la que hablé antes. Con esto no quiero decir que el Estado capitalista no sea una herramienta de dominación de clases, de hecho, lo es, pero no es solo eso, como plantean Zahonero, Fernández e Iraberri (2012).

Tampoco el tema es que el Estado desaparezca para que ya no haya conflictos de clases o desigualdades sociales, va a existir mientras sigamos sometidos al contexto capitalista, neoliberal y de globalización, sino que el Estado se transforma y sobrevive (Jessop 2014), adquiriendo varias funciones, entre ellas, funciones sociales, que cumple o debe cumplir a través de las políticas públicas.

En referencia a esas funciones, con las políticas públicas sociales se intenta *atacar la pobreza*, otras veces se refieren más al *bienestar*, preocupaciones comunes del Estado. Precisamente, la forma en que el Estado ha cumplido o no sus funciones sociales ha sido analizada y teorizada, a través de las reflexiones sobre el Estado de bienestar, los regímenes de bienestar y el Estado neoliberal. Este último como un tipo particular de Estado que se distancia y desentiende las

funciones sociales de lucha contra la pobreza y las desigualdades, lo que se ha hecho mediante la disciplina fiscal, reordenamiento y recorte del gasto público, y otras que han retraído la participación del Estado.

Ya que anteriormente hablé de pobreza, aquí particularmente me ocupo del bienestar. Este concepto es central en la visión de Esping Andersen (1993) en Martínez Franzoni (2005). En la cual el Estado tiene presencia o no y donde inciden la labor de las familias, el trabajo no remunerado y el mercado en su consecución. El análisis de Martínez Franzoni (2005) asentado en los regímenes de bienestar, especifica que cuando fallan los Estados y el mercado, las familias y las redes afectivas más cercanas son el recurso disponible, sobre lo cual profundizo próximamente y a lo largo de todo el texto. Cabe indicar que para esta autora, lo más acertado no es hablar de Estado de bienestar, sino de regímenes de bienestar, pues por ausencia del primero otros protagonistas se dejan ver y sostienen tal concepto.

Al respecto, los análisis feministas han llamado la atención sobre cómo la forma en la que el Estado cumple sus funciones sociales, ya que muchas veces reproduce las desigualdades socioeconómicas, especialmente las de género. Es así que ante la ausencia o falla del Estado y del mercado son las familias y los vínculos socioafectivos los protagonistas (Martínez Franzoni 2005; 2007). Por eso el Estado requiere una visión amplia, interés y poder para construir un sistema de bienestar que articule producción y reproducción de bienes y servicios, sobre las poblaciones más desprovistas.

Martínez Franzoni (2005; 2007) se centra en cómo los regímenes de bienestar pueden perpetuar desigualdades de género. Es decir, la crítica de la autora está en que las PP refuerzan roles de género tradicionales en torno al cuidado y las tareas domésticas, que recaen en las mujeres. Además, como en los regímenes de bienestar se asume que la familia sea el principal proveedor de apoyo, en donde las mujeres tienen dependencia económica y estas sujetas a su pareja familia para proveer bienestar.

De modo que, para introducir el género en las políticas públicas sociales que se enfocan en la pobreza, la vulnerabilidad y el bienestar, Martínez Franzoni (2005; 2007) propone analizar como con las políticas públicas se afecta a las mujeres y se perpetúan las desigualdades de género; y cómo se puede abordar las necesidades específicas de las mujeres, para promover su autonomía económica e independencia. Todo esto le permitiría al Estado tener PP más inclusivas y equitativas que atiendan las desigualdades y promuevan la justicia social.

2.2.2 Enfoques de las políticas públicas

Precisamente, uno de los problemas más relevantes a los que se enfrenta el Estado y que debe atender, reside en buena parte en sus políticas públicas (Andrenacci 2009; Bresser 2019). Las intervenciones del Estado no son posibles sin instrumentos que lo permitan, reitero sus políticas públicas (PP). Por eso, como marco de investigación y desde el enfoque social, las PP son estrategias deliberadas de los Estados para resolver problemas de interés común.

Históricamente las PP nacerían como medidas de arreglo para afianzar regímenes luego de los conflictos de guerra (Lindblom 1959 en Fontaine 2015). Sin embargo, desde el pluralismo y corporativismo las políticas públicas tienen un origen social per se, promovidas por presiones de grupos de interés y organizaciones sociales. Así, el Estado empezaría a intervenir en áreas donde no tendría competencia mediante la seguridad social (Zimmerman 2003 en García 2011).

Como he dicho antes, las políticas sociales que se distinguen de otras PP por la intervención sobre los grupos de mayor riesgo relativo (Andrenacci 2009). Con las políticas sociales, los Estados buscarían promover la justicia social en base a la integración social, el desarrollo de capacidades, autonomía, seguridad y dignidad para las personas que más lo exigen. Este tipo de PP si bien son imprescindibles en los términos citados, también pueden tener efectos negativos como la estigmatización y la revictimización (Andrenacci 2009).

El centro de mi investigación es que con las políticas sociales se descomponen y construyen problemas (Esping Andersen 1993), pero sin alterar las relaciones de poder dominantes (Guzmán y Montaña 2012). Esos problemas requieren ser definidos, a fin de trazar estrategias y acciones que los resuelvan. Para saber la forma en la que son definidos los problemas, que el Estado pretende atender, es fundamental comprender el marco político que los producen y los campos de lucha existentes (Guzmán y Montaña 2012).

Usualmente hay una idea clásica de que las intervenciones apuntan a determinados sectores de la población, caracterizados básicamente por sus necesidades materiales, tal como he referido el empobrecimiento económico; en base a categorías y clasificaciones, también a narrativas, discursos y estructuras (Guzmán y Montaña 2012). Por ejemplo: *el pobre* es una categoría primordial creada a partir de ciertos diagnósticos para la intervención del Estado mediante las PP (Gomes 2004; Martínez Franzoni 2007; Andrenacci 2009; De la Vega Estrada 2014; Ubasart-González y Minteguiaga 2017).

Esas intervenciones tampoco son estáticas, por eso tanto el Estado como sus PP siempre en un proceso de adaptación y transformación. En referencia a las segundas, ese proceso se conoce

como *ciclo de las políticas*: formulación, implementación y evaluación (Laswell 1970 en Fontaine 2015). Con las comprensiones más recientes se añaden otras etapas a este ciclo, que de forma referencial serán importantes para esta investigación, como la puesta en agenda. Más que esa etapa propongo revisar la conceptualización de la PP.

La *conceptualización* hace referencia a cómo en la política pública se construyen los problemas basados en conceptos, que hablan sobre la realidad de los sujetos en los que se busca intervenir. La o las imágenes cognitivas se organizarán acorde a la percepción del sistema y las soluciones o propuestas de acción. Muller (2002) ha preferido denominar a esta etapa el referencial de la política pública. Para mí esta etapa es la conceptualización y todas las etapas de las PP tendrán sus propias dinámicas y cambios. Las etapas en las PP funcionan como soluciones experimentales que responden a elecciones racionales (Fontaine 2015).

Entonces, los enfoques más usados en las PP y que he aludido hasta este momento son cuatro: un enfoque *institucionalista* cuya atención está en las instituciones y sus procedimientos, las ideas, narrativas y significaciones que se tienen desde allí y convergen en la acción pública (Fontaine 2015). El enfoque de las *elecciones racionales* cuya atención está en la racionalidad sustantiva y la racionalidad instrumental del Estado en las PP; la primera se refiere a los fines propuestos y calculados por el actor; y la segunda enfatiza los medios al considerar los fines como dados (Simon 1944 en Fontaine 2015; Weber 1956 en Dapena 2003).

El tercer enfoque es el *incrementalismo*, mediante el cual las PP siguen una secuencia pudiendo cambiar según la toma de decisiones, por lo que se van adaptando en el tiempo conforme los resultados (Fontaine 2015). Al respecto, una PP no puede ser sustituida con un plan o un programa; pese a que es algo que se suele hacer (Fontaine 2015). Aunque los mismos suelen tener un comienzo y un fin, lo que les hace susceptibles de ser analizados.

Aquel plan o programa delimitado temporalmente puede verificarse sobre la resolución del conflicto por el cual fue promovido. Esto sería la evaluación de la PP, que por cierto requiere tiempo y despliegue de esfuerzos. Centrarse en una o algunas de sus etapas, como la formulación e implementación es una opción para el análisis (Fontaine 2015), cosa que haré.

Por último, el cuarto enfoque es el *cognitivista*. Donde las PP están marcadas por las ideas de los actores, su visión del mundo, valores, creencias y construcciones sociales. Desde allí, las PP resuelven problemas sociales que son creados por el Estado con el nacimiento del mercado y otros conflictos derivados (Fontaine 2015), que he aludido anteriormente. A partir de este enfoque, personalmente he optado por empezar con la etapa de conceptualización de la PP.

Las decisiones que se toman con las políticas públicas resultan de la medición de fuerzas y de los conflictos procedentes, cuyo escenario es el Estado, es decir como objeto, pero también como sujeto. Visto de ese modo, las PP son un instrumento que no debería resultar de una decisión unilateral, sino de negociaciones con el Estado, y diversos actores sociales y económicos (Fontaine 2015). Esas acciones deberían realizarse para la etapa de conceptualización.

El Estado como mediador de conflictos (que podría ser desde mi punto de vista) no cuenta con la información y análisis exhaustivo de la agenda de cada una de las partes —cito a la *conceptualización*—, la toma de decisiones se basará en un panorama limitado. Aun cuando el Estado haya identificado —en cierto momento— las mejores opciones para atender un problema público. La predisposición del Estado, su visión general del conflicto y el nivel de conocimiento que tenga de los actores son vitales.

Por todo, con las políticas sociales, el Estado debe comprender los problemas sociales que planea solucionar; a los actores intervinientes, sus intereses y las relaciones de poder existentes. Esa comprensión debe abarcar los discursos, las narrativas, la contextualización, la participación, y la interseccionalidad, que da cuenta experiencias, desigualdades y discriminaciones. De modo que, las políticas sociales están dentro de un marco reflexivo y crítico que no se limita a los cuatro enfoques tratados, aunque si bien cada uno de los enfoques tiene sus propias rutas, entiendo que ellos están relacionados entre sí y aportan dimensiones valiosas para esta investigación.

2.2.3 Estado, las políticas públicas y la perspectiva de género e interseccionalidad

Con las políticas públicas, específicamente con las políticas sociales, los Estados pueden reproducir desigualdades —y lo hacen— incluidas las de género. La visión reducida del Estado hacia las mujeres se suele vincular a la maternidad y a la familia. Es así porque el Estado refuerza roles de género tradicionales con la idea de que las mujeres son cuidadoras principales y los hombres los proveedores, remarcando estereotipos; sin reconocer y validar el trabajo no remunerado e ignorando el trabajo doméstico.

También al no visibilizar las necesidades específicas que tienen las mujeres en ámbitos como la salud reproductiva, la educación o las violencias; cuando el Estado no tiene en cuenta la participación y representación de las mujeres en la toma de decisiones que las involucran; con la persistencia de la brecha salaria; o con la invisibilidad de otros cuerpos feminizados y

personas LGBTIQ+, o con la falta de recopilación de datos, estadística e investigación. Todo debería ser parte de una agenda y una conceptualización, pero no lo es.

Por el contrario, esas concepciones evidencian sesgos biológicos y sociales que relegan a la mujer y la confinan a cierto lugar (Ortner 1979; Scott 2000; Ubasart-González y Minteguiaga 2017). Tanto como socavan los intentos de proporcionar poder propio a las mujeres, legitiman y perpetúan las desigualdades (Ubasart-González y Minteguiaga 2017; Pérez Sáinz 2019). Aun cuando las mujeres tienen un papel especial en el desarrollo económico y social. Las mujeres en las políticas públicas deben dejar de verse solo como objetivo, mediante acciones afirmativas, que son más discriminaciones positivas. Esas acciones suelen surgir como un intento compensatorio más que reivindicatorio (Barquet 2005; García 2011).

Es por eso que hay una negación del Estado por reconocer la especificidad por género que se contrapone al principio primordial de democracia y de igualdad social (Barquet 2005). Las mujeres, cuerpos feminizados y grupos LGBTIQ+ son excluidos al no ser reconocidos en toda su amplitud (Fraser 2006; 2008). Por eso el Estado y sus PP no son neutrales (León 1993; Guzmán y Montaña 2012). Por ende, difícilmente llegaran a cerrar brechas socioeconómicas, incluidas las de género.

El Estado propende a la construcción de las desigualdades de género, mediante concepciones limitadas que sustentan sus políticas públicas (León 1993). La invisibilización parece intencional, aun cuando el Estado procuraría mitigar conflictos y ordenar la convivencia social, pero lo hace a partir de parámetros preestablecidos que se creen apropiados. A decir, comúnmente las mujeres son conceptualizadas como población vulnerable y así pierden acción en la elaboración de las políticas públicas (Barquet 2005; García 2011).

O sea, como resultado de demandas sociales y de transformaciones estatales, los Estados han producido políticas específicas para intervenir en las desigualdades de género, pero la forma en que lo han hecho no resuelve los problemas de justicia social, en cuestiones basadas en el reconocimiento, representación, participación y redistribución (Fraser 2006; 2008).

Por tal motivo, es emergente la capacidad de organización, de presión e incidencia por parte de las mujeres, familias y comunidades (Ubasart-González y Minteguiaga 2017), cuyo objetivo sea promover que el Estado conciba, en primera instancia a estos grupos, a partir de su participación activa, y luego se formule e implemente PP a su favor. Las mujeres tienen una necesidad estratégica de asumir una posición de poder en la sociedad, no solo insertas como fuerza laboral (Esquenazi 2018); sino además promoviendo su organización y

participación en las decisiones públicas, para superar sus propias condiciones de vida (Incháustegui 1999); y a partir de lo cual no solo ellas son las beneficiarias (Barquet 2005).

Así se debería procurar un tratamiento no discriminatorio, cercano a la inclusión (Ubasart-González y Minteguiaga 2017; Pérez Sáinz 2019). Caso contrario, el bienestar y los regímenes de bienestar seguirán recayendo en la capacidad de las mujeres, familias y comunidades (Martínez Franzoni 2007; Ubasart-González y Minteguiaga 2017).

Las políticas públicas provenientes del Estado deberán poner especial atención al cuidado, a la familia y a las mujeres, si lo que se persigue como dicen Esping Andersen (1993) y Martínez Franzoni (2007) es el bienestar. A propósito, la visión familiarista que pone en el centro a la mujer, tiene congruencia con los modelos interpretativos que suele aplicar el Estado para destinar PP hacia ellas (Barquet 2005) y que explico enseguida.

En función del género, las políticas públicas tienen varios modelos interpretativos fundamentados en la argumentación: a) de equidad, b) de merecimiento, c) de necesidad, y d) de complementariedad (Barquet 2005). Estos modelos son parte del discurso público para desconocer y controlar las diferencias entre sectores de la población (Barquet 2005).

Jaquette (1990) y Anderson (1992) en Barquet (2005) refieren que la a) argumentación de equidad suele ser un modelo de igualdad canalizada por la legislación y apela a la libertad de igualdad entre hombres y mujeres, por lo que garantizaría iguales derechos de acceso a oportunidades y recursos. De principio esta argumentación muestra limitaciones, pues no se trata de igualdad sino de equidad, verdadera equidad.

La b) argumentación de merecimiento trata que las mujeres contribuyen de diversas maneras a la sociedad y a la producción económica, por lo que sería justo que reciban una retribución (Barquet 2005). Esta interpretación varía según la participación de las mujeres en el mercado laboral, sus capacidades y cualificaciones, para demandar el pago igual por un trabajo igual. También, se esperaría un reconocimiento del trabajo doméstico (Jaquette 1990; Anderson 1992 en Barquet 2005) y del trabajo de cuidado y del afecto (Martínez Franzoni 2007).

En cuanto a la c) argumentación por necesidad, se identifica la posición de las mujeres en mayor vulnerabilidad, debido a los múltiples factores que la afectan, como el empobrecimiento. Este modelo se inclina a lo asistencial en base a la vulnerabilidad, minimiza cualidades, capacidad, poder, gestión, entre otras (Jaquette 1990; Anderson 1992 en Barquet 2005).

El cuarto modelo es la d) argumentación de complementariedad, que alude a las diferencias innatas entre mujeres y hombres, que requerirían tratamientos específicos, diferenciados pero vinculados (Barquet 2005). Es decir, tiene una fuerte carga en la conformación familiar, desde la cual se distribuyen los recursos y responsabilidades para cada quien, asentada en la división sexual del trabajo, con roles establecidos previamente. Con este argumento tales relaciones no son cuestionadas (Jaquette 1990; Anderson 1992 en Barquet 2005). Existe un fuerte fundamento en el determinismo biológico (Scott 1986; Butler 1999) que ha sido criticado.

La aplicación de los modelos citados puede simplificar la especificidad de los casos y sus implicaciones acrecentar desigualdades. El problema de una PP social como la política de vivienda sobresimplifica y sobrerrepresenta a poblaciones en las que convergen múltiples dimensiones como mencioné antes, los cuales atraviesan varios ámbitos como el público y el privado (Barquet 2005); este último en donde las mujeres se llevan la peor parte.

Por su parte, Ubasart-González y Minteguiaga (2017) tienen cuatro dimensiones que son destacables en un enfoque de género: 1. El grado en que se mercantiliza la fuerza del trabajo; 2. El grado de mercantilización de los servicios básicos, su inversión pública, el gasto y consumo; 3. El grado de familiarización que refleje autonomía del bienestar frente al trabajo no remunerado; y 4. El desempeño como resultado de las condiciones de vida.

Esas dimensiones se engloban en dimensiones parecidas a las que señalan Martínez Franzoni (2007) y Esping Andersen (1993; 2000), en lo referente a la mercantilización el acceso al mercado laboral, la ocupación y los distintos tipos de acceso a protección social. Donde se deja ver que las familias que no están monetarizadas no suelen aparecer en las estadísticas (Ubasart-González y Minteguiaga 2017). A propósito, los grados de desfamiliarización en el bienestar es una dimensión a considerar, referida a la autonomía mercantil (Martínez Franzoni 2007), pensando en un enfoque de género en las PP.

Aunque la dimensión de desmercantilización es habitualmente insistida a la hora de hablar de bienestar y en base a Martínez Franzoni (2007), la dimensión de desfamiliarización también requiere ser tomada en cuenta, tanto como la aportación de los otros autores. Me refiero a que en la dimensión de desfamiliarización se enfrenta a la autonomía del trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo. Además, esta última dimensión se apoya en una estructura ocupacional que ordena y jerarquiza un modelo de familia de hombre proveedores y mujeres cuidadoras (Martínez Franzoni 2007).

Las mujeres tienen un papel especial en el desarrollo, mucho más allá de la propia reproducción biológica, sino el de productoras y reproductoras sociales, por eso demandan una posición central en todos los momentos por los que atraviesan las PP. Es decir, para autoras feministas con la producción y reproducción social se refiere al trabajo productivo y al tipo de organización que le sirve de sustento, en lo que hay ciertas y claras relaciones de género (Moreno 2017).

Esa organización es compleja pues convergen actividades y relaciones por las cuales la vida y la capacidad laboral se producen, mantienen, reponen y reproducen a diario (Federici 2013), como las que son de consumo inmediato como a la comida, la ropa y el techo. Pero esa organización es más que eso, pues incluye actitudes, comportamientos y emociones (Wright 2020). Arruzza y Bhattacharya (2020) añaden que la reproducción social es una forma de trabajo no remunerado donde hay una lucha constante contra la opresión y la explotación de género, que permite la acumulación capitalista y por eso también debe ser vista como una lucha en contra del capitalismo.

Por esto la acción feminista en la que incluyo mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+ insiste en “criticar la instrumentalización del que son objeto en la consecución de fines ajenos a ellas” (Barquet 2005, 348), lo que alude a las racionalidades que el Estado tiene con la ejecución de sus PP. Por cierto, las mismas pueden ser observadas desde el incrementalismo y el institucionalismo, como sugerí en el pasado.

Estas ideas y argumentos están gracias a que en las últimas décadas teóricas feministas han criticado la situación de la mujer. Complementariamente, los organismos internacionales han tenido injerencia notoria, no solo desde el feminismo; pues su injerencia ha sido una respuesta al déficit de las PP en otras áreas sociales (Barquet 2005). Por lo que se han abierto nuevas conceptualizaciones que incluyen el género, la pobreza o el hábitat sostenible. Esto genera presión a los Estados para incorporar demandas de grupos en discursos y agendas políticas, y según lo que dicta la globalización (Barquet 2005).

Por todo esto, para mí la perspectiva de género en las PP es el afán de transformar las relaciones de inequidad social, al señalar y enfrentar la multiplicidad de condicionantes de género, traslapadas con otras como las de clase y raza (Barquet 2005). Perspectiva con la que se busca un cambio de orden de género (Guzmán y Montaña 2012); analizar y deconstruir la imagen de las mujeres como meras beneficiarias de programas, basada en conceptos y significados equívocos. La introducción de esta perspectiva trae un cambio de ideas,

conceptos y narrativas en torno al género y su transversalización, lo que también deviene en conflictos y cambios continuos de las PP.

La importancia de esta sección reside en destacar que el ámbito doméstico, de cuidado y afectivo se relativiza en el capitalismo, el neoliberalismo y la globalización, para compensar la debilidad de los mercados y las PP, campos en los que el Estado tiene un papel fundamental (Martínez Franzoni 2007); y que ciertamente existen varios posicionamientos y enfoques teóricos para analizar una política (Fontaine 2015), pero esto no es del todo mi propósito.

Lo que busco con esta investigación es atender como el Estado se posiciona de cara al género, como se explica su realidad socioeconómica, cuál es la conceptualización e interpretación que tiene respecto a las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+, qué objetivos persigue, por qué se producen de esa manera; entre otros cuestionamientos que procuran ser respondidos con los mencionados enfoques.

Como resultado de estos modelos, dimensiones y visiones, las PP emergen como una articulación de varios fines, y de los medios y acciones para alcanzarlos, lo que se tratará en la próxima subsección. Es decir, las PP no son decisiones aisladas (García 2011); sino una realidad configurada por diversas relaciones, como las de género (Guzmán y Montaña 2012).

2.3 Orientación de las políticas públicas a la vivienda

Las políticas públicas de vivienda, y en específico las políticas públicas sociales de vivienda son claves al momento de analizar la acción estatal respecto a la reproducción de la pobreza. El Estado ha incorporado e intervenido con diversos medios, como programas, en la consecución de los cambios físicos materiales que significan tener una vivienda adecuada y digna, y que sean positivos en la vida de las personas.

Pero este ideal difícilmente se alcanza (Molyneux, Jones y Samuels 2016). Ya que las políticas sociales de vivienda, como otras mencionadas antes, muchas veces agudizan la pobreza y las desigualdades; la nueva pobreza urbana es un ejemplo de eso (Kessler y Di Virgilio 2008; Ziccardi 2008b) no solo desde su carencia como activo fijo (Ducci 2008).

Como se verá enseguida, desde la industrialización la inserción en el mercado laboral fue fundamental para definir quiénes podían o no adquirir una vivienda. Así, quienes no tienen un rédito económico, a partir de su ingreso al mercado laboral regular o irregular, fueron desplazados a las periferias de la ciudad, donde sus malas condiciones de vida se agravan. Ahí, sus viviendas son arrendadas, prestadas o ajenas (Kessler y Di Virgilio 2008; Ziccardi 2008a).

Para comprender los vínculos entre la vivienda, el derecho a la vivienda, y la falta de garantía de ese derecho que viven las personas, especialmente las empobrecidas, es menester insistir y comprender en la importancia de la vivienda social. Luego, es preciso incorporar una visión que considera que la vivienda tiene que ser inserta en una ciudad, con todos los servicios y equipamientos que la cotidianidad demanda. A continuación, se hace referencia a la vivienda social como campo específico donde se intersecan las políticas estatales sobre vivienda, en particular para personas empobrecidas y racializadas.

2.3.1. La vivienda obrera como origen de la vivienda social

El comienzo del siglo XX en América Latina estuvo caracterizado por el surgimiento de numerosas normas y ordenanzas en un marco higienista. El objetivo de las mismas fue remediar el hacinamiento y la tugurización de las viviendas en que habitaba la clase obrera (Braudel 1984; Soja 1998; Sambricio 2009). La tumultuosa industrialización y con esto la emergencia de la ciudad capitalista industrial del siglo XIX tuvo repercusiones no solo en la jornada laboral, sino en la forma de habitar (Braudel 1984; Soja 1998; Sambricio 2009).

Específicamente, el crecimiento de las ciudades industriales y de sus poblaciones provocaron un incontrolado crecimiento de viviendas precarias para la clase obrera. Además, las continuas deficiencias de salud se evidenciaban en las comunes bajas temporales o definitivas de trabajadores, inclusive en las altas tasas de mortalidad de adultos y de niños, entre otras cosas por las condiciones de sus viviendas (Braudel 1984; Soja 1998; Sambricio 2009).

Por todo esto hacía falta definir una política de vivienda con propuestas concretas y baratas, que no necesariamente fue promovida por el Estado. En principio las viviendas fueron impulsadas por los dueños de las industrias, como una necesidad constitutiva para que los obreros continúen sus labores de producción y reproducción de la vida. Las viviendas obreras ya eran una realidad entre las décadas de 1920 y 1930 en países como Chile y Argentina (Braudel 1984; Sambricio 2009).

En varios países de la región, la discusión de los empresarios e industriales capitalistas estaba en quién debía promover la construcción de viviendas para los obreros, que además de prestar condiciones mínimas de habitabilidad, resultaran económicas (Braudel 1984; Sambricio 2009). Justamente, la provisión de un espacio específico adecuado y digno, donde los obreros pudieran desarrollar sus actividades de reproducción social, tuvo ocasión por las condiciones físicas materiales insalubres e inapropiadas que enfermaban y mataban gente.

Por ejemplo, en Chile y Argentina, la carencia de viviendas económicas, la especulación de arriendos y el desinterés en la administración de las mismas, fueron la tónica de un problema en auge (Sambricio 2009). Ese es el contexto antecedente de la vivienda social que en sus inicios fue la vivienda obrera. En ese sentido, las primeras viviendas fueron promovidas por los empresarios industriales en el siglo XIX, a comienzos del siglo XX fueron desarrolladas por el Estado cuando mediante una *política filantrópica* ya que la cuestión social no se podía resolver por cuenta propia (Castel 1997).

La corriente racionalista y modernista instalada en Europa de la mano de Le Corbusier llegó a Latinoamérica, y empezó a concretarse en la búsqueda de espacios habitables funcionalistas, basados en el orden. Según esta corriente, los espacios habitables son aquellos que presentan una arquitectura que en su diseño prioriza la función y la utilidad antes que su forma, o cualquier otro aspecto. Las expresiones arquitectónicas relacionadas a la vivienda en el viejo continente, como la denominada vivienda mínima, buscaron ser replicadas en México, durante las primeras décadas del siglo XX (Sambricio 2009).

Siguiendo la cronología, el Estado recurriría también al concepto de lo mínimo para enfrentar los problemas de vivienda. Con la posguerra la población estaba desprovista de recursos, incluida la vivienda, la solución fue crear prototipos para una producción en serie que abaratara sus costos (Castel 1997). Se pensó en clave mínima sobre el espacio y el nivel de vida en torno al aire, luz, agua, calor, y otras condiciones naturales y artificiales. Las cuales necesitaba una persona para vivir y dotaban al espacio de características habitables. Esto también trajo consigo cierta estructura de ciudad y modo de habitar (Correa 2018).

En la misma línea, Soja (1998) reconoce que a la arquitectura moderna y al funcionalismo le debemos la clasificación de los sectores de las ciudades que se gestionan a partir de la segregación y fragmentación. Esas prácticas se forjaron bajo el urbanismo industrial, que priorizó las dinámicas de la producción social y las relaciones compuestas por la división social y espacial del trabajo (Soja 1998).

En coherencia a la industrialización y la loa a la máquina, el racionalismo basado en la funcionalidad fue sinónimo de maquinismo (Le Corbusier 1923). La máquina significaba normalización, tipificación, colectivización. Es decir, la vivienda como máquina, tanto como su producción, eran voluntades al servicio de la economía y la industrialización.

De ese modo, aunque las viviendas para la clase trabajadora mejoraban sus condiciones de habitabilidad, la intención principal el aseguramiento del incremento de la producción

industrial. Con ese trasfondo, la inversión técnica y financiera que se hacía a las viviendas obreras se forjó en lo mínimo, procurando siempre una relación costo beneficio que resultaba en desventaja para las clases populares (Sambricio 2009).

A mitad de siglo y luego de dos guerras mundiales, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU reconoció que el acceso a la vivienda es un derecho de todas las personas, del mismo talante que otros derechos como los de acceso a la seguridad social, a la educación o a la salud. Específicamente, los artículos 17 y 25 refieren a la propiedad y a la vivienda adecuada (ONU 2018). Luego, como vimos en el capítulo I la ONU declaró los siete parámetros para cumplir con la vivienda adecuada. A eso se suman otras dimensiones que se trabajarán en los siguientes apartados.

2.3.2. La vivienda como vivienda social

Luego de la Declaración de Derechos Humanos, los programas de viviendas promovidos desde los Estados también incluyeron focalizadamente a funcionarios de gobierno o militares. Es decir, la promoción de vivienda pública o social evolucionó como reacción política de quienes como trabajadores asalariados desde el Estado demandaron viviendas, y no como una filosofía de desarrollo social que promulgaba e instaba la ONU (Gilbert 2001).

Las familias latinoamericanas tenían y tienen una aspiración y necesidad constante en cada generación de ser dueñas de una vivienda (Gibert 2001). Por eso la vivienda tendría que ser un elemento integrante de la política pública en la región y no solo responder a una demanda explícita como reacción política, debido a que no todos pueden permitirse tener una vivienda.

Latinoamérica se caracteriza por tener poblaciones habitando en casas carentes de saneamiento, servicio irregular de electricidad, materiales de baja calidad y hacinamiento. Poblaciones que viven en albergues, asentamientos irregulares y marginales, sin servicios adecuados ni seguridad (Gilbert 2001). El empobrecimiento estructural también se expresa en la dificultad para pagar renta o cuota mensual, vivir lejos del trabajo, en casas muy pequeñas; o bien conviviendo varias generaciones de la familia, con amigos o vecinos (Gilbert 2001).

En América Latina el debate sobre la vivienda se expresó en la cuestión de la vivienda obrera, en países como Brasil, Colombia y en otros de la región, donde se reclamaba una legislación para fraccionar la tierra y construir más viviendas, posibilitando la propiedad horizontal y la dotación de equipamientos urbanos e infraestructura básica (Sambricio 2009). La legislación en torno a la vivienda se fue instituyendo y promoviendo su financiamiento a través de bancos o cajas de crédito hipotecario a través de la seguridad social (Sambricio 2009).

Ese fue el comienzo de la producción de vivienda social como política de Estado que sin embargo, se enfocaba en quienes tenían capacidad de compra o endeudamiento a través de su trabajo y de ese modo se excluían a las poblaciones más empobrecidas (Durán, Bayón y Bonilla 2020). En el presente, aun cuando el Estado intervenga para subsidiar una tasa de interés bajo del préstamo —en relación a las que ofrece el mercado— muchas personas no califican ni para préstamos ni para subsidios públicos (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

Según la ONU (2009) es el Estado que debe asegurar que el derecho a la vivienda se efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada. Eso implica la atención y garantía de ese derecho a quienes más lo necesitan sea proveyendo viviendas o facilitando su adquisición. También el Estado debe adoptar las medidas posibles para mejorar formalizar las viviendas ya existentes.

En la práctica, los Estados se han volcado a la producción masiva de vivienda social, que ha implicado procesos de segregación socioespacial. Ya que el suelo se garantiza para las clases pudientes al vivir en lugares privilegiados de la ciudad, insertos en un mercado inmobiliario, pues sus recursos así se los permiten (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Mientras que aquellos que no disponen de esos recursos son desplazados a las periferias urbanas.

Las personas segregadas en el espacio de las ciudades autoconstruyen sus viviendas y su hábitat es precario (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Ellos asumen la responsabilidad de hacer sus casas y de urbanizar tierras periféricas o geográficamente difíciles. Las intervenciones estatales tardan años y no responden al déficit cualitativo ni al cuantitativo.

El resultado es que los más empobrecidos viven precarizados (Rodríguez y Sugranyes 2005; Kaztman y Retamoso 2005; Sabatini 2006; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Se produce así un déficit cuantitativo y más cualitativo: habría más viviendas precarias que mejorar e inclusive reemplazar. Las políticas públicas de vivienda atienden poco esa realidad y no se cierra el déficit cualitativo ni en cuantitativo. De hecho, la vivienda social masiva tiende a la baja calidad y por esos se ensancha el déficit cualitativo.

A pesar de esto, el Estado insiste con la vivienda social masiva, de baja calidad y ubicación marginal (Prévôt Schapira 2001; Rodríguez y Sugranyes 2005; Kaztman y Retamoso 2005; Sabatini 2006; Pradilla 2014; Borja, Carrión y Corti 2016; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Asimismo, las políticas públicas de vivienda social terminan contribuyendo a la segregación socioespacial (Wacquant 2007; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

El despilfarro de recursos existe cuando con inversiones exorbitantes se construyen proyectos, atendiendo al déficit cuantitativo y descuidando el cualitativo. Por eso aparecen *los bonos*,

subsidios e incentivos para este bien inmueble, cuando no es facilitado apropiadamente por el Estado (Kornbluth 2021). El Estado tiene una mirada parcial con estas estrategias, pues se ayuda a financiar las viviendas, pero desatiende a quienes realmente no tienen los medios socioeconómicos para, ni con estas ayudas, tener una vivienda propia. Por lo que las políticas de viviendas muchas veces están desconectadas de las políticas *sociales*.

Al proceder así, las personas empobrecidas continúan empobreciéndose. Esto puede acarrear consecuencias como la criminalización y la violencia, lo que acentúa la pobreza y las desigualdades (Prévôt Schapira 2001; Rodríguez y Sugranyes 2005; Kaztman y Retamoso 2005; Sabatini 2006; Pradilla 2014; Borja, Carrión y Corti 2016; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). O sea, la comprensión de la vivienda social conlleva el análisis de los escenarios y territorios en los cuales esas viviendas se enclavan, una conexión e integralidad de su política pública, tema que trato específicamente a continuación.

2.3.3. Políticas públicas de vivienda social

El marco urbano en el que se inscriben las políticas de vivienda social en América Latina está caracterizado, entre otros elementos, por el crecimiento de la urbanización, la aparición y arraigo del sector laboral informal o irregular, la alta proporción de pobreza e inequidad, y el incremento del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (Sepúlveda 2006). Ese escenario genera necesidades de inversión para transformar barrios. Si se quiere ser más específico se empieza por la casa. La adaptación de las políticas públicas al modelo neoliberal, el capitalismo y la globalización puede configurar la vivienda y el barrio (Salas 2002).

Al respecto, también Abramo, Rodríguez y Erazo (2016) cuestionan la construcción del modelo neoliberal, reflejado en la producción masiva de vivienda social y sus consecuencias. Precisamente, el centro de las políticas de vivienda está en el déficit cuantitativo que deviene en el déficit cualitativo. Estas actuaciones por parte del Estado son omisas y se direccionan a la reproducción ampliada del capital, de alcance social reducido y destinado a garantizar los niveles mínimos de sobrevivencia (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

En ese panorama, las políticas públicas de vivienda se diseñan y despliegan para intervenir en la falta de acceso a la vivienda, como principal meta en una visión de túnel. En ese aspecto, otra cuestión de enfoque de las PP sobre la vivienda es resolver el acceso a la misma mediante su financiamiento. Hay Estados que se concentran más en ayudar a financiar una vivienda, más no en entregarla 100% gratuita. Solo que los subsidios no son congruentes con los

mecanismos reales de vida de aquellos en situación de pobreza moderada y extrema, pues muchos ni con esta ayuda pueden tener una vivienda propia (Acosta 2009a).

Así, las viviendas sociales se convierten en viviendas hegemónicas, con dificultad de acceso al crédito para financiarlas y en el mejor de los casos a un elevado endeudamiento (Deere 2021). Reitero, esto se deben a las nefastas prácticas del modelo liberal que prioriza ciertas prácticas económicas en donde muchos, los más vulnerables están relegados. Las ciudades latinoamericanas son el escenario de estas prácticas (Janoschka 2011).

Desde la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, y más en década de 1970 se introdujo una comprensión más de la vivienda, en términos del hábitat. Con ello se integraron cuestiones de tipo arquitectónico y urbanístico desde un enfoque social. Después se le sumarían parámetros más apegados a un hábitat sostenible. En ese contexto, en 1976 se llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas “Hábitat I”, en Vancouver.

Más tarde con el Hábitat II se asumieron compromisos para adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de asentamientos, que prevengan la contaminación, respeten la capacidad de carga de los ecosistemas, y preservar las recursos, oportunidades y posibilidades de las generaciones futuras (ONU 1996 en Sesma 2023). En la conferencia de la ONU Hábitat III se incorporaron dimensiones relacionadas con el cambio climático y las condiciones socioeconómicas de la población mundial.

El término hábitat sostenible causó desconcierto para los gobiernos del momento, a pesar de que era necesario reconocer los asentamientos humanos que se producían debido a la rápida urbanización y los impactos que esta provocaba en el mundo. El hábitat hace referencia al entorno, el ambiente natural y construido que nos rodea, en donde habitamos; y lo sostenible a que pueda mantenerse en el tiempo sin causar daños. Pese a esto, el hábitat usualmente se usa para designar a la vivienda, pero los dos términos no son equivalentes (Saldarriaga 2006).

El hábitat tiene una escala superior, su construcción requiere del movimiento de recursos, materiales, instrumentos, técnicas y personas para dotar de bienestar (Morris en Saldarriaga 2006). El hábitat es un lugar espacial físico de asentamiento geográfico de los humanos para su desarrollo de vida que incluye la vivienda, la ciudad y el territorio (Gordillo 2005; Sierra y Ruiz 2021). Todo esto implica una visión ampliada e integral del hábitat.

Dentro del hábitat, sea el hábitat sostenible está, la vivienda como elemento significativo, pues con ella están cubiertas las necesidades mínimas habitacionales de la población: abrigo, refugio e infraestructura básica como agua potable, luz, alcantarillado, entre otras (López

2003; Barreto 2010). La vivienda se complementa con otras dimensiones desde lo jurídico, urbanístico, económico, social, cultural y político. Estos debates produjeron un marco distinto para las políticas de vivienda social: incentivaron una reflexión sobre la necesidad que los proyectos de vivienda social se inserten en un tejido urbano equipado con todos los servicios (Borja, Carrión y Corti 2016).

Las políticas públicas deberían estar enfocadas en conectar todos los componentes urbanos de la ciudad para su mejor funcionamiento. Otro problema que se suma es que en la ciudad surgen más y más asentamientos ilegales, que exigen ser formalizados e integrados a la ciudad, de tal forma que todos los habitantes ejerzan su derecho a la vivienda y a la ciudad en condiciones óptimas de vida (Borja, Carrión y Corti 2016). Sin embargo, usualmente los proyectos de vivienda social se ubican en zonas alejadas de la ciudad, dificultando la integración de las mismas con sitios de interés como escuelas, hospitales, oficinas, etc (Borja, Carrión y Corti 2016).

La práctica refiere no solo promover la mixtura social y funcional de la ciudad, para que los proyectos de vivienda social se inserten en un tejido urbano equipado con todos los servicios. (Borja, Carrión y Corti 2016); hay un desfase en la vinculación de todos los equipamientos y servicios que ofrece una ciudad para la vida diaria, los proyectos de vivienda social dificultan la integración a sitios de salud, educación u otros (Borja, Carrión y Corti 2016).

Desde hace décadas y aún hoy en día, con el despliegue del neoliberalismo ni las organizaciones internacionales, ni las sociales, o los mismos Estados aseguran la dotación de una vivienda segura, adecuada y digna, menos aún un hábitat sostenible, en la que se subraye la necesidad de incluir a las personas que realmente los necesitan, estimadas como de pobreza y pobreza extrema. Los resultados del capitalismo, la globalización y el neoliberalismo se expresan espacialmente (Ziccardi 2008a), como he remarcado mediante la polarización y la fragmentación del territorio (Wacquant 2007; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

Para tomar una muestra, el mercado de tierras legal e ilegal es muy lucrativo en las ciudades. El crecimiento urbano y la dificultad de acceder a predios vacantes en la ciudad provoca que las periferias sean atrapadas también por la especulación de tierras (Harvey 1977; Gilbert 2001; Salas 2002; Sugranyes y Mathivet 2010). Las personas empobrecidas son las que más se ven en la necesidad de instalarse allí, muchas veces la tierra y las viviendas que ocupan no son propias y las condiciones de estas no son las mejores (Harvey 1977; Gilbert 2001; Salas 2002; Sugranyes y Mathivet 2010). Todo ello produce y reproduce la pobreza urbana.

Por todo esto, las condiciones de vida y las experiencias del hábitat son distintas para determinadas poblaciones, dependen enormemente de la clase socioeconómica, el sexo-género, la etnia-raza y la edad (Gilbert 2001). Las categorías que se trenzan en los seres humanos definen una posición social, económica y política, construida por la acumulación de desventajas, y que se concentran principalmente en las mujeres jefas de hogar, disidencias sexuales, desocupados, migrantes, indígenas, negros, adultos mayores, niños y discapacitados. Las condiciones y experiencias diversas de estas personas son comprobables en la ciudad (Ziccardi 2008a; Wacquant 2007, 2011) con la nueva pobreza urbana (Kessler y Di Virgilio 2008; Ziccardi 2008b). Pobreza que las políticas de vivienda impulsadas por el Estado, aunque con logros aparentes sobre todo en dotación cuantitativa de viviendas, hacen más clara la ineficiencia cualitativa de las mismas (Kessler y Di Virgilio 2008).

Más claramente, los programas sociales están desasociados de los proyectos de vivienda social. Por todo, la nueva pobreza urbana significa la carencia material de la vivienda y del hábitat, directamente relacionada a las carencias simbólicas, culturales, económicas, psicosociales, institucionales, políticas y de relacionamiento entre grupos sociales diversos y sus consecuencias (Kaztman y Retamoso 2005).

Esta despreocupación multidimensional en líneas cuantitativa y cualitativa tiene escasa mirada legal, técnica y reducida de lo social que hace de la vivienda en la ciudad, una cuestión medular de la pobreza y la nueva pobreza urbana. La nueva pobreza urbana nos habla de esto, de la polarización de los proyectos de viviendas, la concentración geográfica y social del pobre, su guetización y conducción forzosa a la aglomeración espacial, por la segregación residencial, la estigmatización económica y social, la desintegración y la subcultura (Kaztman y Retamoso 2005; Wacquant 2007, 2011).

Si bien con las PP se ha mermado algunos de estos problemas, también se ha contribuido a potenciar otros problemas de orden social, entre ellos: la delincuencia, el consumo de drogas, el retraso escolar, el deterioro juvenil y la inactividad de adultos mayores (Kessler y Di Virgilio 2008; Wacquant 2007, 2011). Los mencionados problemas obstaculizan el desarrollo de estas poblaciones y acrecentan desigualdades.

Por estos motivos, el derecho a una vivienda, tal como referí antes, implica reflexiones más allá de la vivienda en sí misma. Supone reflexiones sobre la protección contra el desalojo forzoso, la destrucción y demolición arbitraria, el derecho a la privacidad y a la familia, a no tener injerencias en el hogar, a elegir la residencia y dónde vivir, la seguridad de la tenencia,

su restitución y la de la tierra, acceso no discriminatorio e igualdad de condiciones, y la participación de los habitantes de la vivienda en sus decisiones (ONU 2009). Sin embargo, las políticas públicas sobre vivienda muchas veces desconocen esa complejidad (Fique 2008).

La ONU a lo largo de las últimas décadas ha establecido que, a pesar del nivel de desarrollo de los países los Estados deben asegurar viviendas, sobre todo a los grupos más vulnerables y marginados. Esto requiere por parte de los gobiernos, la abstención de ciertas prácticas que benefician a unos—que lo están a expensas de otros— y un compromiso real y serio que facilite la promoción del derecho a los desfavorecidos (ONU 1991, 2009).

La ONU insta a los Estados a tomar medidas entre sector público y privado para satisfacer plenamente los déficits de vivienda, y dirigir esos esfuerzos a los empobrecidos de la sociedad (ONU 1991; ONU Hábitat 2010). En materia de vivienda, el Estado debe asegurar una vivienda adecuada a aquellas personas que no la tienen, y para los que no tienen los medios para obtenerla. El derecho a la vivienda no obliga a los gobiernos a construir viviendas para toda la nación sino enfocarse en los grupos más vulnerables y marginados (ONU 2009).

Las PP referentes a la vivienda social deberían ser las respuestas institucionales frente a la pobreza y su necesidad (Brugué, Gomá y Subirats 2002). Es indispensable que esas se integren plenamente con otras PP para ser verdaderas estrategias del Estado que garanticen la inclusión social. El grado de normativización de las políticas públicas, apoyadas en legislaciones nacionales e internacionales, dependen en mayor grado de las voluntades políticas (Brugué, Gomá y Subirats 2002) y son frecuentemente intervenidas por grupos de poder como las grandes constructoras e inmobiliarias (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

El neoliberalismo y la retracción del Estado provocan serias dificultades en el acceso a la vivienda a través de PP sociales (Van Parijs 1995; Offe 1995; Brugué, Gomá y Subirats 2002; Rodríguez y Sugranyes 2005; Kaztman y Retamoso 2005; Sabatini 2006; Kessler y Di Virgilio 2008; Ziccardi 2008a, 2008b; Acosta 2009a; Janoschka 2011; Pradilla 2014; Borja, Carrión y Corti 2016; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016; Durán, Bayón y Bonilla 2020).

La reducción de derechos al mínimo y el aumento participativo en el mercado privatizó servicios públicos como la vivienda, cuya adquisición está en la capacidad económica para adquirirla. Las viviendas de interés social (VIS) están en el paradigma del mercado cuyo financiamiento se sostiene en la demanda de subsidios y créditos (Fique 2008), y habrá que ver cómo el Estado sostienen esos subsidios y créditos.

En consecuencia, con las PP de vivienda se crearon sistemas de bonos, subsidios e incentivos focalizados con poco control estatal de la calificación y entrega de dichas ayudas económicas, tanto como la falta de sostenibilidad para la continuidad de los mismos (Fique 2008; Acosta 2009a). Además, bajo la propuesta del Banco Mundial en 1993, se propuso a los Estados a desplazarse a un rol de facilitador y no de proveedor. Lo que trajo consigo que los Estados no produzcan viviendas y se asuman como colaboradores (Fuster-Farfán 2019). Ese y otros bancos, bajo la condición de los préstamos al Estado, están inmiscuidos, ya que el Estado no es capaz de solventar sus propios gastos, incluidos los de los subsidios y los créditos.

Por una parte, aquellos sistemas subsidiarios se proponen llegar a poblaciones de ingresos bajos e inestables, pero sobre la base de proyectos pobres en calidad. Son proyectos con características y estándares mínimos (Fique 2008). Esto es notorio cuando los presidenciables en carrera electoral recurren a ofrecer un número específico de viviendas, como una de sus propuestas en caso de ganar. Donde la participación de los posibles beneficiarios, el Estado y el mercado tienen pesos muy distintos (Brugué, Gomá y Subirats 2002).

A raíz del financiamiento externo, la norma jurídica debe adaptarse, ya que se propende a la inserción en procesos como la globalización y las dinámicas recientes de la población mundial. Por eso no siempre se adapta a cuestiones como la interculturalidad, la precariedad vital de mujeres, el ciclo de vida, infancia, adolescencia, gente mayor o las nuevas composiciones familiares propias de cada territorio (Brugué, Gomá y Subirats 2002).

Concretamente, con respecto a la composición familiar, estas PP habitualmente no se dirigen a personas, pensando en las mujeres, niños o adultos mayores; sino a familias y a cierto tipo de familias con un número determinado de miembros. Comúnmente se asume que todos los hogares son nucleares (Falú 2011), con un enfoque en la “unidad familiar” según el cual hay una “familia nuclear tipo” (Ducci 1994), que ya no son la norma (Jelin 2014). No obstante, la evidencia sobre las composiciones familiares habla de otra realidad. En el mundo se ha incrementado el número de hogares unipersonales y familias monomarentales (ONU 2020).

Es mandatorio revisar la noción de familia acorde a los vínculos de parentesco y sexo afectivos (Gago 2019, 121), por el incremento del número de hogares unipersonales y familias monomarentales (ONU Mujeres 2020; Stack 2012; Álvarez, Paleo y Diz). En especial, las personas más pobres y las racializadas (Stack 2012; Rodó-Zárate 2021) no mantienen tal homogeneidad en su estructura familiar, registran distintos arreglos de parentesco sanguíneo y no consanguíneo que están a cargo de mujeres y cuerpos feminizados (Falú 2011, 172).

La referencia a la familia ligada a dotación de vivienda supone actitudes preconcebidas al rol social, y económico de las personas y a una estructura familia de cuando se adoptaron los Derechos Humanos; por lo que, no son extrapolables a la actualidad. El concepto de familia es más amplio que hace casi un siglo (ONU 1991). Las políticas de vivienda deben adaptarse.

En general, los hogares integrados por una familia nuclear su estandarización para las políticas de vivienda implica problemas y requieren ser abordados. Coincidentemente, Bernat (2020) se cuestiona si en las políticas públicas se tienen en cuenta a los protagonistas de las mismas, y de cómo se organizan en el hogar y en la vivienda.

Los motivos de discriminación en las políticas de vivienda pueden provenir de la raza, del sexo-género, del origen social, posición económica o cualquier otra condición, y estas se agravan cuando una persona sufre discriminación múltiple, desde varias aristas. Los Estados están obligados a prohibir y eliminar tales discriminaciones para garantizar la igualdad de hecho y de derecho en el acceso a una vivienda adecuada (ONU 2009).

Las políticas sociales, programas y servicios relacionados a la vivienda son piezas claves para sostener un proyecto de sociedad cohesionada y equitativa, social y territorialmente (Brugué, Gomá y Subirats 2002); por lo que, requieren ser analizadas desde perspectivas históricas y jurídicas, también desde sus propuestas arquitectónicas y urbanas, que pueden partir de la percepción de los habitantes, y desde otras visiones (Fuster-Farfán 2019) como el género.

Para tal efecto, estas políticas deben separarse de toda pretensión monopolista y hegemónica (Harvey 1977. La vivienda debe ser el centro a partir del cual se tejen redes de interacción con otros bienes, equipamientos y servicios que construyen un marco sólido para el hábitat de la gente (Brugué, Gomá y Subirats 2002). En otras palabras, las políticas públicas de vivienda son pautas de inserción y exclusión de las personas a partir de la vivienda, del que puede devenir su inclusión en el mercado laboral, optimización de tiempos, y asignación de valores, recursos y oportunidades con grupos sociales, entre otras (Acosta 2022).

El Estado administra la vida política, económica y social mediante las PP, de ahí su relevancia. (Fuster-Farfán 2019). Por eso las PP no debe ir solo en clave cuantitativa, pues esto lleva a la insatisfacción cualitativa de sus beneficiarios (Fique 2008; Fuster-Farfán 2019). La política pública de vivienda social debe conllevar una discusión profunda respecto a dicha congruencia, priorizando las condiciones de vida que tendrán sus futuros habitantes.

No menos importante es reorientar la trayectoria de las PP de vivienda social, con el objetivo de recuperar, incluir y movilizar a sus beneficiarios, para que tengan presencia y real

participación en estas políticas, y estas acciones se materialicen en la vivienda. Sobre eso profundizo en la siguiente sección. O sea, cómo la perspectiva de género e interseccionalidad aportan nuevas dimensiones en la comprensión y análisis de la vivienda y de la ciudad.

2.4 Perspectiva de género e interseccionalidad en la ciudad y la vivienda

Hasta aquí he intentado imbricar tres campos que son los principales para la investigación: estudios de género, estudios sobre el Estado y las políticas públicas, y análisis arquitectónicos y urbanísticos. Estos últimos campos son los principales en las páginas que siguen.

Específicamente propongo una reflexión sobre la ciudad y la vivienda desde una perspectiva de género y la interseccionalidad.

Eso implica ver a la ciudad y a la vivienda no solo como *contenedores espaciales* que se deben a la técnica y la materialidad, sino como espacios cuyos significados, influencias y condicionamientos sean claves para aminorar las desigualdades, la segregación de personas y grupos y la fragmentación del territorio (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Como veremos enseguida, las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+ son las más afectadas en la ciudad y vivienda en torno a sus dinámicas reales. Los Estados, vía las políticas públicas, pueden organizar y reorganizar el tejido urbano en favor de unos y en detrimento de otros (Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

2.4.1 La ciudad desde una perspectiva de género e interseccionalidad

Durante siglos, el urbanismo y la arquitectura se han caracterizado por un fuerte paradigma androcéntrico. Muxi (2020) manifiesta que los protagonistas que la historia nos ha dado a conocer son urbanistas y arquitectos hombres, quienes han plasmado su modo de ver la vida en la configuración de las ciudades y de los espacios, como la vivienda.

Varias urbanistas, arquitectas, geógrafas, sociólogas y otros profesionales coinciden en que las ciudades reflejan la sociedad patriarcal capitalista, sus expectativas, las actividades que tienen lugar, dónde, cuándo y en manos de quién (England 1991 en Kern 2019). Las luchas feministas han situado la necesidad de ciudades más justas, inclusivas, en donde se consideren las tareas de producción y reproducción, los cuidados de la vida y los afectos que las mujeres, tanto como otros cuerpos feminizados, proporcionan en el hogar y en la ciudad (Muxi 2020).

Muxi (2020) revela que la forma en que se diseñan, construye y relatan las ciudades no son neutrales ni universales; excluyen a las mujeres y a los cuerpos que quedan por fuera de la norma construida. En ellas no se representa a las mujeres, menos aún están representadas en orden de igualdad por méritos en la ciudad, respecto a las actividades que realizan.

En congruencia a estas circunstancias, desde la segunda posguerra mundial, la formalización espacial se rigidizó con el discurso público versus el privado, para separar la esfera productiva de la reproductiva. Eso fragmentó el territorio no solo de acuerdo a la clase social sino también al género y también por clase (Muxi 2018).

En el siglo XX aparecieron urbanistas que trabajaron para construcción de ciudades más justas, equilibradas y habitables. Muxi (2018) recuerda que las mujeres tuvieron un papel importante en ello, pero los esfuerzos de los hombres fueron más visibilizados. Por ejemplo durante este siglo, Jacobs (1969) percibió y habitó la ciudad de New York para entender por qué funcionaba así, enlazó sus experiencias como mujer y madre para extraer de la realidad posibles transformaciones que proyectar, sin rendir tributos patriarcales ni hegemónicos, cuestionando, pensando y actuando con relativa libertad (Muxi 2018).

Los aportes de Jacobs (1969) son amplios, basados en sentimientos y emociones que transitan las mujeres para construir subjetividades a partir de cómo viven la ciudad. Esta urbanista insistió en abogar por el respeto y la confianza que el espacio urbano debe brindar a la mujer, para reforzar el sentido de comunidad, *que ellas crean y fortalecen por necesidad*; para mediar, consensuar, socializar, conocerse, pertenecer y apropiarse de la ciudad (Jacobs 1961).

Jane Jacobs, junto con otras urbanistas como Dolores Hayden o Linda McDowell, transgredieron la dicotomía público-privado de la que hablé antes, produjeron una ruptura de los roles previamente asignados a hombres y mujeres, el respeto a nuestros cuerpos y subjetividades, y a la vida cotidiana (Muxi en Ciocoletto et. al. 2019). Esos fueron antecedentes de lo que hoy conocemos como urbanismo feminista.

También los feminismos han reflexionado sobre la forma en la que las desigualdades de género se expresan en el espacio, se ha concientizado sobre las innumerables violaciones del derecho a una ciudad basadas en exclusiones de género (Purcell 2009 en Jouffe 2010). Kern (2019) ha insistido en que las mujeres tienen un rol predominante en las actividades que se desarrollan en la ciudad, por lo cual es necesaria su reapropiación del espacio urbano.

Lefebvre (1969) ya había llamado la atención sobre el derecho a la ciudad y las desventajas de las personas para habitar la ciudad. Desde donde se ha remarcado el derecho a la ciudad de quienes no tienen la posibilidad mínima en esta de satisfacer sus necesidades más elementales y que no la disfrutan (Pérez Sanz 2013). Me refiero no solo a las mujeres, sino también a otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+. Desde el urbanismo feminista la ciudad sería el lugar donde se reconoce y asume las diversidades sexo-genéricas, al valorar los cuidados

como parte primordial de la vida y corporizados en la ciudad, la vivienda y sus equipamientos destinado directa o indirectamente a favorecer a las personas.

Superar las barreras sociales, económicas y políticas también significan superar barreras arquitectónicas y urbanas. Choay (1965), Jacobs (1969), Hayden (1981, 1984, 1995) y McDowell (2000) fueron las primeras urbanistas que criticaron el *ur-banismo* funcionalista y mono funcional, que utiliza la zonificación para propiciar un crecimiento expansivo; prioriza el uso y ocupación masculinos, o del vehículo privado. En contraposición se sugiere un concepto de ciudad polifuncional, con experiencias comunitarias empáticas hacia todos, de movilidad sostenible, de empatía y comprensión por lo que significa ser el otro en la ciudad.

Choay (1965) recorrió momentos del urbanismo, donde se ordenó la ciudad en función de la sociedad industrial, para ella hay un fracaso en tal objetivo. Por ejemplo, en Brasilia aparecieron las *quadras*, el fórum de Chandigarh o las highways de San Francisco que fragmentaron el espacio y segregaron poblaciones, mató lo comunitario, la cercanía y la vecindad. Las clasificaciones y zonificaciones destruyeron el hábitat.

Por eso como solución Choay (1965) enfatizó tres modelos: uno progresista, uno culturalista y otro naturalista de ciudad. Donde priman los espacios abiertos, diseñados con impresión visual, áreas verdes, y se priorice a la vivienda y a sus residentes, para promover integración y valorización de la cotidianidad, soportada grandemente por las mujeres. Que la ciudad se más orgánica, armónica y bella, en procura del bienestar, en clave democrática y comunitaria.¹⁷

Por su parte Hayden (1981, 1984, 1995) propuso perspectivas sobre género y etnia-raza para ampliar la historia urbana, conforme las luchas en el espacio. Sobre cómo se conectan las vidas las personas en torno a sus medios de subsistencia y su relación al paisaje urbano. Esta autora exploró las experiencias de las familias afroamericanas, latinas y asiáticas que construyen una vida urbana a partir de la sobrevivencia y la perseverancia, lo que evidencia un posicionamiento interseccional.

Hayden se reconoció como mujer profesional para abordar los aislamientos y confinamientos de las mujeres hacia la vida doméstica, de los cuales parten ambiciones para socializar el trabajo de cuidado y reorganizar labores, que están conflictuadas con las categorías de clase,

¹⁷ Aunque Choay (1965) se basa en las teorías de varios exponentes como Ruskin, Le Corbusier o Wright, sus aportes están en la crítica de urbanistas hombres, para construir su propia teoría, complejizada por esos modelos.

género y raza. En el caso de McDowell (2000), ella toma premisas de sus antecesoras para plantear la mundialización de las relaciones sociales entre hombres y mujeres.

Posterior al Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001) se redactó la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004), donde se insistió la falta de acciones del Estado para asegurarlo. El documento propone que para lograr ciudades equitativas y democráticas, en las que se respete la diversidad de clase social, la etnia, edad, nacionalidad o cultura, donde la diferencia sexual no se traduzca en desigualdad social; son desafíos múltiples que implican una integración sistemática de las mujeres fundamentado en las experiencias de género y una representación y participación en todos los niveles de decisión estatal y gubernamental.

Según la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004), en ese año y hasta 2023, las mujeres son más del 50% de la población de las ciudades en el mundo, de ahí su importancia en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de dichas ciudades. Son ellas en efecto, son las mujeres las principales usuarias de los servicios y equipamientos urbanos, tanto en su ejercicio del trabajo remunerado como del no remunerado.

Las barreras en la ciudad y los desacoples entre la ubicación de la vivienda, el empleo y otras actividades urbanas hacen mella en el tiempo de la mujer, provoca obstáculos para su autonomía, economía y ciudadanía activa (Martínez Franzoni 2005). Esas barreras se expresan en la falta de agua potable y alcantarillado, afectándolas directamente, pues son elementos básicos para realizar sus actividades. Otro asunto es que las violencias de género en los espacios públicos agravan tal situación, pues las mujeres están es el peligro al recorrer y trasladarse en la ciudad solas, con sus hijos, en la noche, en múltiples viajes y rutas que toman (Observatorio de la violencia de género 2018; ONU Mujeres 2019a, 2019b, 2022; 2023).

Las actividades que las mujeres realizan no se pueden dejar de hacer, pues son primordiales para la reproducción social y el sostenimiento de la vida. Lo decía Federici, esas actividades y relaciones empiezan con la sexualidad, la procreación y el trabajo doméstico, las cuales permiten la producción la vida y la reproducción de la fuerza de trabajo. Hay una importancia estratégica de dichas actividades para el desarrollo capitalista (Federici 2017). Las mujeres gestionan a nivel doméstico y también comunitario. Son más las mujeres de los estratos socio económicos bajos y con serias dificultades para cumplir esas responsabilidades, en la ciudad.

Entonces en la conjunción de las políticas de vivienda y las políticas habitaciones se debería poder entrelazar la vida cotidiana. Para Ciocoletto (2014) el urbanismo feminista de la

cotidianidad tiene las siguientes dimensiones: proximidad, diversidad, autonomía, vitalidad y representatividad que, en conciso, recoge todo lo dicho hasta ahora.

Los feminismos han llamado la atención a cerca de todas estas cuestiones y su importancia para planificar físicamente las ciudades y vincularlas; además que en su diseño y construcción haya la necesidad de participación de las personas y grupos en la co-construcción de formas democráticas de diseñar, construir y vivir las ciudades, para favorecer la prevención del delito y su criminalización. Por lo tanto, la propuesta de la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004) ha sido legitimado a nivel mundial, para crear sociedades pacíficas, sostenibles, inclusivas, solidarias y respetuosas de los derechos humanos.

Sobre estos aspectos, también han profundizado urbanistas más contemporáneas como Falú (2001; 2009; 2011; 2022; 2023) y Ciocoletto (2014; 2019). Así, ante la crisis prolongada de una ciudad industrial, ellas valoran la necesidad de espacios abiertos, áreas verdes, equipamiento y mobiliario público que propicien el encuentro, la descontaminación y la salud del ser humano, para construir entornos habitables y viviendas de calidad.

A decir de Muxi en Ciocoletto et. al. (2019) la ciudad feminista empatiza con la economía y los tiempos de sus habitantes y afronta el crecimiento continuo de estas, ofreciendo soporte para llevar a cabo actividades (Jacobs 1961; Muxi en Ciocoletto et. al. 2019). Porque los sitios en la ciudad condicionan, envían mensajes, dicen cuáles son los comportamientos esperados, adecuados y cuáles no (Muxi en Ciocoletto et. al. 2019). Como ejemplo están las restricciones de acceso privado a sitios que podrían ser públicos como áreas verdes o fachadas poco amigables compuestas de grandes y continuos muros que no propician el encuentro o la interacción, para la creación y mantenimiento de redes de apoyo como el cuidado.

Es decir, las investigaciones de estas autoras reflexionan sobre la realidad urbana y las condiciones de vida de las personas, que faltan en respuestas integrales, en particular sobre el género. En el espacio urbano se debe priorizar las redes cotidianas de barrio a partir de equipamiento comunitario, espacios de relación, enlaces de espacios públicos y transporte sostenible, donde la diversidad de agentes (personas) sea el centro del sistema (Jacobs 1961).

El urbanismo feminista es una crítica que conlleva cambio de valores (Massolo 1992). Concientizar que las personas están atravesadas por las categorías del orden impuesto. Lo que supone observar, entender, analizar, priorizar y resolver. Este urbanismo es poner la vida como núcleo, con respeto y diálogo constante, reconocernos en la diversidad y la realidad para dar vida a la ciudad.

2.4.2 La vivienda en la arquitectura desde una perspectiva de género e interseccionalidad

Así como la ciudad es la figura central en el urbanismo, la vivienda lo es en la arquitectura. La vivienda es el primer lugar donde se produce la socialización (Muxi 2018) pero, así como la ciudad en el urbanismo, la vivienda no es un espacio neutral al género. La vivienda divide, articula y jerarquiza. Para muchas mujeres la vivienda no es solo un lugar de descanso, es un lugar de trabajo también (Muxi 2018).

Ducci (1994), Falú (2011) y Muxi (2014) han sido enfáticas en tratar el tema de la vivienda desde el género, al comprender el programa funcional con el que estas se construyen. Los espacios, que a pesar de ser comunes y donde se realizan tareas reproductivas elementales, son reducidos a pequeñas áreas como la cocina y el lavadero (Muxi 2018). Esto ha sido cuestionado, pues las medidas, requerimientos, mobiliario, organización y relaciones de estos espacios con otras áreas de la casa no han sido considerados.

Por ejemplo, al igual que en la ciudad, la mayoría de viviendas tienen escasos espacios de socialización familiar y comunal y los espacios de encuentro se minimizan. Con respecto a edificios de vivienda Muxi (en Ciocchetto et. al. 2019) propone tener espacios de servicios compartidos como zonas de cuidado y crianza, estancia de adultos mayores, lavadoras y secaderos comunitarios, entre opciones creativas para la vida y los cuidados. Como lo harían en las comunas, viviendas colaborativas o en cooperativas, de estas últimas traté un caso en el capítulo I. Eso ha sido profundizado teórica y gráficamente por Ullmann (2020) en su innovador proyecto de vivienda intergeneracional In der Wiesen 1230 en Viena. En ese proyecto las viviendas fueron adecuadas para no tener intervenciones externas, se construyeron perímetros para controlar y prevenir crímenes contra la propiedad privada, sin que dichos muros signifiquen no ver lo que sucede en el exterior. A su favor, las habitaciones de cada vivienda han sido diseñadas para que todos los habitantes del proyecto puedan relacionarse intergeneracionalmente, como una gran familia ampliada; así todos se benefician de algo que no posee otro, no solo en cuanto capacidades físicas y mentales (Ullmann 2020).

Por cierto, la disposición de cerramientos y muros impenetrables, que suelen encerrar casas, crean fronteras dentro de un proyecto de vivienda y dentro de la propia ciudad y es justo lo que el urbanismo feminista critica ampliamente, así como los análisis sociales y urbanos sobre percepción de seguridad (Caldeira 2007; Choay y Urrieta 2009; Carrión y Cepeda 2022).

La arquitectura feminista considera estos problemas integralmente, pues se tomará conciencia del espacio y de los objetos que se colocan en él, desde la cama, el sofá o los aparatos electrodomésticos. Todos estos objetos son un conjunto con otros componentes más grandes o pequeños que en suma dan forma a los ambientes o habitaciones de la casa.

Además, se considerará que el conjunto tiene otros componentes como el color, textura, material, posición, estilo, etc. Esta arquitectura observa minuciosamente, valora, reflexiona y reputa cada elemento formal, simbólico, estético y funcional del hogar (Caballero 2016).

Otras cuestiones a tener en cuenta en la arquitectura feminista son el número y flexibilidad de los espacios en una vivienda. Generalmente las casas tienen ambientes físicos muy definidos: sala, comedor, cocina y baño como espacios de uso común; y dormitorios como espacios de uso privado. Pero qué pasa cuando las personas según los cambios propios de su ciclo vital, como la reducción de su movilidad, no pueden acceder a todos estos espacios. Entonces la utilidad arquitectónica puede verse afectada.

A la vez, los espacios estandarizados de las viviendas en proyectos masivos no satisfacen los requerimientos de sus habitantes, pues se reducen a esquemas preconcebidos tradicionalmente desde la arquitectura funcionalista. Caballero (2016) nos habla de esquema universalistas, como el de cocina-comedor-sala, relato que no se amolda a todas las personas ni a todas las familias; sin embargo, se ha legitimado e impuesto como proceso básico de toda vivienda.

Otro esquema es aquel que clausura la cocina, para encerrar mediante paredes y puertas la preparación de alimento a cargo frecuentemente de las mujeres, al tiempo que se las invisibiliza y confina tal trabajo (Muxi 2018; Caballero 2016), al considerarse repetitivo, tedioso y hasta sucio, pasa a la dimensión oscura del hogar.

Adicionalmente, una arquitectura poco pensada en la mujer, se expresa en que las viviendas no cuenten con un espacio destinado exclusivamente para ella y como espacio propio (Pizan y Wolf en Muxi 2014). La mujer siempre está compartiendo un lugar con el marido, los hijos o cualquier otro individuo; donde puede ser desalojada en cualquier momento y de donde no puede ser desalojada está recluida: la cocina o el lavadero (Caballero 2016) que son los sitios escondidos de la casa y que usualmente están al fondo o ubicados en la parte trasera.

Para la mujer, las demandas espaciales comunes en torno a la vivienda están en línea directa a tener más número y área en las habitaciones, de los que no se critica su funcionalidad: procesos y orden con que se llevan las tareas, pero a los que se acomoda. Los problemas más

graves gravitan en torno a su privacidad e independencia (Ducci 1994). Un espacio exclusivo para ella, para darle el uso que le plazca le dotaría de autonomía y representación en el hogar. Esa habitación proveería a la mujer de consciencia y subjetividad femenina (Wolf 1929), independencia económica, social y libertad personal. Al no ser así la mujer se repliega y acude a objetos personales de resistencia como una caja, mueble o un rincón de ensueño y reposo (Perrot 2011 en Caballero 2016), en caso de disponerlo. Desde la arquitectura feminista, la vivienda no resuelve por sí sola la vida cotidiana, sino en su inserción en una red de interrelaciones diarias para que todos nos ayudemos (Ciocoletto et. al. 2019). Al producir y reproducir socialmente la vida las mujeres son capaces de dar cuenta de la funcionalidad y habitabilidad de los espacios en la vivienda (Muxi 2014).

La vivienda desde lo privado y la ciudad desde lo público contienen dinámicas sociales y son escenarios productores y transformadores de la vida (Castillo et. al 2022). En tanto las mujeres permanezcan en la vivienda y en zonas residenciales, se asegura la dinámica de reproducción, crianza y cuidado. Por eso sus experiencias con respecto a la vivienda y a la ciudad difiere de la de los hombres, con efectos distintos de vida (Muxi 2014). Si a esto se añade que las mujeres empobrecidas y atravesadas por otras variables registran mayores dificultades para lograr una vivienda segura adecuada y digna, y un hábitat sostenible, se enfatiza la perspectiva de género (Castillo et. al 2022).

Una vivienda pensada desde el feminismo conlleva un ejercicio reflexivo para los que la habitan y producen, la planifican y construyen; debe inscribirse en un marco de respeto a todos los rasgos sociales, económicos, culturales y simbólicos (ONU 2009), según las peculiaridades de sus habitantes que le dotan significado y valor (Bernat 2020, 733).

El concepto de pobreza, del cual parten muchas políticas públicas sobre vivienda es incapaz —por sí solo— de integrar las distintas dimensiones del bienestar humano, no da cuenta del fenómeno integral e interseccional (Castillo et. al 2022) que desde el feminismo si se da cuenta. Una política de vivienda con perspectiva de género incorpora el concepto de equidad y considera multiplicidad de variables, que no se traducen en un solo modelo de vivienda a partir de cierto tipo familiar y con baja prioridad a las protagonistas de las mismas.

Las personas a ser tomadas en cuenta, como poblaciones objetivas, serían las mujeres, además de otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+, con discapacidad o racializadas, pues son las discriminadas, tanto en el mercado y crédito de vivienda, lo que limita su acceso. Esto afecta a su autonomía económica y repercute en violencia patrimonial (Deere 2021).

Por esto retorno a las políticas públicas para cuestionar si tienen en cuenta a las sujetas centrales de las mismas, si pueden incidir en la toma de sus decisiones, o si pueden criticarlas (Falú, Marengo y Rainero 2001; Bernat 2020). O si las premisas del Derecho a la vivienda (ONU 2009) se plasman. O si hay verdadero reconocimiento y participación de los beneficiarios en las PP. La PP no toman en cuenta el punto de vista de la mujer como centro de la vivienda, lo que resta su efectividad (Ducci 1994). Los modos de habitar no son fijos, responden a transformaciones sociales y urbanas que inciden en los sentidos de las personas, con acuerdos, tensiones y conflictos de significados, los cuales producen quiebres o continuidades.

En resumen, la arquitectura feminista para diseñar y construir viviendas, demanda buscar expresiones más cercanas hacia quienes habitan y protagonizan las actividades en la vivienda. Esto, al igual que una política pública requiere ser pensado y analizado desde su concepción. No quiero decir que la arquitectura ni el urbanismo feminista respondan a exigencias individuales, sino que el espacio se adapte a las funciones que las personas desempeñamos y que recaen mayormente en las mujeres, por eso son las más idóneas para dar cuenta de cómo se realizan las mismas en la vivienda y la ciudad.

2.5. Conclusiones parciales

En este capítulo se integraron reflexiones desde los estudios sociológicos y de género, de las políticas públicas y Estado, y de perspectivas urbano arquitectónicas. Los tres ejes se consideraron necesarios para diseñar el marco analítico de esta investigación. He mostrado la complejidad del análisis de la pobreza y el empobrecimiento, y las formas en que se relaciona el marco de análisis sobre la pobreza con otros, como la vulnerabilidad y las desigualdades.

He insistido en la importancia de la multidimensionalidad de la pobreza y la imposibilidad de la persona empobrecida de cambiar tal condición por persistentes privaciones múltiples que le aquejan; por eso la pobreza es estructural. También he insistido en que los Estados, en cumplimiento de sus funciones sociales, deben revisar las formas en que definen la pobreza.

Reconocer a las personas empobrecidas, en contexto y proceso, permite visibilizar otras categorías sustanciales que las atraviesan: sexo-género, raza-etnia, edad y otras. Al hacer este ejercicio notamos que las mujeres de todos los grupos etarios, indígenas y afrodescendientes enfrentan más desventajas y limitaciones en la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, a partir de una u otra categoría es que las poblaciones son consideradas vulnerables y así objeto de las PP, desconociendo entrecruces.

Por todo, el concepto pobreza se queda corto ante otro más abarcativo y complejo: la desigualdad, desde donde vemos que el género ha sido base para organizar la estructura social y económica del mundo. La desigualdad existe porque el patrón masculino ha sido privilegiado históricamente en distintos ámbitos. Las mujeres y otros cuerpos feminizados son relegados, invisibilizados y excluidos, los últimos al estar fuera de lo socialmente aceptado.

De ahí que, el Estado deba poner atención en la desigualdad y en todos los vectores en que se presenta, como en el género. La desigualdad imprime relaciones de poder, sumisión, opresión y resistencia, de las que han hecho hincapié los estudios de género y su transversalización al exponer experiencias que —no solo se centran en la mujer como un solo sujeto político—.

Entenderlo así significaría que el Estado, con las PP que emprenda, intervenga integralmente para alcanzar justicia social, con esfuerzos tendientes a la equidad no solo a la igualdad de género, para que la meta no se diluya. El Estado necesita ampliar su visión de la problemática para diseñar e implementar acciones en pro de una equidad, en lo que contribuye enormemente el enfoque de género interseccional. Lo que se traduce en un reconocimiento de las poblaciones en toda su diversidad, hacerlas partícipes en todo el ciclo de PP, promover su representación consensuada y adecuada, y con ello redistribuir recursos, bienes y servicios.

Por tales motivos, el Estado y sus políticas públicas necesitan construir una visión integral y multidimensional de los problemas sociales, si lo que se persigue es el bienestar a la población. El cual muchas veces y en varios países latinoamericanos fluctúa en grados de familiarización y mercantilización, así se revela que el bienestar está siendo provisto por las mujeres, sus familias y sus redes de apoyo.

De ahí que las intervenciones mediante las PP no son estáticas, sino que en su calibración en todas sus etapas, el Estado podría encontrar nuevas y mejores formas de atender a personas empobrecidas, racializadas, feminizadas y otras, que ha categorizado como vulnerables. En esto la perspectiva de género interseccional amplía y profundiza el panorama, al alejarse de sesgos biológicos, concepciones heteronormativas, estereotipos u otros.

Al hacerlo así, la mujer sobresale como protagonista de las PP: objeto y sujeto. También al hacer esto, el Estado podría revisar los modelos interpretativos, en los que se suele simplificar especificidades y acrecentar desigualdades, y que han sido empleados para justificar PP hacia los grupos menos favorecidos, en particular las mujeres. Además, he dicho que las PP en general, y las de vivienda en específico, necesitan integrar una perspectiva de género no solo en la calificación de beneficiarios de sus planes, programas y proyectos, sino en los marcos de

la calificación de la vivienda y el hábitat en sí, que corresponde a una arquitectura y el urbanismo feministas, que no solo se ocupan de *la mujer*.

En la misma línea, la desigualdad toma cuerpo en el territorio a consecuencia de la pobreza y nueva pobreza urbana. Sobre la base del modelo neoliberal y el capitalismo, falta vivienda, esta se masifica y desciende en calidad. Todas las personas se ven afectadas; más las mujeres, quienes afrontan entre otros problemas, la financiación de vivienda propia, el endeudamiento y la dependencia económica. Ellas se suman a las estadísticas de la vivienda y los barrios informales, con pésimas condiciones para ejercer su derecho a la vivienda y el hábitat.

Contrarrestar el impacto y ofrecer una vía de solución a estos problemas implicaría que las mujeres construyan conocimiento feminista en torno a la ciudad y a la vivienda, para dar cuenta no solo del reflejo patriarcal, hegemónico, capitalista y neoliberal del territorio en todos sus niveles, de las injusticias y exclusiones. Sino que, a partir de dicho conocimiento se consideren las labores de producción y reproducción de la vida, del trabajo de cuidados y de los afectos que las mujeres y otros cuerpos feminizados brindan en el hogar y en la ciudad. A partir de ahí, erigir ciudades y viviendas bellas, dignas, idóneas, seguras y sostenibles, que respondan a las reales necesidades y requerimientos de las mujeres.

Capítulo 3. Coyuntura previa, conceptualización, formulación e implementación de la política de vivienda de interés social

El capítulo que sigue está organizado en tres secciones. En la primera se expone el contexto sociopolítico y administrativo —central y local— relacionado con la política vivienda durante el gobierno de Rafael Correa, antecedente inmediato al mandato de Lenin Moreno. En la segunda sección se observarán algunas características de Moreno durante su ejercicio público: vicepresidencia, candidatura y ascenso presidencial, que ofrecen pistas sobre cómo luego él abordará la política de vivienda. Por lo que allí se explica la forma en que Moreno declara grupos prioritarios en su política, define a los mismos y construye el problema de la vivienda. En la tercera y última sección se revisa y analiza la formulación de la política de vivienda social, en dos términos. El primero refiere a los instrumentos legales y técnicos en base a los cuales se construye el Programa “Casa para Todos” (PCPT), que serán revisados y analizados de acuerdo a los actores institucionales que los formularon y promovieron.

3.1 Antecedentes: coyuntura sociopolítica y administrativa de la política de vivienda durante el gobierno de Rafael Correa

En las páginas que siguen expongo ideas generales sobre la política de vivienda durante el periodo correísta en las escalas nacional y local (en ocasiones debo remitir a años previos). Esas reflexiones me servirán de enlace con procesos que luego analizo para el gobierno de Lenin Moreno. Además, hago énfasis en las acciones de política de vivienda ejecutadas por el Municipio de Quito. La ciudad capital ha sido un referente en materia de la política vivienda y de ahí su importancia en esta investigación; aunque también menciono algunos casos de institucionalización de la política de vivienda en otras ciudades del país.

3.1.1. La política nacional de vivienda de interés social en el Ecuador (2007-2017)

En 2007, durante el gobierno de Rafael Correa se elaboró e implementó el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010). El Plan abarcaba cinco ejes, denominados revoluciones, que suponían una visión de desarrollo que centraba el buen vivir. Con ello se intentaba recuperar las capacidades del Estado y así perseguir justicia social. Además, se planteó la dotación de servicios gratuitos y universales, parte de lo cual fue la estrategia de incrementar hogares con vivienda propia y digna, y reducir los déficits de calidad y cantidad habitacional.

La Agenda planteaba incrementar el número de beneficiarios de vivienda considerada social, el monto del subsidio para vivienda nueva, y ampliación del subsidio para legalizar o regularizar la propiedad. Esto último englobó: ayudas económicas para que los beneficiarios

de una vivienda pudieran adquirir sus títulos de propiedad, y acciones para que otras personas abandonaran zonas de riesgo en barrios informales y accedan a viviendas adecuadas y dignas.

MIDUVI era y es el encargado de estos procesos, como ente rector en materia de vivienda a nivel nacional. Desde 2009, los proyectos de vivienda desarrollados por MIDUVI se efectivizaron con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la aparición del Sistema Integrado de Información para la Gestión y Planificación (SIIDUVI), cuyo antecedente era el Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV) referido en el capítulo 1.

A inicios de 2010, se empezó a invertir mayor presupuesto y ofrecer más beneficios en la política públicas de vivienda. Por ejemplo, se equiparó y duplicó el bono rural y urbano para mejoramiento de vivienda, y se creó un bono de titulación para concreciones legales; y se mantuvo la premisa ya existente de que los bonos no tuvieran reembolsos (Acosta 2009b). Hubo más preocupaciones por atender la necesidad de vivienda nueva, mejorar las ya existentes e incentivar la entrega final a satisfacción legal del beneficiario de VIS. Así se atendieron barreras que dificultaban la entrega legal de viviendas.

También se implementaron programas de vivienda de emergencia por desastres naturales, lo cual permitió la consideración de circunstancias fortuitas donde se puede presentar o agravar la necesidad de vivienda. La principal fuente de financiamiento de la política de desarrollo de vivienda —y otras— era primero la venta de petróleo y en segundo lugar la banca extranjera, en menor medida el financiamiento provino de las rentas internas del país (Acosta 2009b).

En Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) ya otorgaba préstamos hipotecarios destinados a adquisición de terrenos y viviendas terminadas. Para 2010, otorgaría otros créditos que incluyeron construcción, remodelación y ampliación de las mismas (ONU Hábitat 2015a). No todas las viviendas financiadas eran VIS; incluían también viviendas de interés público (VIP).¹⁸

En 2011 se creó la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP), entidad dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. El objetivo de esta institución era planificar, diseñar, ejecutar y evaluar la adquisición de bienes, ejecución de obras, prestación de servicios; contralar y fiscalizar dichos procesos, para cumplir un con

¹⁸ Para la caracterización de viviendas de interés público (VIP), ver el numeral 1.3. del capítulo I.

planes, programas y proyectos de tipo social. Entre ellos, construir vivienda y la infraestructura necesaria para su funcionamiento.

En la última etapa del período de gobierno de Rafael Correa, entre 2013 y 2015, se elaboró a implementó un nuevo proyecto de vivienda tipo en algunos territorios amazónicos: las Ciudades del Milenio (ver figura 3.1). Su objetivo era dotar de vivienda a quienes no tenían una y a quienes la tenían sin condiciones consideradas dignas.

Figura 0.1 Ciudad del Milenio en Pañacocha, provincia de Sucumbíos



Fuente: <https://www.planv.com.ec/> (2017).

Con dichos proyectos se pretendía aportar una visión integral de la problemática de vivienda, que incluía el aseguramiento de provisión de servicios, como escuelas y centros de salud (Plan V 2017; Pinasco 2019; Constante 2019), vías e infraestructura básica para el aseguramiento de agua, alcantarillado y luz eléctrica. Sin embargo, esos proyectos desconsideraron la cosmovisión y cosmogonía de los pueblos amazónicos, y sus dinámicas de uso y ocupación de la tierra. Fundamentalmente por esa razón varios de ellos han sido abandonados (Plan V 2017; Pinasco 2019; Constante 2019).

Durante 2015 se creó la Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda (EPNHV), bajo similares características que la EEEP. La EPNHV elaboraría e implementaría programas, planes y proyectos para mejora del hábitat y el acceso a la vivienda. En el gobierno de Moreno la EEEP será la institución que tomará forma de Empresa Pública “Casa para Todos”.

En el periodo correísta destacan proyectos de vivienda social como “Socio vivienda” etapas 1 y 2,¹⁹ en Guayas. La etapa 3 de Socio Vivienda²⁰ se inauguraría en el periodo presidencial de Moreno. De similar periodo datan otros proyectos sociales como la *Misión Solidaria Manuela Espejo*, cuya autoría se le reconoce a Moreno siendo vicepresidente, y con la cual se recorrió buena parte del territorio nacional para identificar y enfocar esfuerzos en personas con algún tipo de discapacidad.

El terremoto que sacudió el país en 2016 agravó la falta de vivienda y la necesidad de recuperación o reconstrucción de otras. Para atender tales circunstancias se modificó la normativa legal y técnica ya existente. El peso principal de los cambios normativos recayó en cómo financiar las nuevas viviendas post terremoto; así el foco estuvo en resolver o atenuar el déficit cuantitativo de viviendas. Sobre esto ofrezco más detalles en próximas secciones.

En ese contexto, en una apresurada planificación y construcción estuvieron presentes los proyectos habitacionales de “Reasentamientos por emergencia”, un caso fue “Ceibo Renacer” en Manabí. Antes de la intervención del Estado central, “Ceibo Renacer” ya había sido concebido desde la municipalidad, se habría lotizado y entregado terrenos (GAD cantonal de Manta 2016). Es decir, no todo fue autoría del gobierno central. En los proyectos de reasentamientos por emergencia se priorizaron grupos sociales específicos en la dotación de viviendas: mujeres, personas pobres, discapacitadas y reasentadas.

En general, la política pública de vivienda social en el periodo correísta se caracterizó por el incremento de la inversión económica respecto a otros periodos presidenciales. Además, se institucionalizó en varias empresas públicas cuyo objetivo fue la dotación de vivienda. El Programa “Casa para Todos”, que se analizará luego, es un ejemplo de ello. Los análisis sobre la propuesta política de Correa refieren a cómo se intentaron desmontar contenidos de la agenda neoliberal y recuperar funciones del bienestar social (Peña y Lillo y Ubasart-González 2013). En materia de vivienda esa línea se realizó. La llegada a la presidencia de Lenin Moreno implicó un campo en la línea de gobierno.

Moreno se desmarcó del correísmo en sentido general y fue parte de lo que en Ecuador se ha entendido como un nuevo giro a la derecha, con la consecuente corporativización del Estado y

¹⁹ En 2012 el gobierno local y central reubicaron a 5.844 familias asentadas en las orillas del Estero Salado de Guayaquil, en el proyecto “Guayaquil Ecológico” (Vicepresidencia de la República 2017; Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos 2020; Primicias 2020).

²⁰ En 2014 empezó la etapa 3 del proyecto Socio Vivienda. A fines de 2017 se entregaron las primeras viviendas. El proyecto contempló 334 viviendas y 128 departamentos, se beneficiarían 1.500 personas.

su cooptación por las élites neoliberales. No obstante, en término de política de vivienda, aquí argumento que Moreno dio continuidad a la línea correísta. Luego volveré sobre esta idea. Bajo ese marco es que esta política local se ejecutó como evidenciaré en la próxima sección.

3.1.2. La política de vivienda de interés social en Quito y otras ciudades del Ecuador

En capítulos previos anticipé que en las dos décadas anteriores al morenismo la política pública de vivienda social empezó con la intervención de los municipios de Quito y Guayaquil. Inclusive antes del periodo correísta, dos ejemplos de ello en Quito fueron Ciudad Quitumbe (CQ) y Ciudad Bicentenario (CB). El primero fue concebido luego de la fuerte crisis financiera del año 1999. El segundo, consecuencia del anterior, pero en esa ocasión para ubicar viviendas al norte de la urbe (Durán et al. 2020).

El alcalde Paco Moncayo, elegido en dos periodos consecutivos de 2000 a 2009, se comprometió a mejorar las condiciones de vida de los quiteños. Entre sus planes estaban la dotación de viviendas y la provisión de servicios básicos. En 2004, posterior a su reelección, Moncayo inició uno de los proyectos de vivienda más grandes de la ciudad, CQ, al sur de Quito. En 2005, se anunció el comienzo de CB para la construcción masiva de viviendas.

CQ fue un proyecto dirigido a personas de bajos recursos económicos. CB, ubicada en la parroquia rural de Pomasqui, intentaba ser una réplica de su similar en el sur y atendería al sector norte de la ciudad (Durán et al. 2020). Ambos proyectos esperaban aportar a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda.

En CQ se planificaron 11.000 viviendas y se construyeron 5.000. En CB se proyectaron 9.000 viviendas y se materializaron 500 (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011). El dato refleja la imposibilidad de gestionar y construir, a pesar de su necesidad. Los proyectos habitacionales masivos requieren un despliegue de competencias y recursos variados que muchas veces exceden las capacidades institucionales, como sucedió para CQ y CB. Esos hechos dieron origen Quito Vivienda, la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda.²¹

El objetivo de la empresa pública Quito Vivienda era trabajar cooperativamente con otras instituciones estatales, promotores inmobiliarios y constructores para planificar CQ y CB. Luego, en 2009 se creó Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda (EPMSV). El trabajo que significaba replicar CQ requería acciones más especializadas, por eso la creación de EPMSV.

²¹ Información proporcionada por el Arq. Carlos Estupiñán, funcionario de carrera de la EPMHV, durante la entrevista realizada el 26 de marzo de 2024

Dicha acción municipal fue pionera en el país (Durán et al. 2020), a la vez que permitió la planificación y ejecución de CB.

En los años subsiguientes, en ambos casos otras etapas se gestionaron y construyeron (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011). En el caso de CB las unidades familiares en su momento tuvieron como área mínima de 41,76 m² y máxima de 58m². Las tipologías de viviendas: casas en dos plantas, y departamentos en una sola y hasta en dos plantas, llamados dúplex. Las superficies serían definidas por un índice mínimo de habitabilidad que se publica mediante ordenanzas.²² Los cálculos que se realizan determinan ciertas áreas mínimas y tipologías de las viviendas, en función de las personas habitantes.

Después de la incursión institucional de Quito Vivienda, predecesora de la actual Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV), otras instituciones emergieron en los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Por ejemplo, la Empresa Municipal de Vivienda de la ciudad de Loja (VIVEM – EP) que se creó en 2005 y que habría ofrecido hasta 2014 una oferta de 2.883 soluciones habitacionales (Sánchez y Jaramillo 2017).

También cuentan aquí la Empresa Pública Municipal de Vivienda del cantón Portoviejo (PORTOVIVIENDA EP) creada en 2014, y la Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca (EMUVI EP) que se institucionalizó en 2010.²³ En los siguientes años más empresas metropolitanas y cantonales se crearon en el marco del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).

Luego profundizaré sobre este asunto en el análisis del PCPT, pero en este momento me interesa destacar que al menos desde el año 2010 distintos instrumentos de la política de vivienda colocaban entre los grupos poblacionales de atención prioritaria a las mujeres, con énfasis en la pobreza extrema y las mujeres jefas de hogar. Esa es una característica habitual en la PP sociales y asistenciales, en lo que concierne a la vivienda (Barquet 2005).

Además, las mencionadas instituciones locales intentaron dirigir sus esfuerzos a dotar de vivienda a personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios, y personas con enfermedades y discapacidades. Así, aunque los proyectos de CQ y CB no deben considerarse antecedentes

²² Como referencia está la Ordenanza Municipal Nro. 3457 de 2003.

²³ En el caso de Guayaquil, la Empresa Pública Municipal de Vivienda (VIVIENDA EP) tuvo origen en 2020.

directos del PCPT sí son un referente en la materia. Los he mencionado, además, porque son ejemplo de las concreciones a nivel local de la política de vivienda en escala nacional.

Las referencias en materia de vivienda en el ámbito local surgieron durante la administración del gobierno central de Correa. El exalcalde Augusto Barrera perteneciente al mismo partido político, dio continuidad a los proyectos de Ciudad Quitumbe y Ciudad Bicentenario y emprendió otros como Victoria del Sur, con el mismo objetivo de dotar viviendas de tipo social con énfasis en personas consideradas vulnerables. Teniendo en cuenta estos antecedentes, a continuación comienzo a analizar lo sucedido durante el gobierno de Lenin Moreno. Iniciaré el análisis con alusiones a su discurso político, en lo que ello implica a la política de vivienda y al PCPT.

3.2 Gobierno de Lenin Moreno: la construcción política del problema de la vivienda y la definición de los grupos de atención prioritarios

Lenin Moreno, fue el vicepresidente del expresidente Rafael Correa. Los dos pertenecían al mismo partido político, Alianza País, y a la coalición ideológica y política conocida como Revolución Ciudadana. Como vicepresidente, Moreno emprendió proyectos sociales enfocados en personas vulnerables, especialmente las discapacitadas, cuya atención antes era inexistente. No obstante, la política pública de vivienda es una arista en la que si se pueden notar los esfuerzos, que explico en esta segunda sección.

Esta PP se caracteriza por el fortalecimiento del aparato productivo de la empresa privada, alta inversión en gasto público para vivienda, que lamentablemente estuvo más en beneficio del sector privado. Los gastos no se pagaban solo con las arcas públicas, sino mediante préstamos internacionales. Por la atención luego del terremoto la deuda externa y el déficit fiscal crecieron y los subsidios para vivienda tuvieron su impacto.

Moreno como vicepresidente y luego como presidente evidenció sus esfuerzos por atender a personas vulnerables, en primera instancia a los discapacitadas, posteriormente incorporaría otros grupos priorizados, entre ellos, las personas empobrecidas y mujeres jefas de hogar. Sobre esto incurro en más detalles en dos apartados siguientes: antecedentes políticos y conceptualización de los grupos de atención y del problema de la vivienda.

3.2.1 Antecedentes políticos

En 2007, siendo vicepresidente de Correa, Moreno tendría el encargo de generar políticas y proyectos para la inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad. En 2009, él comenzó un estudio para entender mejor la situación de las personas con discapacidad:

Misión Solidaria Manuela Espejo. Así se obtuvo información de la condición económica y social de estas personas y se mapearon ayudas técnicas y económicas.

El presupuesto destinado a personas con algún tipo de discapacidad tuvo un ascenso significativo: de \$2.000.000 USD a \$150.000.000 USD. Con ello, por ejemplo, las 197.435 personas con discapacidad de áreas rurales remotas recibieron atención médica especializada (Diario digital GK 2023).

Luego de culminar su vicepresidencia, Moreno estuvo fuera de la escena política nacional y reapareció durante las medidas de rescate post terremoto, en abril de 2016. Después, a inicios de 2017, él emprendió carrera electoral. Entre sus lemas estaban las frases “vamos por más”, “obras con amor”, “el futuro no se detiene” (Constante 2017; G. Hidalgo 2017).

Como presidente, Moreno fortaleció el aparato productivo de la empresa privada (Casquete, Bautista y Jara 2022). La inversión en gasto público para vivienda se incrementó, pero el beneficio fue más para el sector privado. Cuando el Estado no pudo con ese gasto, emergieron los préstamos a organismos externos, la deuda externa y el déficit fiscal crecieron (G. Hidalgo 2017). Por eso se redujeron los subsidios y el gasto público (Casquete, Bautista y Jara (2022). Se implementaron una serie de políticas de ajuste económico consideradas necesarias para dar paso a un nuevo préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI). En general, Moreno volvió a neoliberalizar el aparato del Estado.

En materia de vivienda, Moreno desarrolló el Programa “Casa para Todos” (PCPT) y este tomó fuerza como uno de los proyectos emblemáticos de su gobierno. Los objetivos de este programa ya venían fraguándose desde su vicepresidencia en el periodo correísta. Es decir, la atención prioritaria de vivienda a grupos identificados como vulnerables de la población.

Además de la responsabilidad de MIDUVI para la ejecución del Programa “Casa para Todos”, Moreno se apoyó en la Empresa Pública de Vivienda EP y la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP).²⁴ Para el financiamiento y delineamiento técnico también se incluyó al China Development Bank, el China Eximbank, China CAMC Engineering Co. y agencias de cooperación internaciones como la Agencia de Cooperación Francesa (AFD) (Diario El Universo 2018; Red social X Rafael Correa 2020, Primicias 2021).

²⁴ La EEEP fue extinta mediante los Decretos Ejecutivos Nro. 1058 y 1096, el 19 de mayo y 17 de julio de 2020 respectivamente (Ministerio de Transporte y Obras Públicas 2020).

Las mismas realizarían contrataciones públicas con constructores particulares de vivienda, siguiendo la trayectoria marcada años atrás con el correísmo. Principalmente el peso de dotar de viviendas recayó en dos de las empresas del Estado. Pero, mediante las contrataciones públicas las miles de empresas privadas fueron quienes construyeron de las viviendas de interés social (VIS), que también estaban involucradas y más interesadas en la construcción viviendas de interés público (VIP) en el segundo.

La visión de Moreno fue continuar proyectos sociales emprendidos en su vicepresidencia, con cierto énfasis en los grupos que deseaba atender, que describo y analizo inmediatamente y que él identificó en su discurso preelectoral y de ascenso presidencial, como grupos de atención prioritaria. Dentro de ellos las mujeres tenían un lugar importante.

3.2.2 Conceptualización de los grupos de atención y del problema de la vivienda

Desde sus inicios formales en 2017, el PCPT se dirigió a personas de escasos recursos económicos. Dentro de esa clasificación estarían personas categorizadas como madres solteras y/o jefas de hogar, discapacitados, personas procedentes de los pueblos originarios y nacionalidades indígenas, y héroes y heroínas de la patria. Dicha categorización prevaleció en MIDUVI para la dotación de vivienda y también en otras las entidades estatales, por ejemplo, el MIES en el caso de la entrega del Bono de Desarrollo Humano.

En su campaña presidencial Moreno se refirió al déficit de vivienda, mencionó que el 40% de los ecuatorianos no tenía una y que él querría darles una casa y así aportar a la economía (Hidalgo 2017). En aquel momento, Moreno propuso entregar 325.000 viviendas de las cuales 121.000 serían sin costo para las personas de escasos recursos, a la vez indicó que la construcción de las mismas generaría 136.000 empleos (Hidalgo 2017).

El 10 de marzo de 2017 vía Twitter, en un mitin junto a personas discapacitadas el presidenciable manifestó: “Ustedes serán los primeros atendidos en el programa Casa Para Todos del Plan. Igualdad, equidad, inclusión ¡Así debe ser!” (Moreno 2017b). De esa forma se evidenciaba que las personas discapacitadas serían un grupo de atención prioritaria en su política de vivienda.

En otros discursos públicos de campaña la cuestión de las viviendas fue notable y sus promesas se dirigieron también a las mujeres. Vía Twitter (Hoy X) el 14 de febrero de 2017, como candidato presidencial Moreno manifestó: “Madres y niños bien cuidados, impulso para los jóvenes, casa para todos” (Moreno 2017a).

El 13 de marzo del mismo año, también en la red social señalada y en plena campaña Moreno añadió: “Mujeres, en mi gobierno entregaremos las casas a su nombre. Nadie como la esposa para pensar en la consolidación de la unidad familiar”. Y siguió: “el 40% de ecuatorianos aún no tienen vivienda [...] tener una casa es un derecho ¡Casa para todos!” (Moreno 2017c).

Al aludir a las mujeres en esos términos, Moreno reprodujo un estereotipo habitual: enlazar la referencia a las mujeres a sus funciones de reproducción biológica y sus roles de madres o esposas (Ortner 1979; Scott 2000; Molyneux 2010). Aunque la referencia fuese para reconocer el derecho a la vivienda, la representación discursiva y política de las mujeres como interlocutoras y potenciales beneficiarias era profundamente patriarcal y estereotipada.

El presidenciable parecía entender la importancia de que la mujer acceda al título de propiedad de la vivienda en la que vive, pero la responsabiliza de mantener la “unidad familiar”. No solo se trata aquí de la reproducción de estereotipos sino de producir un discurso directamente contrario a los preceptos constitucionales de igualdad de género.

Ya como presidente, el 8 de marzo de 2018 Moreno aseveró ser un hombre feminista, cuya generación formó mujeres débiles, que los derechos de estas son vulnerados y que ellas no necesitan más cuidados sino más respeto (Presidencia de la República del Ecuador 2018). Precisamente, esa concepción contradictoria tuvo Moreno de la mujer, que por momentos es débil, pues parece entenderla solo como jefa de hogar. Una mujer que al ser jefa de hogar cuida y atiende de los suyos, pero que según Moreno, esta no necesita de cuidados. Moreno se desdijo constantemente pues no tiene una comprensión del sistema sexo-género, menos de lo que es el feminismo; al respecto de dichas declaraciones tuvo que pedir disculpas luego.

Antes, el 24 de julio de 2017 vía Twitter, Moreno reiteraba: “Casas dignas para la gente pobre” (Moreno 2017d). Durante su campaña electoral, él presentaba la necesidad de vivienda y el déficit de las mismas como un problema social e identificaba que su solución debía establecer prioridades en personas empobrecidas y mujeres.

Cuánto de eso se concretó después y de qué formas será objeto de análisis más adelante. Por el momento destaco la presencia del problema de la vivienda como parte de su campaña electoral y la identificación en su discurso de grupos prioritarios como personas en pobreza, mujeres jefas de hogar y discapacitados.

Es así como Moreno construye los grupos prioritarios que se atenderán. Moreno desconoció la gama de posibilidades que existen en el sistema sexo-género, que no todas las discapacidades son iguales y ni que por estar empobrecidos todos son iguales. Como indica Butler (2007) la

universalidad es categórica y/o ficticia de la estructura de dominación, pues las personas estamos constituidos además de por el género, por la clase, raza-etnia y otras variables que son ejes de las relaciones de poder y limitan nuestra propia representación.

Sobre esto, las jefas de hogar y las madres solteras tienden a ser personas empobrecidas como demostré estadísticamente y eso es una consideración fundamental que se realiza en la conceptualización de los grupos prioritarios. Solo que, al priorizar ciertas categorías se dejan de lado otras como la raza-etnia, la edad, o cualquier otra. Ciertamente, existe una consideración hacia la interseccionalidad de las dominaciones, pero es tendenciosa. Por lo que Moreno tiene una visión reducida y simplificada del entrecruzamiento de esas variables.

Tomar una o solo algunas de estas categorías para emitir la política acarrearía en desaciertos. La interseccionalidad que menciona que la desigualdad social, la organización de la vida y el poder no están determinados por un solo eje de división social: clase, género o raza, sino por muchos otros ejes que actúan conjuntamente e influyen entre sí (Hill Collins y Bilge 2019).

Además, en lo que refiere al problema de la vivienda, en sus discursos Moreno enclavó la idea de la casa para las personas de escasos recursos económicos. Si esa persona es mujer y pobre, siempre será la mujer esposa, madre, cuidadora de niños. Estos son problemas, pues como indica Viveros (2016) asumir una posición teórica y política a partir de dos articulaciones cerradas sería errado: mujer pobre o discapacitado pobre. Esto último también hace Moreno al vincular la discapacidad con pobreza, pero sin ver que otras variables hacen que esto sea así.

En mayo de 2017, en su discurso presidencial de ascenso presidencial Moreno reiteró la necesidad de vivienda para *todas* las personas, pese a que como vemos ya tenía cierta prelación. Precisamente, la conceptualización de grupos prioritarios que hizo Moreno se revela en las disposiciones contenidas en todos los instrumentos legales y técnicos de su política pública de vivienda social.²⁵ Esos instrumentos se examinan a continuación.

3.3 Formulación de la política de vivienda social

Esta sección está organizada en dos apartados, referidos a la formulación de la política de vivienda social. En el primero reviso y analizo los instrumentos básicos que en esta política pública fueron formulados: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Misión Toda una Vida y

²⁵ El Estado que vislumbra Moreno no cuenta con información y análisis exhaustivo de la agenda de las poblaciones, menos una profundización en temas de género. Por lo que su toma de decisiones se basará en un panorama limitado. De manera que, la formulación y la implementación de la PP también tendrá carencias, traspies y errores constantes.

el Programa Casa para Todos (PCPT).²⁶ El segundo apartado aborda más a profundidad los instrumentos que complementan el PCPT. En esta revisión y análisis, los actores instituciones van emergiendo. Por la importancia y pertinencia de los mismos en la política nacional de vivienda de interés social, se presentan en orden respectivo.

3.3.1 Instrumentos básicos de la política nacional de vivienda de interés social

Como anticipé en la sección anterior, en lo que respecta al marco técnico y legal de vivienda, Moreno estableció grupos prioritarios. En este periodo se incrementó el presupuesto destinado a la dotación de vivienda, y el programa insignia fue el Programa “Casa para Todos”, singularizado como emblemático de su gobierno. En 2019 dicho programa fue más notable debido a la normativa que se expidió y a los proyectos desarrollados como VIS y VIP a partir de la misma (Ortega 2023). Para efectos de este trabajo, se considera como comienzo del PCPT el año 2017 aunque, como dije al inicio del capítulo, sus primeros pasos fueron en un momento previo, al final del gobierno de Rafael Correa.

El orden de esta sección responde al orden jerárquico normativo en el cual se ampara para el Programa “Casa para Todos”: la Constitución de la República del Ecuador (CRE), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).

Luego aparece un análisis más específico, a través de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND), la Misión Toda una Vida, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 y el Programa “Casa para Todos” (PCPT) específicamente. Todos los instrumentos mencionados componen el sustento general, legal y técnico del PCPT.

Marco legal macro

Como dije antes, la política de vivienda del gobierno de Moreno se alineó con los mandatos de la Constitución de la República (2008), el COOTAD (2010), la LOOTUGS (2016), el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND), también conocido como Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida.

La Constitución reconoce en sus artículos 30, 38 y 70 el derecho de las personas al hábitat seguro y saludable, y una vivienda adecuada y digna, sin importar su situación social y

²⁶ Usualmente los dos últimos son confundidos como uno solo, pues se imbrican en varios aspectos. Pero, en jerarquía normativa, son diferentes.

económica. También promueve de igualdad, incluida la igualdad de género, y establece la responsabilidad del Estado de formular y ejecutar políticas para alcanzarla.

El COOTAD es congruente con la Constitución. Según su contenido, el Estado en todos sus niveles debe garantizar el financiamiento de proyectos de vivienda de interés social, mejoramiento de vivienda precaria, y priorizar a las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. Similar ocurre en la LOOTUGS, solo que allí se detalla la priorización para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.

Plan Nacional de Desarrollo y Misión Toda una Vida

Con Moreno en el poder y de forma alineada con la Constitución, el COOTAD y la LOOTUGS, se publicó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 o Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es decir, con el PND se procura igualdad o equidad social en base a los derechos de las personas. En su contenido se señala que las personas serán valoradas por sus condiciones propias y se celebrará la diversidad con los objetivos de eliminar cualquier tipo de discriminación y violencia. Lo que se haría mediante políticas públicas de disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad de servicios, por lo que se reconoce que el Estado debe respetar, proteger y realizar derechos insatisfechos.

En el PND se inscribe la necesidad de atender el ciclo de vida para grupos prioritarios y allí es cuando el enfoque de género debería hallar sitio pero no. Se mencionó a las mujeres adultas mayores, quienes no son autónomas al *no estar vinculadas* a la economía. Solo que bajo esa premisa no se cuentan otras actividades que contribuyen a la economía como el trabajo de cuidado no remunerado.

Así también, cuando en el PND se destaca la brecha laboral entre mujeres y hombres, la violencia dirigida en sus múltiples expresiones a mujeres, niñas y personas LGBTIQ+, no se nombran otras variables como la edad o la enfermedad. Es decir, no se explica como esas y otras variables intersecan a los seres humanos en su ciclo de vida, especialmente a mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+

Con respecto a las brechas existentes en el ámbito de la vivienda, en el PND se mencionó la necesidad de un enfoque de género para la misma y que así ocurra en la planificación territorial del hábitat (PND 2017). Esto concuerda con que las ciudades y las viviendas conocidas como hasta ahora reflejan el peso de una sociedad patriarcal capitalista que nos ha dicho quienes tienen el control, como diría Kern (2019).

Adicionalmente, en el PND se reconoce que son las mujeres las más afectadas por sobre todo la falta de agua potable, sino de alcantarillado. Pero se deja por fuera la importancia de que ellas accedan a estos servicios, por las consecuencias en su educación, generación de ingresos, descanso y recreación que han mencionado Zaida Muxi, Ana Falú y otras, y que son el soporte para hablar de autonomía económica que referí antes.

El Estado a través del PND también reconoce el disfrute de un hábitat seguro que supone no solo facilidades e incentivos como crédito y bonos para adquirir una vivienda social, sino espacios públicos, vías, movilidad y otros servicios y equipamientos pertinentes. Que las viviendas tengan adecuación territorial, cultural y poblacional, para un hábitat sostenible, equitativo, seguro, responsable, que implique una vida digna y creen un entorno democrático, representación y participación.

En términos generales, en el PND se pone en contexto la atención de la pobreza hacia grupos históricamente y estructuralmente marginados como mujeres, poblaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas, para alcanzar la equidad de género y la igualdad social. Al plantear la atención del Estado a causa de la disponibilidad de recursos económicos, se hace referencia a la capacidad de funcionar en la sociedad (Sen 1981, 1983 en MacEwan 2010). Con lo que la vulnerabilidad se relaciona mayormente con los niveles de ingresos económicos (Granados 2017) y son esos recursos de los que carecen más las mujeres.

Por estas razones, el Estado se habría desarrollado un conjunto de políticas para financiar la vivienda adecuada y digna en condiciones asequibles, tanto como crear un “modelo de convivencia comunitaria” (PCPT 2017, 9). Con lo último se esperaba que las personas dejen de ser consumidoras o usuarias del servicio de vivienda para “convertirse en actores activos en la construcción de su realidad” (PCPT 2017, 9). Por esto, si bien hay un énfasis en la agencia de las personas y grupos, lo que pasará con el PCPT es que el peso se colocó en hombros de los ciudadanos para que se aseguraran su propio derecho a la vivienda.

En todo lo visto hay enfoque de género en el PND. Aunque hay una visión simplista, pues al nombrar las desigualdades sociales y económicas, no se da cuenta como esas desigualdades se manifiestan en las personas y porque, tampoco se profundiza como las variables pobreza, edad, enfermedad u otras se manifiestan en las mujeres y porque ocurre así. Lo que si pasa es que en el PND se imprimen etiquetas como jefa de hogar o mujer sola, pobre, etc.

Así se nombran las exclusiones y desigualdades provenientes del género. Por lo que, el PND es un ejemplo ideacional de como las personas accederán a una vivienda, objetivizadas no

solo en cuanto a sus recursos económicos, sino a otras características sociales como ser una mujer sola, mujer con niños a cargo, mujer al cuidado de personas enfermas o con discapacidades, mujer violentada, mujer enferma, etc. Por todo esto, el enfoque de género existe en el PND, pero no se incluyen las razones de porque es importante o para qué, no hay un reconocimiento pleno de las personas que se nombran como vulnerables.

Luego del PND, el gobierno de Moreno propuso la Misión Toda una Vida cuyo propósito fue construir una sociedad incluyente y equitativa. En esta misión se planteaba la necesidad de que con la política pública se fortalezca e institucionalice servicios asociados a la garantía de derechos fundamentales, en especial de los grupos poblacionales en mayores condiciones de vulnerabilidad (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018). La Misión Toda una Vida contendría siete misiones específicas, todas ellas sostenidas en el PND.

Esta Misión como estrategia, se ejecutaría a través de siete misiones, entre ellas la *Misión Casa para Todos* (Secretaría Técnica Plan toda una vida 2018). Todas esas misiones en sus procedimientos demandaban de un despliegue alto de capacidades estatales (Andrade 2019) y de institucionalización. En lo que concierne la Misión Casa para Todos dentro del documento conocido como Misión Toda una Vida.

Los objetivos de la Misión Toda una Vida también fueron plasmados en el Programa “Casa para Todos” (PCPT), el cual también se conoce como Proyecto de vivienda Casa para Todos o Proyecto emblemático de intervención nacional (Decreto Ejecutivo Nro. 002 2019). El análisis central en este trabajo corresponde al PCPT y es motivo del siguiente apartado.

Programa Casa para Todos

El Programa “Casa para Todos” (PCPT) fue la propuesta de política pública más importante del gobierno de Moreno y a la que más recursos se destinaron. Hubo una “inversión de \$1.406.665.072,17 USD para la ejecución y construcción de 192.824 viviendas VIS en el periodo 2019-2021” (Ortega 2023, 77).

En el texto donde se formula el PCPT se resaltó la problemática de la vivienda como de orden estructural, relacionado a la acelerada urbanización, la organización social, marcada por inequidades socioeconómicas, escasa inversión social, y escasez de suelo y su especulación. Más aún, se reconoce que las políticas públicas de hábitat y vivienda centran sus esfuerzos en la disminución del déficit cuantitativo, por lo que el reto es atender también el cualitativo.

El concepto utilizado de vivienda es amplio: “la vivienda es [...] donde se concretan actividades de cuidado, protección, expresión, estética, refugio y de encuentro [...] se

concreta aspiraciones, motivaciones y valores personales [...] que generan [...] apego [...] y apropiación” (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018). De esa forma, la formulación del PCPT se alinea con las conceptualizaciones de la ONU respecto a la vivienda que han sido mencionadas antes.²⁷

Hay espacio para hablar del hábitat, cohesión social y equidad, sobre el marco urbano, desarrollo espacial y segregación, sobre las necesidades y aspiraciones de sus habitantes, tanto como a las demandas de la cotidianidad. También se incluyen referencias a la economía urbana, ecología urbana y el medio ambiente, que demanda la vivienda urbana con todos los servicios básicos (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018).

Además, la formulación del PCPT considera el fortalecimiento comunitario como una dimensión importante, con lo que buscaría consolidar la estructura comunitaria para el desarrollo de proyectos iniciados por actores sociales, que podría contribuir a su empoderamiento. En general, puede decirse que la concepción del PCPT se acerca a una visión más integral y holística de lo que significa la vivienda (Kessler y Di Virgilio 2008).

De esa forma, el PCPT parece tener en cuenta estructuras y dinámicas de las desigualdades múltiples relacionadas con la vivienda en la región (Sepúlveda 2006), las cuales han sido agravadas por el neoliberalismo, la globalización y los procesos de polarización y fragmentación de los territorios que han tenido lugar en el capitalismo (Wacquant 2007; Ziccardi 2008a; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016).

La consideración de las personas empobrecidas en el PCPT es también importante en la medida que en efecto son ellas las desplazadas de la ciudad, quienes acceden peligrosamente a tierras vacantes en las periferias, lo que precariza aún más sus condiciones de vida (Harvey 1977; Gilbert 2001; Salas 2002; Sugranyes y Mathivet 2010; Borja, Carrión y Corti 2016).

En el PCPT tiene cuatro enfoques: el de género, el intergeneracional, el inclusivo y el intercultural. En el primero se reconoce las múltiples formas en que mujeres y hombres interactúan y organizan en sociedad (Trejo 2017 en Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018). En cuanto a vivienda se identifica el derecho de las *mujeres* a la vivienda, el dominio de la propiedad y a causa de la discriminación laboral a conseguir este bien inmueble.

²⁷ Otro apalancamiento es la vinculación del PCPT con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en 2015 como parte de la Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, y la Nueva Agenda Urban Hábitat III, también procedentes de ONU (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018).

O sea, desde este primer enfoque se reconoce las consecuencias positivas de tener una vivienda propia para las mujeres; como tener libertad para terminar una relación violenta, vivir sin temor al abandono y a la pobreza (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018). Se menciona la existencia de estructuras de desigualdad, inequidades de género en el acceso a recursos y, en general, el PCPT pone sobre la mesa en relación con la vivienda problemas de injusticia de género en el campo de la distribución económica (Fraser 2008; Molyneux 2010).

Sin embargo, en este enfoque de género no se integra dimensiones relacionadas con otras poblaciones también excluidas por razón de género y/o sexualidad. No hay referencia explícita a las disidencias sexuales, como sería el caso de las personas trans que tienen enormes déficits de vivienda en la región y el mundo.

En cuanto al segundo enfoque, el intergeneracional se reconoce las relaciones horizontales de interacción social, en donde la edad no debería ser un limitante para vincularse tanto en la vivienda como en los espacios públicos. En el enfoque inclusivo se revela la discapacidad, cuya comprensión abarca, en materia de vivienda, la accesibilidad universal, ubicación, calidad, diseño y construcción de la misma en el tejido urbano, de modo que este enfoque apunta a la materialidad de la vivienda (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2017).

Mientras que el cuarto y último enfoque es el intercultural, el cual insiste en una vivienda que sea compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que la habitarán, para eso se remarca el reconocimiento y respeto de la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, como garantía de su preservación (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2017).

Estos cuatro enfoques están atravesados por el género y enlazados unos con otros (Hill Collins 2012; Roth 2013). Sin embargo, los enfoques mencionados en el PCP se presentan como independientes y son tratados brevemente. Abreviados así, no hay profundización y conjunción entre ellos.

La especificación de la población objetivo del PCPT aparece hacia el final del documento: núcleos familiares²⁸ sin vivienda propia o en condición irrecuperable (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018). Además, se reconoce que quienes viven en situación de pobreza —por ingresos— serán los beneficiarios y se distingue entre pobres y pobres extremos.

²⁸ Al respecto de esta categoría más explicaciones en las próximas secciones.

En síntesis, en el PCPT se realiza una primera precisión sobre el déficit de vivienda: falta de vivienda de propia y por la falta de condiciones de habitabilidad, que en ambos casos se definen por lo cuantitativo y cualitativo. En la segunda precisión se menciona a quienes son las personas consideradas pobres, para ser atendidos en base a la primera precisión.

En otros temas más específicos, acorde a la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida (2017). habría cuatro componentes del PCPT que son: el uso y gestión del suelo para un hábitat seguro y saludable; acceso a una vivienda adecuada y digna con pertinencia cultural; modelos de financiamiento; y mecanismos para construcción de comunidad participativa.

Con el primer componente se garantizaría terrenos con capacidad para albergar construcción de vivienda adecuada, bajo los parámetros básicos universales de ONU. Estas responsabilidades están a cargo de MIDUVI y se expresan de forma general en el uso y gestión del suelo, identificación, categorización, asignación y calificación de predios VIS.

El segundo se realizaría acorde a las realidades territoriales y culturales de la población beneficiaria, que ponen de relieve a la categoría etnia-raza. También sería de destacar la identificación de núcleos familiares en situación de extrema pobreza y pobreza moderada, aprobación de tipologías de vivienda, sistemas constructivos y espacios verdes y/o recreación (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018).

En el tercer componente se planteó un modelo de financiamiento para VIS donde el sector público sea subsidiario cuando el sector privado no tenga el desempeño esperado en la construcción y financiación de las viviendas. Aquí hay un conflicto, pues según Esping Andersen (2000) no es que el Estado sea subsidiario, sino que ha sido desplazado porque el mercado lo ha sustituido en servicios e inversiones que se destinan al bienestar de las personas, en lo que se ve, el Estado cedió al sector público la obligación de asegurar el derecho de vivienda. Esto se debe a la competitividad sistémica neoliberal que reduce los objetivos y gasto público que solo maximizan las ganancias del sector privado. Por tanto, el sector privado no ha arrebatado al Estado esa responsabilidad para su propio beneficio.

En el cuarto componente se garantizaría la autenticidad de la toma de decisiones y que la comunidad se empodere del proyecto.²⁹ De modo que, en alianza MIDUVI y Secretaría Técnica Plan Toda una Vida se elaboraría la ficha de uso y ocupación de la vivienda,

²⁹ Esto será muy difícil de materializar ya que, entre otras cosas, con el Decreto Ejecutivo Nro. 1113 de 2020 se puso una importante traba legal, que se venía fraguando años antes durante el gobierno de Moreno.

caracterización socio espacial, protocolo de mudanza, diagnóstico de construcción de comunidad, participación, fortalecimiento y la construcción comunitaria (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida 2018).

Los objetivos de los cuatro componentes eran plausibles y pertinentes solo si se lograrían llevar a término, lo que evidenciaré hacia el final de este capítulo. Esta versión larga del PCPT que he referido, más adelante en 2019 se condensará en un solo cuerpo normativo y jurídico que es El DE Nro. 681.³⁰

Por mientras, Moreno en su primer decreto suscrito, mandó la creación de la Secretaría Toda una vida. Después con el siguiente DE dio origen a la Empresa Pública “Casa para Todos” (EPCPT) e instó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) establecer los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables para el Registro Social (RS). Esto para tener una base de datos interconectadas de beneficiarios de programas sociales a nivel interinstitucional e institucional para direccionar programas sociales (SENPLADES 2018).

Otros decretos ejecutivos de connotación circunstancial y a futuro son el DE Nro. 374 de 19 de abril de 2018 y el DE Nro. 465 de con los cuales se designa a MIDUVI, EPCPT y EEEP, que en base a un Registro Social ejecuten el Programa “Casa para Todos”. Durante este periodo la ejecución del programa se realizaba mediante acuerdos ministeriales (AM) y reglamentos que por su variedad no hallaban conjunción.

El Decreto Ejecutivo Nro. 681 de 25 de febrero de 2019 es el principal medio legal y técnico para la implementación del PCPT.³¹ Este DE marcó el inicio práctico del PCPT, no obstante, el PCPT inició conceptualmente en 2017. Puesto que he empezado a mencionar algunos actores institucionales e instrumentos específicos relacionados a la política nacional de vivienda de interés social; y por sus implicaciones en la conceptualización, formulación e implementación de dicha PP, explicaré y analizaré los mismos. El orden es descendente y refiere no a la jerarquía institucional, sino a la jerarquía normativa.

³⁰ El Decreto Ejecutivo Nro. 681 recogió toda la normativa para vivienda de interés social. A partir del mismo MIDUVI expidió varios acuerdos ministeriales y reglamentos para el Programa “Casa para Todos”.

³¹ Sobre el cual profundizó en el apartado específico sobre MIDUVI.

3.3.2 Actores instituciones e instrumentos complementarios de la política nacional de vivienda de interés social

La implementación del PCPT se realizó a través del desarrollo de un cuerpo legal y técnico más específico. El mismo no solo está compuesto por las disposiciones del ente en la materia que es MIDUVI, sino por otras instituciones intervinientes que estructuran y disponen esa política pública.

Para realizar este análisis solo he escogido las más relevantes entre esas instituciones; las presento en orden de su importancia y la autoridad en el campo de la política sobre vivienda social. Se trata de cuatro instituciones: la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera que es el ente que regula esta y otras políticas públicas en el aspecto económico; la Unidad de Registro Social a quien le corresponde identificar las características sociales y económicos de la población a atender.

Seguidamente, la tercera institución es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que ejecuta controla y regula la dotación de vivienda; y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que como organismo local provee de una vivienda en su territorio. Todas estas instituciones estatales tienen su propio enfoque de género, el cual procede del marco normativo macro antes revisado y pon ende lo iré examinado en lo que sigue.

Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) es el máximo órgano de gobierno del Banco Central del Ecuador (BCE). Le corresponde formular la política monetaria y observar su aplicación a interés del BCE, para preservar el sistema monetario y financiero de dolarización ecuatoriano” (BCE 2024). En julio de 2017 la JPRMF emitió la política para financiar públicamente lo que después serían las viviendas de interés social, para que los créditos se otorguen con garantía hipotecaria a personas naturales. Las viviendas debían tener costo comercial menor o igual a \$70.000,00 USD y valor por metro cuadrado menor o igual a \$890,00 USD.³²

En marzo de 2019 se incorporó a la norma otras cuestiones igualmente de tipo financiero. Sin embargo, los valores que manda la JPRMF están muy por debajo del salario básico unificado

³² Los créditos también podían ser otorgados por las entidades de los Sectores Financiero Privado y Popular y Solidario. La cuota de entrada máxima: 5% del avalúo comercial del inmueble. Plazo igual o mayor a veinte años, y tasa máxima 4,99% efectiva anual, reajutable o fija.

(SBU) de 2017 y 2019.³³ Solo quienes tengan un SBU pueden asumir el endeudamiento de una VIS, y aquellos que generen ingresos de seis veces dicho salario pueden acceder a la VIP. Con lo que, se excluye directamente a las mujeres, contrario a lo que imprimía en todo el marco normativo ya revisado y así, esta PP falta en validez, y en reconocimiento y representación de las personas empobrecidos se hizo.

Con motivación del DE Nro 681, la JPRMF emitirá sucesivos cambios de denominación, tasas, cuotas y montos para que las viviendas sean consideradas VIS o VIP.³⁴ Pero con esos mandatos de orden económico se excluye a las mujeres, ostensiblemente las atravesadas por la etnia-raza como se vio en el primer capítulo. Ya que son ellas quienes menos acceden a los créditos y menos a los créditos hipotecarios (Deere 2021). De esto modo, aunque esta PP se dirigiría a grupos empobrecidos, y en ellos a mujeres jefas de hogar, con las disposiciones de la JPRMF y su puesta en práctica se las excluye.

Narbondo (2014) refiere que las PP suelen dirigirse a privilegiar a ciertos sectores como el privado, sobre otros que verdaderamente lo necesitan, como son las mujeres. Como cite antes, el sector privado es el que más gana. Esto es así porque el Estado en el neoliberalismo privatiza bienes y servicios estratégicos como la vivienda, en una libre competencia entre empresas mediada por las PP que emite. El usuario pierde, en este caso más las mujeres que necesitan una vivienda, pero cuyo acceso se mide por lo que puede comprar.

Si bien de alguna manera, con las disposiciones de la JPRMF se responde al déficit de vivienda, para que con ayudas financieras se acceda a ella, esas ayudas no son coherentes con los mecanismos reales de vida de la gente en situación de pobreza (Acosta 2009a). Pon ende son más las mujeres las que quedan excluidas.

La JPRMF no tiene una preocupación por los beneficiarios de una VIS, sino por el sector privado, en este caso la banca y los promotores/constructores, sobre los últimos su influencia es observable.³⁵ Es así porque la institución pide que los beneficiarios tengan una relación de

³³ Para 2019, la línea de pobreza se definió por los ingresos bajo los \$84,82 USD mensuales y de \$47,80 USD para la extrema pobreza (INEC 2020).

³⁴ Por ejemplo, las VIP se destinarían a población con posibilidades de adquirir viviendas de montos entre los 177,66 SBU a 228,42 SBU y reflejarían la misma tasa de interés preferencial del 4,99% que las VIS, lo cual debería reservarse solo para adquisición de VIS.

³⁵ Información proporcionada en entrevista del 4 de abril de 2024 realizada a uno de los promotores/constructores contactados, cuyo nombre ha sido protegido debido a las delicadas expresiones obtenidas. En total se entrevistaron a cuatro romotores/constructores.

dependencia o ingresos por cuenta propia que en situación de pobreza es inalcanzable y sobre las otras cuestiones antes expuestas.

Lograr la igualdad mediante la inclusión social de los grupos menos favorecidos, como las jefas de hogar era imperativo para el Estado y para este gobierno. Se pierde en congruencia, pues con la política que emite la JPRMF vemos todo lo contrario. Aunque la URS define pobreza, pobreza moderada o extrema pobreza con índices y valores a ser tomados en cuenta por varias instituciones del Estado, la JPRMF no se propone alterar las condiciones que llevan a dicha pobreza, por el contrario las remarca. Esto no es exclusivo de la JPRMF, veremos que otras instituciones intervinientes en esta PP también lo hacen.

Unidad de Registro Social

En 2009 se creó el Registro Social (RS) como una base de datos con información individualizada y familiar a actualizar cada cinco años. El RS era levantado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Luego esa facultad pasó a la Unidad de Registro Social (URS) que fue constituida por Moreno en 2019. El RS permite identificar las condiciones socioeconómicas de la población y determinar posibles beneficiarios de programas sociales o subsidios estatales. El RS caracteriza a la población antes que nada por las características del núcleo familiar y luego de acuerdo a otras dimensiones.

La información obtenida es usada por las entidades ejecutoras de la política social nacional. En el caso del MIDUVI, era su fuente para otorgar el bono de la vivienda (SENPLADES 2018).³⁶ Para la URS el núcleo familiar es: “Unidad de análisis que agrupa a una parte de los miembros de un hogar y se conforma por [...] una pareja, legal o de hecho, con hijos solteros, dependan o no económicamente de la pareja y que no formen otro núcleo” (URS 2021).

Sobre la información recogida en el periodo de junio 2017 a marzo 2020, de la población total registrada, quienes estarían en situación de pobreza y pobreza externa, se identificaron con *género femenino* 51,30% y *género masculino* 48,70%. El levantamiento de datos de esa

³⁶ Luego del gobierno de Moreno la información a ser recogida no solo era de núcleos familiares, sino además de hogares y personas. Según la política de vivienda en el periodo de estudio, un solo núcleo habita una sola vivienda. Pero con la nueva concepción que está por fuera del periodo de estudio, un hogar es otra unidad de observación del RS que puede tener uno o varios núcleos familiares, cuyos miembros comparten alojamiento y comida. O sea, un hogar puede tener uno o varios núcleos familiares que comparten alojamiento y comida. Así, uno o más hogares pueden habitar en la vivienda o en parte de ella, unidos por el parentesco consanguíneo o no (URS 2021). Esto es fundamental, si pensamos en clave de género, pues el trabajo doméstico y de cuidado cuyo peso recae en las mujeres y otros cuerpos feminizados se extiende más allá del núcleo familiar. Así para afrontar la cotidianidad e inclusive la pobreza, ellas tejen redes más allá del núcleo familiar, sino en el hogar.

manera enmascara la identificación sexo-genérica en toda su diversidad. Es decir la identificación fue binaria, si la persona se reconocía con género femenino o masculino.

Por lo que de cierta forma, se podría deducir que fueron más las mujeres con un RS y con ello quienes potencialmente pudieron acceder luego a una VIS, cuando esta base fue compartida con MIDUVI. En la variable raza-etnia, el 67,16% de personas dentro del RS se identificaron como mestizas. En cuanto a edad, los mayores grupos registrados corresponden a niños entre 10 a 14 años de edad. Como dije, de la población total levantada con el RS, las personas identificadas como no pobres son más que las que estarían en pobreza, la mayor parte de ellos estarían en Guayas y en Manabí (URS 2023).

De abril 2020 a mayo 2021 los datos son similares, solo que se añade las variables etnia-raza y discapacidad. Con esa información de base, en el periodo los RS fueron dirigidos más a personas mestizas y con discapacidades físicas (URS 2023). Ello se plasmará luego en el diseño de las viviendas del PCPT, que se adecúa a personas con discapacidad. En su mayoría de proyectos VIS se ubicarían en la costa ecuatoriana. Pese a esto, el análisis que se hace más adelante es de proyectos VIS ubicados en Quito, como indicaré, debido al acceso de información documental y en sitio, que limitada por la situación actual violencia en el país.

Aunque con el RS no se define quien obtendrá una VIS sí hay una trayectoria que culmina con dicho otorgamiento. Son más las mujeres en los dos barridos censales de la URS y por esto se las priorizó en esta PP Pero la variable género se debía explorar más profundamente, más allá del binarismo, pues así las disidencias sexuales quedan desplazadas y solo se agravan sus problemas de empobrecimiento y déficit de vivienda.

No hubo reconocimiento para las mujeres más allá del discurso la normativa relacionada al PCPT. Para eso, hay que entender el significado de ser mujer y ser mujer empobrecida en Ecuador y no es solo tratarla como población vulnerable; más bien, darles un rol activo en las PP (Barquet 2005; García 2011). Sobra decir que falta reconocimiento (Fraser 2008). La URS tuvo bajo alcance al nombrar *género femenino y masculino*, ya que se desconoce a las diversidades sexo-genéricas y se invisibiliza otros cuerpos feminizados que se contraponen a la norma (Fraser 2008).

Las personas LGBTIQ+ llenan incorrectamente un porcentaje femenino o masculino en la política de vivienda, lo que se contrapone a los postulados del marco normativo del PCPT en donde se celebraba la diversidad en la vida o la eliminación de las barreras discriminatorias

basadas en el género. Contrariamente, al no identificar y reconocer a estas personas, su participación no existe y por ende la dotación de vivienda nunca llega

Sobre los periodos señalados, la URS cambió de puntajes para establecer pobreza. Así menos personas entraron en los niveles de pobreza. Al hacer dicho ajuste se eligió una nueva técnica que estimó el consumo per cápita, que relaciona el número de habitantes con el total de bienes o productos consumidos por esas personas, según la capacidad de consumo de toda la población, como si todos tuviésemos las mismas posibilidades de adquisición.

De este modo existirían hogares pobres y *por consumo* que se clasificarían erróneamente. La pobreza además de ser estructural da cuenta de las estrategias adaptativas sobre los varios capitales que cuentan o no las personas. Por lo tanto la interpretación de un patrón de privación económica no es acertado (Spicker 1999). Las encuestas y bases de la URS carecen de fondo, pues no definen la pobreza como estatus limitante y de repetición constante

Con el RS se define únicamente a la pobreza en términos del dinero y lo que se puede consumir. Tal concepto oculta otras vulnerabilidades más allá de lo económico (MacEwan 2010) como el mismo hecho de ser mujer jefa de hogar, ya que ellas se tienen limitantes a más de lo económico. Al medir la pobreza así y con esto definir al “pobre” se deja de lado porque esa persona es pobre y que condiciones llevan a la reproducción de la pobreza (Gomes 2004).

Otro asunto es que al iniciar el periodo de estudio, el RS se levantó por familias, como si fuese un grupo y los datos se tomaron a la persona al frente de ella. Luego se levantaría información individualizada por cada miembro de esa familia. Este desfase ocultó la pobreza dentro de la misma familia y de los hogares³⁷ cuya clasificación fue errónea, según el propio MIES (2019). Acorde a este error, menos mujeres tuvieron reconocimiento y participación en su propia familia y hogar. Así fue como MIDUVI otorgó bonos, subsidios e incentivos.

Con todo el presidente tuvo una intención discursiva de ayudar a mujeres, sea en función de la jefatura de hogar o estado civil que se identificó con el último RS y al cual tuvo acceso MIDUVI para la posterior dotación de vivienda. Sin embargo, la priorización que realizará este ente no está basada únicamente en la pobreza, el estatus civil de la mujer o la responsabilidad del grupo. Es decir, hay más cualidades que para MIDUVI hacen a una

³⁷ Recordemos que solo hasta el gobierno sucesor de Guillermo Lasso, el RS se empezó a levantar además de la información familiar, de los hogares que están compuestos por más de una familia.

persona vulnerable (Granados 2017; De Sena 2020). Por tal motivo, en lo que sigue realizaré el análisis sobre dicha institución.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Desde 1992 al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se le atribuyeron actividades de control y regulación, y de establecer políticas y estrategias para la dotación de vivienda. En lo adelante me detengo en especificaciones sobre el modo en que esta institución concibió e implementó el PCPT para mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+.

Varios de los objetivos de esta investigación se responderán aquí, estos son: las formas en las cuales se representan a las mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+; el modo en que las tipologías de vivienda propuestas para el diseño y construcción de los proyectos VIS consideran la perspectiva de género y las diversas dinámicas familiares; examinar el proceso para ser beneficiarios de dichos proyectos; y algunos de los principales problemas y desafíos que empiezan a manifestarse no solo en cuanto a una perspectiva de género.

Para esto, describiré y analizaré categorías como la emisión de bonos, subsidios e incentivos y focalización, calificación de beneficiarios de VIS, características técnicas de las VIS y características de las familias beneficiarias, núcleo familiar, deuda y legalidad sobre la vivienda, socialización de los proyectos VIS y calificación de esos proyectos.

Bonos, subsidios e incentivos y focalización

La política pública de vivienda social emitida para el PCPT empezó con el Decreto Ejecutivo Nro. 11 de 25 de mayo de 2017. Con el mismo se creó la Misión “Toda una Vida” y la Empresa Pública “Casa para Todos”. También se creó la Secretaría Técnica del Plan “Toda una vida” dentro del Vicepresidencia de la República. Moreno no fundó nuevas instituciones, sino que las cambió de nombre y en cierta forma de estructura para el PCPT. El MIDUVI fue la institución prevalente durante el periodo de estudio.

En enero de 2018 se expidió el Reglamento para la operación del Programa “Casa para Todos-Primera Etapa”, allí se definen los tipos de incentivos, modalidades y valores de las viviendas.³⁸ Los incentivos son dos: para obras de urbanización y mejoramiento de obras de urbanización. También las modalidades son dos: vivienda en terreno urbanizado y vivienda

³⁸ Sobre la base del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV).

nueva en terreno propio. Cada modalidad tiene dos tipos: la vivienda 100% subvencionada y la de copago (a pagarse mensualmente hasta por 20 años).

En mayo de 2018 MIDUVI expidió “La política con las directrices para el desarrollo de proyectos VIS y sus beneficiarios, sujetos al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ‘Toda Una Vida’”. De esta forma todos los proyectos inmobiliarios VIS debían ser aprobados por MIDUVI en el marco del PCPT. Así empiezan las primeras especificaciones sobre VIS.

Más adelante se dispondría que el valor de la vivienda incluya el valor del suelo; y en el segundo segmento se agregue un subsidio inicial de \$6.000 USD o un pago de arriendo mensual, durante los ocho primeros años con opción a compra. De modo que los siguiente siete años el beneficiario cancele la totalidad de la vivienda, con la tasa preferencial de 4,99%.

En febrero de 2019 se organizaron de forma más clara estos beneficios, como: *bonos, subsidios e incentivos*.³⁹ Con la suma de todos esos beneficios se completaría el valor total de la vivienda fijado en 2017 por la JPRMF en \$70.000,00 USD. En caso de no completar, el beneficiario debía acceder a un crédito en BanEcuador, que es un banco público.

De esa forma el Estado definió más claramente su política de VIS en la práctica y, de hecho, la redujo, pues definió estrategias para ayudar a financiar las viviendas y se excluyó a quienes realmente, *ni con esas ayudas*, podían alcanzar la vivienda propia. Además, los *bonos, subsidios e incentivos* fueron poco controlados y carecieron de sostenibilidad en el tiempo por las fluctuaciones económicas en las arcas del Estado. Por lo tanto, estos beneficios no se materializaron en la entrega final de la vivienda (Fique 2008; Acosta 2009a). Además de que, a pesar de los bonos, subsidios e incentivos, los beneficiarios usualmente requieren endeudarse para completar el valor de la vivienda, es decir no todos ellos son adjudicados con los tres beneficios económicos a plenitud.

Todo esto termina expulsando más a las mujeres, quienes tienen más obstáculos para obtener créditos bancarios (Deere 2021) y no pueden completar el valor requerido por una vivienda y en otros casos recurren a un endeudamiento sin fin. Inclusive muchas de ellas se ven impedidas de participar activamente en el proceso por los trámites solicitados, debido a la multiplicidad de actividades domésticas y de cuidado que realizan.⁴⁰ Por los estereotipos

³⁹ A partir del Decreto Ejecutivo (DE) Nro. 681 de febrero de 2019 hubo más precisiones, que se fueron modificando una y otra vez.

⁴⁰ Según datos recogidos en campo y expuestos en la última sección de este trabajo.

sociales a otras mujeres se dificulta acceder a los beneficios mencionados, lo cual trataré más a detalle en el avance del análisis.

Calificación de beneficiarios de VIS

La Secretaría Técnica del Programa Toda una Vida (STPTUV) identificaba, registraba, actualizaba y emitía el listado de beneficiarios durante la ejecución del PCPT, según la métrica de selección y criterios de elegibilidad proveniente del RS. Durante el periodo de estudio, las personas en situación de pobreza, jefas de hogar y discapacitadas pasaron a ser los grupos beneficiarios priorizados.

En el proceso de calificación de beneficiarios para una VIS, al postulante se le solicitaba varios documentos y trámites que cambian cada vez que cambiaba un acuerdo ministerial. Por ejemplo, para evidenciar la discapacidad se empezó a solicitar un carné emitido y actualizado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) que por mucho tiempo no se requirió antes. Así, algunas familias que se encontraban en lugares remotos, pues las discapacidades en Ecuador estaban muy estigmatizadas y estas personas se ocultaban en lugares remotos.

Tras la propuesta del PCPT esas familias dejaron sus territorios originarios para establecerse en las ciudades principales por atención y diagnóstico especializados y para tramitar dicho carné. Con esto principalmente las mujeres perdieron las redes afectivas y de ayuda que tenían en sus sitios de origen. Peor fue para mujeres solas procedentes de pueblos y nacionalidades indígenas que abandonaron costumbres y modos de vida. Pues, como madres solas a cargo de personas con discapacidad sus medios y recursos para tal traslado eran deficientes.⁴¹

A lo largo del periodo existieron continuos cambios en la normativa respecto a la clasificación de beneficiarios. En noviembre de 2018 MIDUVI reglamentó la selección de beneficiarios de VIS con subsidio total del Estado. Se estableció la prioridad del núcleo familiar sin vivienda propia en extrema pobreza y pobreza moderada, también con vivienda propia irrecuperable. De ese núcleo familiar provenían otros miembros de la misma familia que según MIDUVI necesitarían *otra unidad de vivienda*. Como resultado, varios miembros de una misma familia podrían ser asignados a varias viviendas.

MIDUVI elaboró 10 criterios para clasificar a las personas de acuerdo con su situación socioeconómica y muchos de ellos se mantienen en la normativa de MIDUVI, estos son: de

⁴¹ Según datos recogidos en campo y expuestos en la última sección de este trabajo.

elegibilidad y de priorización. Los criterios de elegibilidad y priorización se complementan, uno detrás de otro. Esencialmente estos criterios orbitan en torno a si los núcleos familiares tienen o no vivienda. En la revisión de dichos criterios se otorgan puntajes que varían por las vulnerabilidades presentadas en la familia. Según el puntaje obtenido se establece un orden de prelación para asignar VIS que según el mayor puntaje recibe el subsidio total del Estado.

Con el AM Nro. 025-19 se realizaron más especificaciones sobre los criterios de priorización.⁴² En esos criterios se conjugan factores relacionales, contextuales y procesuales que se tratan luego brevemente y que pueden hacer variar la consideración de vulnerabilidad (Feito 2007; Espina 2008; De Sena 2020).

Los criterios de elegibilidad son seis, se basan en que el núcleo familiar esté en extrema pobreza o pobreza moderada y que no tengan vivienda propia o vivienda en malas condiciones materiales. Los criterios de priorización son nueve y se basan en este orden: por la discapacidad: enfermedades catastróficas, raras u orfandad; adultos mayores; personas expuestas a situaciones de violencia; familias monoparentales (padres o madres jefas de hogar); héroes o heroínas de la patria; deportistas destacados; víctimas de violencia de derechos humanos; y beneficiarios con sentencia en firme en relación a la vivienda.

Por esto la priorización de mujer jefa de hogar ubicada en quinto lugar o la una familia atravesada por la violencia ubicada en cuarto lugar, no son priorizaciones reales con las que se dé cuenta de las situaciones que viven las mujeres y su impedimento para acceder a una vivienda propia. Aun cuando en campaña y la normativa que ampara el PCPT se mencionó que la mujer jefa de hogar sería la primera en ser atendida.

También, acorde al orden de los criterios de priorización, se muestra cuáles son las prioridades en el PCPT y nos son precisamente las mujeres, dadas las variables que la atraviesan y no solo se centran en la pobreza Tampoco queda claro cómo MIDUVI mide la vulnerabilidad o porque una es más que otra. O sea porque se otorga mayor puntaje en el caso de que en la familia exista discapacidad sobre el caso de que haya violencia intrafamiliar, como si unas experiencias tuviesen más valor que otras.

⁴² Sobretudo en torno a justificar de manera formal la condición de cada familia. Por ejemplo, se solicitaron certificados del MSP sobre enfermedades catastróficas o sentencia de la función en caso de situaciones de violencia. Varias mujeres violentadas denunciaron estas situaciones y decidieron postular para una VIS. En otro AM posterior se detalló la verificación de documentación y que la declaración juramentada para beneficiarios sea ante un notario público..

En algunos puntos de la priorización se destaca el trabajo de cuidar de otra persona, realizado mayoritariamente las mujeres u otros cuerpos feminizados. En verdad las mujeres están sobrerrepresentadas en las labores de cuidado. Por esa razón ellas no están dentro de los mercados laborales y tienen déficit de recursos para acceder a distintos bienes y servicios, y que esto sea tomado en consideración muestra evolución en las políticas públicas.

Solo hacia las últimas priorizaciones hay más aproximaciones a la situación que viven las mujeres, ya que se nombra a la violencia intrafamiliar o la violencia doméstica. Sin embargo, se omiten otras violencias que también tienen que ver con la mujer, como la legal y la patrimonial (Deere 2021). De forma que la atención a las mujeres, primordialmente por ser jefas de hogar es sesgada, en tanto no considera a plenitud otros conflictos que viven las mujeres en su anhelo de casa propia.

Estas priorizaciones inclusive provocaron que muchas mujeres necesitadas de vivienda, en pareja, oculten dicha información para acceder al bien inmueble. Así lo expresa Acosta (2024) al recordar su trabajo en campo en “Socio Vivienda”, donde instaba a mujeres a arreglar su estado civil y luego de eso entrar al programa; en caso de que la pareja sentimental regrese y reclame la mitad de la vivienda, lo que no sería conveniente o justo. Esto pudo socavar intentos de otras familias que dieron información real y sustentada, pero no obtuvieron la VIS.

Entonces hubo cierta consideración hacia los grupos priorizados. Pero con esta priorización MIDUVI excluye otras vulnerabilidades que afectan mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+. De todas formas estos criterios categorizan a la gente (Gomes 2004; De la Vega Estrada 2014) y los sujetan viviendas de tipo social que tienen determinadas características, particularmente de tamaño y calidad, que finalmente mellan sus vidas

Después, en otros AM se expresó que *jefe/a de hogar*, lo es la persona que no tiene unión de hecho, pareja conviviente y es el único responsable permanente del cuidado directo de niños, niñas o adolescentes (NNA) esto en parte para salvaguardar los casos que refirió Acosta.

Desde mi punto de vista, este concepto alude a que un ser humano, a partir de su relacionamiento afectivo no debería legalizar el mismo mediante un matrimonio, pues en ese caso no sería digno de recibir una VIS.

Se añaden más discriminaciones, pues la persona sola o jefe/a de hogar debe tener niños a cargo, lo que implicaría necesariamente tener hijos propios, cuidar de hijos ajenos o responsabilizarse por NNA bajo cualquier circunstancia. Muy lejos de esa categorización estaría alguien soltero por decisión propia, o personas con o sin preferencia reproductiva,

como podría ser una pareja homosexual o heterosexual que están empezando un hogar, un hombre viudo sin hijos, jóvenes no binaries.

También podrían estar otros casos que no cumplen la condición de jefe/a de hogar pese a encontrarse en condición de pobreza, entonces no son susceptibles de tener una VIS. Así, la condición de jefatura de hogar obliga a que en el hogar residan hijos/as, con lo cual se asume que la reproducción biológica es lo que determina la conformación de núcleo familiar y solo en esas circunstancias la persona podría calificar como beneficiaria

Más tarde, en abril de 2020 hubo aportes terminológicos. El jefe o *la jefa de hogar* del núcleo familiar sería aquel reconocido por los demás miembros del hogar, por dependencia, afinidad, autoridad o respeto. En el caso que se vive solo, él/ella es jefe de hogar. Pero de esta forma, la mujer queda supeditada a lo que diga su familia, a un reconocimiento que puede o no hacerse.

En lo posterior, la normativa del PCPT tuvo cambios a lo largo del periodo de estudio, esos cambios modificaron especialmente los requisitos para postular y ser beneficiario de una VIS, además de que fueron alterando las categorías de priorización en el PCPT, lo que en muchos casos ha implicado confusión para las personas y las propias instituciones. Esto tiene implicaciones directas en quien decide emprender el trámite hasta la obtención de la vivienda.

Algunos de esos cambios fueron que, la inclusión de núcleos familiares cuyos miembros sean personas privadas de la libertad o familias sujetas a desastres antropogénicos. Se van identificando nuevas vulnerabilidades y estas se van incluyendo tras cada AM.

O sea que de alguna forma se evalúa la emisión e implementación de cada AM. Sin embargo, esas inclusiones debieron constar desde el primer momento, en fundamento y correspondencia a la normativa macro y en alineación a los objetivos del PCPT. Esto ha sido un sistema de prueba y error, desde un enfoque incrementalista en las políticas públicas (Fontaine 2015).

Con respecto al fortalecimiento comunitario, en este AM se incluyó a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades con asentamiento en tierras comunitarias; así como a ciudadanos procedentes de reasentamientos y afectados por el sismo de 16 de abril de 2016 de Esmeraldas y Manabí. El detalle no está en incluirlos, sino que esa inserción sea efectiva, hechos que evidenciaré en la siguiente sección. Recordemos que el PND se inscribió la adecuación territorial, cultural y poblacional, lo que demostraría el real conocimiento de las poblaciones a atender en respeto a sus formas de vida.

En el caso de discapacidades y enfermedades catastróficas se pidió que el titular de la vivienda tanto como su núcleo familiar sean *responsables permanentes y directos* de la

persona. Si bien con esto hay una preocupación por el cuidado de la persona afectada, también esto esclaviza directamente a la mujer, quien usualmente es la que cuida. Entonces, por una parte, al señalarla como jefa de hogar, no es del todo real que se priorice a la mujer sola, sino que la referencia es a una persona sola pero responsable de niños, niñas y adolescentes, personas discapacitadas y otras enfermas.

Por otra parte, ocurre que al indicar jefa/e de hogar, la jefatura tiene igual tratamiento si recae en la mujer o en el hombre; por eso no hay una consideración de las discriminaciones que desde el patriarcado y el androcentrismo han vivido las mujeres. Colocar a las personas en igual situación de jefe o jefa no aporta en nada a la equidad de género.

Desde la condición de jefa de hogar se podría compensar a la mujer y a otros cuerpos feminizados sobre el acceso a una vivienda propia, sin sujeciones de tipo moral, biológico, legal u otros, pero con una comprensión amplia, sostenida en la equidad. No ocurre así para las mujeres y otros cuerpos feminizados, menos para las disidencias sexuales pues el Estado tuvo una estructura que solo admitió a algunos y no a *todos* para tener la VIS. El Estado ha construido y representado personas acorde a limitadas concepciones, donde el sistema sexo-género y otras opciones, como preferencias de vida no caben.

Entonces decir que en el PCPT hubo un enfoque de género no debe darse por sentado, tal como se vio en las secciones 2 y 3 de este capítulo. En el PCPT, la imagen de las mujeres y su inclusión como beneficiarias se fundamente en ideas, conceptos y significados que las distorsionan (Guzmán y Montaña 2012). Por eso, la argumentación que se hace, particularmente de la mujer halla sitio en los cuatro modelos interpretativos de Barquet (2005) que puntualizo seguidamente

En el primero el de equidad, alrededor de la categoría *jefe/a de hogar* se atribuyen iguales consideraciones a hombres y mujeres, lo que garantizaría iguales derechos, pero como expliqué esto no se cumple, pues no hay un reconocimiento a profundidad de la multiplicidad de experiencias, roles y estereotipos que son parte de ser mujer en una sociedad patriarcal y androcentrista (Jaquette 1990; Anderson 1992 en Barquet 2005).

Identifico que el segundo modelo el de merecimiento está parcialmente ausente en el PCPT. El merecimiento se encuentra dado que se priorización grupos históricamente relegados. Pero este modelo no está, cuando so se reconoce que las mujeres contribuyen a la sociedad debido al trabajo no remunerado que efectúan en cada hogar y que merece ser reconocido y

retribuido. También omite que las mujeres además de ser jefas de hogar tienen otras capacidades, por ejemplo, para participar directamente en el mercado laboral.

En el tercer modelo el de necesidad, desde el discurso de Moreno se colocó a las mujeres como vulnerables en relación a factores que la afectan. A partir de esto se la minimiza en cualidades, capacidades y poder, se la simplifica y así sería más fácil atenderla, especialmente con PP asistenciales y focalizadas (Jaquette 1990; Anderson 1992 en Barquet 2005).

En el cuarto modelo el de argumentación, no hay indicio de que la mujer tenga tratamientos específicos más allá de ser madre o haber sufrido algún tipo de violencia. Se mantiene sesgos biológicos sobre la familia, la división sexual del trabajo, o los roles preestablecidos. En verdad tampoco hay quien cuestione esto, ninguna organización, asociación, dependencia a fin, o una agenda feminista que se convoque para el efecto.

Lo que afirmo también puede sostenerse en el enfoque sobre la desigualdad en dos de los cuatro vectores de Bosch (2017). Desde el vector social en el PCPT se construyó socialmente a una mujer jefa de hogar sin posibilidades de ser más que una destinataria de vivienda bajo las condiciones mandantes. En el vector económico si bien se reconoce que la mujer no dispone de los mismos recursos económicos que el hombre, no profundiza al respecto. Esto no eran tan difícil de hacer, al permitir que la vivienda no sea exclusiva de uso residencial, para que la mujer pueda efectuar actividades comerciales y generar ingresos propios al tiempo que atiende y cuida de los suyos.

En verdad todo lo dicho debió ser tomado en cuenta en el proceso de calificación de beneficiarios, tanto como en su exposición en la norma. Sin embargo muchos de los problemas señalados no solo provienen de la calificación de beneficiarios sino de la calificación de proyectos VIS, que corresponde al análisis siguiente.

Características técnicas de las VIS

MIDUVI debía definir y verificar los parámetros arquitectónicos y urbanos que garanticen calidad del hábitat de la población residente en los proyectos del PCPT. En enero de 2018 se definió a las VIS como vivienda propia y digna dirigida a familias de escasos recursos y sin fines comerciales con prohibición de enajenamiento y que las mismas tengan al menos 49 m² de construcción. El referente de tal área fue la tipología empleada en el proyecto “Juntos por Ti” de Esmeraldas y Manabí luego del terremoto de 16 de abril de 2016.

Esto pese a que en Ecuador se determinó el área promedio de metros cuadrados en los que vive el ecuatoriano: 54 m² (INEC 2017b).⁴³ Esto pese a que en la Encuesta Anual de Edificaciones (2016) se mostró que en muchas casas vive más de una familia o núcleo familiar. En Ecuador uno de cada cuatro hogares está constituido por cinco o más miembros, por lo que tal número de personas no podría vivir en 54m². Con esto no se ataca una de las aristas del problema de la vivienda que es el hacinamiento, sino que se agravan. Entonces las características técnicas de las viviendas no se definen acorde a la realidad de las familias.

Las viviendas post terremoto fueron diseñadas y construidas apresuradamente, mediante el sistema constructivo de prefabricado. El modelo se replicó en todo el país aun cuando era exclusivo para la costa.⁴⁴ Además el sistema constructivo hizo a las viviendas provisionales, lo que impide que se las pueda habitar por décadas y requieran de mantenimiento constante que pensando en las personas empobrecidos es un problema.

Tampoco esas viviendas se podían heredar a futuras generaciones que son preocupaciones que muchas mujeres tienen. Además al definir a las VIS con ese metraje mínimo, la posibilidad de que un mismo predio o dentro de la vivienda exista un área destinada para el comercio es insuficiente y son ellas las que tienen más necesidad de ese espacio en sus viviendas para realizar actividades que les permitan ganar dinero.

Por todo lo mencionado y por más, las viviendas en el PCPT carecieron de mecanismos de socialización y participación social. Otorgar una vivienda 100% subvencionada significaba entre otras cosas, realizar una socialización previa, sostenida y constante, así como involucrar a sus futuros habitantes. Solo hasta enero de 2018 se planificó un acompañamiento y fortalecimiento comunitario con las entidades intervinientes y las familias beneficiarias que no extendió por más de 24 meses.

Por eso la verificación del registro social, el seguimiento y el control de uso y ocupación de las viviendas fueron disminuyendo y los problemas acrecentando. Las personas que ocuparon

⁴³ Las viviendas así construidas se conocieron comúnmente como cajitas de fósforos y no se especificó si era para VIS o VIP, pero si indicaba que era para una familia. MIDUVI ha dejado claro que núcleo familiar es uno solo, y cada una debe postular para una casa. Si de ese núcleo familiar o familia principal se desprendieran otras familias, conformando un hogar, sea hijos, nietos, primos, etc., ya serían otras familias y cada una debería postular para viviendas independientes. Con esto primero se está negando la existencia de vínculos parentales y no parentales con una noción de familia tendenciosa, que omite otros enlazamientos de tipo sexo-afectivos. Esto agrava el hacinamiento. Comúnmente las mujeres y otros cuerpos feminizados ceden sus espacios en la vivienda.

⁴⁴ Esto se hizo mediante dos sistemas constructivos prefabricados denominados kubihogar y kubiframe, de autoría de la empresa KUBIEC, uno de los mayores fabricantes de la construcción en el país (Grupo KUBIEC 2024).

las viviendas cada vez soportaron menos los perjuicios de toda índole, como en lo legal, administrativo, constructivo y cotidiano, por lo que pasaron de ser beneficiarios a ser arrendadores luego del tiempo dispuesto en la norma.

Lo dicho constituye una barrera importante para la reproducción de la vida de las personas y familias. Por todo, la planificación debía ser meditada para ofrecer a los beneficiarios una verdadera vivienda de calidad, adecuada, segura y digna, tal como es el predicamento del PCPT. Independientemente de su situación socioeconómica, la gente tiene ambiciones con respecto a los sitios donde quieren habitar con familia, amigos, vecinos, sin importar si tienen o no los recursos y medios para hacerlo (Gilbert 2001).

Solo hasta después de los conflictos que menciono, se estableció que la vivienda de interés social tuviera un metraje de hasta 75 m², que haya tipologías de vivienda validadas por MIDUVI y más clarificaciones sobre los bonos, subsidios e incentivos. A la par, en 2019 en la normativa se inscribió que quienes construyan VIS accedan a la devolución del IVA del costo empleado en cada proyecto.⁴⁵

Por eso se menciona la devolución del IVA para los constructores de VIS, con lo que se favorece exclusivamente a las grandes empresas constructoras del país cuyo interés es incursionar en proyectos masivos para ganar más y donde el aspecto cualitativo pasa de largo. Al respecto uno de los promotores/constructores inmobiliarios declaró: “toda esta normativa ha sido promovida por nosotros”⁴⁶ (entrevista a promotor/constructor inmobiliario, Quito, 04 de abril de 2014) refiriéndose a toda la normativa aplicada en el PCPT.

Además, establecer 75 m² para vivir querría decir que la persona pobre no necesita más de eso para vivir sea que su familia tenga uno o 10 miembros o que su hogar se componga de más familias como exprese antes.⁴⁷ Según Acosta (entrevista, Quito, 16 de febrero de 2024) no es que a los gobiernos no les preocupen estas particularidades, sino que habría un desafío grande, porque a los profesionales de la construcción les representa muy costoso hacer un diseño para cada casa. Esto puede ser así, pero de esa forma la brecha cualitativa y cuantitativa que debe cerrar —el Estado— está lejos de cumplirse.

⁴⁵ En la Ley para el fomento productivo, atracción inversiones generación empleo de 2018.

⁴⁶ Información proporcionada en entrevista del 4 de abril de 2024 realizada a uno de los promotores/constructores contactados, cuyo nombre ha sido protegido debido a las delicadas expresiones obtenidas. En total se entrevistaron a cuatro promotores/constructores.

⁴⁷ Recordemos que tiempo después fue que el RS se levantaría por hogares, además de por familias. Aunque esto no se plasmó en la política de vivienda social durante el periodo de estudio.

Si pensamos con perspectiva de género, los deseos y hasta los sueños que se ponen en la vivienda propia para la mujer exceden lo que he mencionado. La vivienda es su propia subjetividad plasmada en cuatro paredes basada en sentimientos y emociones que transita esta, para vivir en respeto y confianza (Jacobs 1961). Por eso necesita que se faciliten sus actividades cotidianas y de relacionamiento dentro y fuera del hogar.

La mujer quiere y lucha por la casa propia para abrigar a su familia. Así lo manifiesta Maldonado (entrevista, Quito, 28 de marzo de 2024):⁴⁸

me dijo mi mamá es [...] debo tener un techo por mis hijas [...] donde acoger a nuestros hijos [...] incluido el marido. Las mujeres somos tierra [...] buscamos dónde llevar a nuestros hijos. [...]. Nosotras luchamos por la tierra. Y cuando ya consigues la tierra, luchas por la casa. Y cuando tienes la casa, luchas por el agua, luchas por la luz, por los caminos.

Por esto y por más, la calidad es vital en las VIS puesto que se destinan a población vulnerable que difícilmente se podrá dar mantenimiento a la vivienda y menos reparar o edificar una nueva en caso de deterioro o daño irreparable, así lo afirma Torres. No todo es negativo, MIDUVI procuró un diseño universal en las viviendas y eso se comprueba en las viviendas de los proyectos que analizaré próximamente.

Calificación de proyectos VIS

La calificación de proyectos VIS adquirió más relevancia en 2019, luego de la *Ley para el fomento productivo, atracción inversiones generación*. Pues como vimos esta fue el detonante para los sucesivos cambios que realizó MIDUVI en cuanto a la dotación de VIS. Inclusive por esa cuestión, es que autores como Brito (2023) estiman que el PCTP empezó apenas en 2019 y no en 2017. Sin embargo he afirmado y demostrado lo contrario por los hitos expuestos a lo largo del documento, sobretodo en cuanto a la conceptualización de los grupos prioritarios y la evolución normativa mediante prueba error.

En 2019, luego del DE Nro. 681, se estableció que los proyectos VIS se califiquen en dos etapas: anteproyecto y proyecto. Se solicitaba entre otra documentación: la declaración del promotor/constructor sobre la veracidad de su información, planos arquitectónicos, memoria descriptiva y plan urbano, todo con aprobación del GAD y bajo los lineamientos de MIDUVI.

⁴⁸ Extracto de las expresiones de la Lic. Luisa Maldonado, en entrevista realizada el 28 de marzo de 2024.

Se validaron tipologías y planes masa de los proyectos VIS acorde a la segmentación que explicó en las próximas líneas. Por eso el DE Nro. 681 que es el centro medular de la política pública de vivienda social del PCPT. Allí se recoge, unifica y actualiza la normativa para regular el acceso a vivienda de interés social y la de interés público. Normativa que abarca, considera y reitera los artículos de la CRE, la LOOTUGS y el COOTAD en relación al hábitat seguro y saludable y vivienda adecuada y digna.

En el DE Nro. 681 hay una diferenciación entre vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés público (VIP). Las primeras fueron en su mayoría planificadas técnica y financieramente por el Estado y construidas por la empresa privada. Las segundas son casi entera responsabilidad de la empresa privada, con poca regulación por parte de MIDUVI.⁴⁹

Por su relevancia esta PP, explico rápidamente la segmentación de vivienda dentro del PCPT, que se mantiene hoy en día. El primer segmento es de viviendas totalmente subsidiadas por el Estado con un área mínima de 50 m² si la vivienda contaba con dos dormitorios y de 57 m² si eran tres. Los costos fueron entre \$13.498,44 USD y \$22.678,64 USD y los terrenos podían ser del beneficiario o del Estado.

El segundo segmento es sobre las viviendas parcialmente subsidiadas por el Estado bajo dos modalidades, en ambas las casas debían tener mínimo dos dormitorios. Una modalidad era de arriendo con opción a compra de mínimo 57 m² y costo de \$13.498,44 USD. La otra modalidad era la de crédito hipotecario, la vivienda debería tener entre 50m² y 57 m² y costos entre \$22.682,58 USD y \$39.998,88 USD, en ambos casos los terrenos pueden ser del promotor/constructor o del Estado.

En el tercer segmento las viviendas serían similares que los segmentos anteriores, sus valores estaban entre \$40.002,82 USD y \$69.998,04 USD y los terrenos podrían ser del promotor/constructor o del Estado. Este segmento también se conoció como VIP. La segmentación que describo se fundamenta en lo económico y técnico, pero deja lado lo social.

⁴⁹ Las VIP son viviendas sin restricción de espacios o características técnicas. La diferenciación VIS y VIP se identificaba y justificaba en el PND y el PCPT. Pero esa diferenciación no estuvo en función de la extrema pobreza y pobreza moderada. Pues con los precios planteados, ni si quiera las VIS atienden a las personas empobrecidas.

Lo que pasó con esto es que los promotores/construtores se dedicaron a construir VIP y no VIS, ahondando la brecha del déficit habitacional. Esto es porque, las VIP se dirigen a un público que puede endeudarse por hasta \$70.000,00 USD, lo que implica evidentemente que esta población tenga las condiciones económicas y sociales para hacerlo. Mientras que la gente empobrecida continua sin ser atendida.

Sobre los nuevos reglamentos de junio de 2019 se harán más precisiones, una vez más sobre cuestiones económicas y técnicas que cumplen los beneficiarios. Para el primer segmento el costo mínimo de la VIS fue de 34,26 SBU (dos dormitorios), 41,12 SBU (tres dormitorios), acceso a incentivos de agua y saneamiento de \$1.500 USD y titulación por \$600 USD. Esto sería importante pues como se trató en el capítulo I, las mujeres son las que más sufren del aprovisionamiento de agua potable y su gestión residual.

Lo negativo fue que se mantiene el mínimo de espacios a sabiendas que las familias ecuatorianas se componen de cinco a más miembros. Se propenderá a la estandarización y a la masificación de los proyectos VIS, reduciendo calidad de vida. También a costa del relacionamiento, convivencia y fortalecimiento comunitario (PND 2017; PCPT 2017); que son cuestiones primordiales para las mujeres.

Después, se intervino sobre el procedimiento para registrar proyectos VIP y calificar proyectos VIS con los AM 30-19 y AM 31-19. Las precisiones orbitan para *simplificar* procedimientos para el promotor/constructor. Se optimización procesos que resultaron más atractivos para los promotores/constructores y su inversión nen VIP y no en VIS. Lo que concuerda con las expresiones del promotor/constructor entrevistado.

Para los beneficiarios no ocurre así, ellos son menos aventajados que los promotores/constructores. Es decir, existe una inclinación a optimizar y simplificar el trámite de calificación de proyectos y no la calificación de beneficiarios. O sea, hubo y hay un trato diferenciado de postulantes/beneficiarios versus los promotores/constructores que se ve reflejado en los procesos de calificación respectivos.

Esto es más claro con la emisión de bonos, subsidios e incentivos que posibilitan el acceso de vivienda para los postulantes. Es decir, esos beneficios están diseñados para ayudar a las personas que más lo necesitan a tener una vivienda propia. Así que los recursos que invierte el Estado deberían dirigirse más a bonos, subsidios e incentivos que a solventar las tasas de interés preferencial de los créditos de las personas que están en capacidad de endeudarse.⁵⁰

Tampoco el Estado debería financiar más tasas de interés preferencial y devoluciones al impuesto al valor agregado (IVA) para los promotores/constructores que destinar recursos directos para dotar de vivienda social. El Estado realiza estas acciones gracias a su

⁵⁰ Es decir, los créditos otorgados sobre las viviendas de interés público que tienen la misma tasa de interés preferencial que las viviendas de interés social.

endeudamiento con diferentes organismos internacionales no siempre con recursos propios, por eso a continuación presento el análisis de los contratos de préstamos efectuados por el Estado ecuatoriano y sus condiciones dentro del PCPT.

Contratos de préstamo para financiar las viviendas

Una de las ofertas del discurso de Moreno y en el marco normativo de PCPT fue atender a personas en situación de pobreza y extrema pobreza, con una vivienda de interés social, no de interés mercantil. Si las personas están empobrecidas es porque que no pueden alcanzar un estatus económico mínimo para sobrevivir, menos aún podrán adquirir una vivienda de miles de dólares, o endeudarse en el mejor de los casos por 20 años, sin un ingreso fijo y constante de dinero. Cuando la variable género se interseca con la pobreza, como he reiterado, las mujeres tienen menos chances a tener dicha vivienda.

Precisamente para atender aquello, siguiendo las disposiciones de la JPRMF es que MIDUVI reacciona y emite un valor que el beneficiario debe cumplir y que se supone alcanzaría con un crédito bancario. Pero con esas acciones se contribuye más a mercantilizar la vivienda, inclusive la de interés social (Harvey 1977; Fraser 2008; Jessop 2008; Narbondo 2014 y Sesma 2023). Además de que hay una primacía económica sobre las cuestiones sociales, que deberían tratarse en el mismo nivel de importancia. Las personas empobrecidas no logran cubrir los valores dispuestos para una VIS, por lo que el Estado emite bonos, subsidios e incentivos, los cuales tienen un costo que el mismo no es capaz de saldar.

En julio de 2019 se suscribió el Contrato de Préstamo BID 4788/OC-EC y su Primer Contrato Modificadorio en junio de 2020, entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Este contrato significó la primera operación individual bajo la CCLIP (Línea condicional de crédito) destinada a *Soluciones de Vivienda para hogares pobres y vulnerables*.⁵¹ El monto de este contrato fue por \$93,900,000.00 USD y otro de la AFD por \$80,900,000.00 USD. Créditos que son responsabilidad de MIDUVI para ejecutar viviendas nuevas, mejoradas, de arrendamiento, etc., y como dije cubrir los beneficios que brinda.

Existen más documentos que se suscribieron sobre la base convenios específicos con varios organismos multilaterales agencia de cooperación y desarrollo o el Banco de Desarrollo de China (CDB), cuyas transferencias solían ir a la Empresa Pública “Casa para Todos” (Informe

⁵¹ El número de proyecto es EC-L125. Documento aprobado con el Acuerdo Ministerial Nro. 009-21 de 16 de abril de 2021. Este préstamo se acabaría de pagar el 15 de junio de 2044.

de Rendición de Cuentas MIDUVI 2021). Una de las condiciones más básicas de estos créditos y convenios es que MIDUVI tenga posesión legal de los inmuebles donde construirá proyectos VIS y que el BID realice una evaluación intermedia y final del PCPT.⁵²

Los préstamos se otorgaron en virtud de que MIDUVI aumentaría el acceso a la vivienda digna en los hogares ecuatorianos en condición de pobreza o vulnerabilidad y de que se aporte a la inclusión social de personas con discapacidad, mediante mejoras en la atención de salud, educación de calidad, cuidado diario y recreación.⁵³

La cuestión de la deuda financiera no solo implicaba a beneficiarios sino al Estado ecuatoriano, sino la injerencia de organismos internacionales. De ese modo se muestran los encadenamientos entre la deuda pública y la deuda doméstica. Hay una explotación financiera a través de la deuda que pone de relieve el valor del capital (Gago 2019).

El último AM emitido de abril de 2021 fue el “Reglamento operativo del proyecto (ROP) ‘Soluciones de vivienda para hogares pobres y vulnerables’”, anexo al Contrato de Préstamo 4788/OC-EC. Ambos, contrato y ROP tienen la finalidad de seguir financiando VIS en el país como proyecto de inversión priorizado “Casa para Todos”. Esta es una de las últimas acciones en cuanto a vivienda que se realizaría en el gobierno de Moreno.

Socavamiento de las cooperativas de vivienda

En lo referente al *fortalecimiento comunitario*, con el Decreto Ejecutivo Nro. 1113 de julio de 2020 se emitió un reglamento cuyo objetivo es que el sector financiero público preste sus servicios de manera sustentable, eficiente, accesible y equitativa, que promueva y fortalezca el emprendimiento y las modalidades societarias; incluye la economía popular y solidaria, cooperativista, asociativa, comunitaria y artesanal.

En la novena disposición transitoria de dicho DE, pese a la existencia de numerosas cooperativas y asociaciones populares en el país, muchas de ellas lideradas por mujeres, se dispuso la liquidación de las mismas.⁵⁴ Eso, lejos de contribuir a ese fortalecimiento comunitario nuevamente se cae en discordancias en el PCPT.

⁵² Abordaré algunos de esos y otros datos del PCPT en la sección final.

⁵³ El último contrato representa el componente 2 que le corresponde a MIDUVI. Los espacios recreativos públicos facilitarían la integración de niños, niñas, adultos y personas con discapacidad.

⁵⁴ Las cuales haya cumplido cinco años de vida jurídica o haya adjudicado más del 80% de sus inmuebles. Inclusive se redujo a aquellas organizaciones que no hayan operado durante dos o más años.

Esto es gravísimo si pensamos en las mujeres, pues son ellas las que principalmente tejen comunidad desde cada uno de sus hogares y hábitats. Es a la mujer a quien le interesa tener próxima la familia, a la vecina para ayudarse con el trabajo de cuidado o con los quehaceres del hogar. Es la mujer que consciente del rol que se le ha asignado históricamente tiene la imperiosa necesidad del abrigo material, de la vivienda propia, adecuada y digna para sus hijos, y luego para ella. Es ella quien tiene menos y peores medios y recursos para forjarse la vivienda anhelada a través del mercado. Sino que, en la asociación mutua, con el ánimo compartido, enfrenta el problema de la falta de vivienda. Así lo ve Maldonado.

El PCPT no queda solo en la acción desde el gobierno central que he descrito, sino también de los gobiernos locales que pudieron emprender proyectos en el marco del PCPT. Para ofrecer más argumentos al respecto analizo enseguida el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito un ejemplo que presentaré seguidamente, cuya PP demanda retroceder algunos años atrás para su mejor comprensión.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En ordenanzas de 2008 y 2009 se definió que a la vivienda de interés social a la unidad habitacional destinada a familias de estratos socio económicos, que según el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) de 2003, pertenezcan a los quintiles 1, 2 y 3 de pobreza, personas o familias con capacidades especiales que no tengan vivienda propia. Además, se estableció el área máxima de la VIS de 80 m² con máximo de 1.25 SBU, incluido el terreno urbanizado y el uso de suelo, que no solo podía ser para vivienda. El valor de la VIS cambiaría cada año

En 2010 se creó la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) para ejecutar políticas de promoción y habilitación de vivienda para familias o personas con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en riesgo, mejoramiento de vivienda o vivienda nueva. La EPMHV se rige por la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda. Allí se estableció el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos de áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario, y se identificaron los predios de Bellavista de Carretas y San Francisco Sur.⁵⁵

⁵⁵ Ordenanza Nro. 0311 de 07 de mayo de 2010

En 2010 inscribió el *Plan de Relocalización*,⁵⁶ a la par se registró que colectiva e individualmente se puede ser beneficiario de una VIS. De manera que familias tanto como personas solas podrían acceder a una VIS. En la relocalización se priorizó a poblaciones vulnerables que se asientan en sitios de riesgo en la ciudad, donde habitan muchas mujeres empobrecidas y racializadas.

Para cubrir el valor total de cada vivienda se suma el bono de reasentamiento, el de vulnerabilidad otorgado por MIDUVI, y otro especial del MDMQ. Pensando en la vulnerabilidad por pobreza, jefatura de hogar, discapacidad y otras, la EPMHV refiere que aunque el valor de las VIS ascendió desde 2010 hasta 2021, luego descendió hasta 2023.⁵⁷

En el caso del otorgamiento del bono de vulnerabilidad especial, hay una evaluación socioeconómica y se da prioridad al jefe o jefa de familia beneficiaria, si es adulto mayor, si existe alguna persona con discapacidad en la familia y si la jefa de familia se encuentra en estado de gestación. Con lo que la consideración de madre sola y cuidadora persisten. Tampoco se incurre en que explícitamente a dichas mujeres se les dificulta tener ingresos propios.

Aunque hay similitudes con normativa nacional, también existen diferencias y aportes nuevos que enriquecen el marco legal y técnico. En especial, se alude un enfoque interseccional, porque se entrelazan categorías como la edad con el género y ninguna de ellas se superpone, salvo que sean personas empobrecidas, lo cual cuento como aciertos. Al rectificar y bajar los precios de las viviendas, la EPMHV considera la imposibilidad de los beneficiarios para cancelar la totalidad de una VIS.⁵⁸ Así se presenta el contexto de los proyectos VIS de Quito.

Las propuestas de vivienda social denominados Bellavista de Carretas y San Francisco Sur o San Francisco de Huarca y son dos de los cuatro proyectos que aludiré en el análisis a continuación. El primero pertenece al Plan de Relocalización del MDMQ.⁵⁹ El segundo al

⁵⁶ La base legal para el Plan de Relocalización se constituye por varias ordenanzas de 2010, 2011 y 2013. En la última se regula el proceso de valorización y financiamiento para relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable, y se establecieron otras condiciones para las familias beneficiarias. Este plan se resume en el Informe General Nro. EPMHV-DGS-2023-049 de 06 de octubre de 2023 proporcionado por la EPMHV. El plan se implementó el MDMQ luego de un invierno, fuertes deslaves, pérdida de vidas y bienes materiales en la ciudad.

⁵⁷ Informe General Nro. EPMHV-DGS-2023-049 de 06 de octubre de 2023 proporcionado por la EPMHV.

⁵⁸ No se logró obtener en campo información acerca del sistema o mecanismo empleado por el MDMQ a través de cada Administración Zonal o la Secretaría de Seguridad, para conocer cómo se califican con exactitud los beneficiarios de un VIS o alternativa habitacional, dentro del Plan de Relocalización.

⁵⁹ Según el último informe obtenido de la EPMHV (2024) hasta septiembre de 2023 el MDMQ habría construido 1105 viviendas, asignado 889 y entregado 668 de estos bienes.

pasar del MDMQ a MIDUVI corresponde a un proyecto VIS, el cual también contuvo a familias relocalizadas. Los otros dos proyectos Ávila de Carretas y La Toscana fueron netamente regulados y calificados por MIDUVI.

3.4. Conclusiones parciales

Por todo lo antes dicho, la categoría *jefa de hogar* simplifica y subrepresenta a la mujer. En donde no se toma en cuenta a las disidencias sexuales. Con la PP de vivienda social se acrecentan desigualdades, no se cuestionan rezagos históricos, sino que los reproduce. Las mujeres seguimos llevando la carga del hogar y por ende el acceso a una VIS es limitado. Pues, seremos calificadas como beneficiarias de una VIS, siempre que tengamos un *núcleo familiar*, con hijos, estemos al cuidado de personas enfermas o discapacitadas, cuando hayamos atravesado violencias, y todo esto sin una pareja que asuma responsabilidades.

Me pregunto entonces, donde queda la construcción de un hábitat seguro y saludable, de la vivienda adecuada y digna de la CRE y los otros instrumentos que rigen el Programa “Casa para Todos”. Donde están aquellos objetivos del PND de eliminar de machismo, el racismo, la violencia. Donde están las obligaciones básicas de respetar, proteger y realizar derechos insatisfechos que tiene el Estado, en torno a las personas más vulnerables del Ecuador. Donde están los ideales de desarrollo y bienestar, que solo permanecieron en el discurso de Moreno y en la letra muerta del PCPT.

No es justo que, que lejos de ayudar, se aumenten las trabas económicas, legales, culturales y sociales para que estas personas accedan a una VIS. Las cuales, deben ser saneadas por parte de MIDUVI, entidad que tiene la obligación expresa de entregar viviendas con las cualidades integrales del caso, en cantidad, calidad y precio. Pese a todo esto, las mujeres buscan con sus propios medios y recursos de vida, afrontan a su modo, la problemática causada a partir de ser beneficiarias de una vivienda de interés social otorgada por MIDUVI.

Pero esto, es un problema en sí, pues el Estado está colaborando con la revictimización de las poblaciones más empobrecidas del país, las violenta, acentúa su pobreza y las desigualdades socioeconómicas. No hay una verdadera sensibilidad antes estas personas, pero si la hay para los grupos de poder como constructoras e inmobiliarias que están dirigidas por hombres que mantienen su estatus y se siguen enriqueciendo a costas de los que más necesitan de una política pública efectiva que en verdad los atienda. Por lo que, la ciudad y especialmente la vivienda sigue dominada por intereses capitalista al servicio de un orden neoliberal.

Con las políticas públicas sociales, como la vivienda, el Estado como garante de derechos, está obligado a reflexionar y accionar de forma congruente, sostenida y continua para el beneficio de las personas más empobrecidas y en particular de las mujeres, cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+. Esto si pretende objetivos de justicia social, de reivindicación, donde en verdad se reconozcan y efectivicen los derechos humanos y sociales básicos. Además, donde existan cuestionamientos de subordinación, subvertir prácticas de inequidad y nuevas interpretaciones. Con el objetivo de que las poblaciones que he mencionado tengan el lugar que se merecen en la PP y realmente se logre el reconocimiento, representación, participación y redistribución.

No es tarea fácil, ya que se requiere poner en el centro el trabajo no remunerado dentro y fuera del hogar, el afecto y cuidado, las tareas domésticas y toda la carga laboral extra que asumen. Para mí, solo de esta forma, se logrará dotar de una vivienda social como parte de un cúmulo de necesidades integrales de la vida, porque la vivienda ni la ciudad son espacios neutrales al género.

Capítulo 4. Presentación general de los proyectos de vivienda de interés social

La política de vivienda de interés social se dirigió a personas con escasos recursos económicos. Luego se integraron otras categorías de desigualdad relacionadas con el género como la jefatura de hogar y la discapacidad.⁶⁰ La consideración principal fue que las mujeres sean beneficiarias en tanto jefas de hogar y esto es un sesgo en el PCPT, como he argumentado antes. A ello suma ciertas concepciones que se manejan en las políticas públicas (PP) sobre la familia nuclear tradicional, que resulta restrictiva frente a la diversidad de familias y hogares complejos, que en realidad existen.

Para seguir profundizando en estas cuestiones, en el presente capítulo se analizará tres de los múltiples proyectos de vivienda que se planificaron y construyeron bajo el PCPT como proyectos de VIS. Uno fue ejecutado directamente por MIDUVI: San Francisco de Huarca (Huarca). El segundo es Bellavista de Carretas (Bellavista), ejecutado por el gobierno local.

El tercer proyecto es Ávila de Carretas (Ávila) ejecutado por la empresa privada y regulado por MIDUVI.⁶¹ Ocasionalmente se referirá a un cuarto proyecto La Toscana, pero a causa de sus características VIP no corresponde el análisis de los tres proyectos indicados antes. Todos los proyectos se encuentran en la ciudad de Quito (Ver figura 4.1). Su elección se debió a la facilidad de acceder con información documental y a las posibilidades reales de acceso al territorio, limitada actualmente por el incremento de la violencia en el país.

Lo que sigue está organizado así: primero hay una introducción de cada proyecto, donde se incluyen asuntos de carácter general. Después habrá una descripción detallada y un análisis de dimensiones y categorías que encuentro en esta PP. La primera dimensión es sobre los grupos beneficiarios, le sigue la dimensión de reproducción social, y finalmente la dimensión arquitectónica. En todas ellas se tendrá en cuenta categorías específicas relacionadas a la conceptualización y a la implementación de la política pública de vivienda social, manifestada en los proyectos VIS y que permiten integrar una mirada de género.

⁶⁰ Progresivamente hubo más categorías como la enfermedad o la etnia-raza.

⁶¹ Ocasionalmente aludiré al proyecto La Toscana, por la información obtenida en campo.

Figura 0.1 Ubicación de los proyectos de vivienda de interés social de análisis



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps (2024).

4.1 Proyecto Urbano-Arquitectónico Especial San Francisco de Huarca

Huarca es un proyecto ubicado en el extremo sur de la ciudad, muy cerca al sector denominado La Ecuatoriana, aunque luego se ejecutó por el gobierno central en 2015.⁶² En 2015 se expidió el Proyecto Urbano-Arquitectónico Especial llamado San Francisco de Huarca, cuyo destino sería para familias de bajos y medianos recursos económicos sin vivienda o que requerían una por emergencia.⁶³

El proyecto se compone de 618 unidades habitacionales ubicadas en seis manzanas residenciales. Huarca tiene tres tipos de vivienda: las 1D, 4D y 12D (Ver Figura 4.2) y en cada manzana se encuentran las tres tipologías. Además, hay tres manzanas de equipamiento, de áreas verdes, canchas y juegos infantiles (Ver Figura 4.3).

⁶² Originalmente Huarca fue concebido por el MDMQ mediante Ordenanzas Municipales Nro. 0311 de 29 de abril de 2010 y Nro. 0328 de 18 de octubre de 2010. Después pasó a manos del gobierno central y fue construido por la empresa privada a través de la Empresa Pública Casa para Todos. A partir de lo cual las viviendas se debían destinar a personas en pobreza moderada y extrema pobreza.

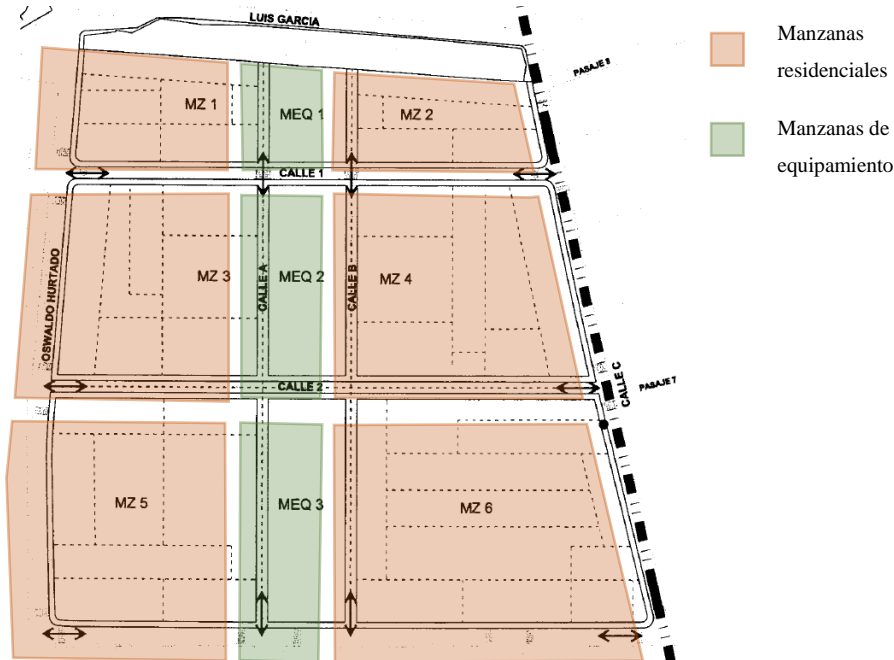
⁶³ Ordenanza Municipal Especial Nro. 0052 de 18 de marzo de 2015.

Figura 0.2 Disposición de tipos de vivienda en Huarcay



Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza Municipal Nro. 052 (2015).

Figura 0.3 Disposición de manzanas proyecto de vivienda Huarcay



Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza Municipal Nro. 052 (2015).

Desde la municipalidad se recomendó arborización, mobiliario urbano, bancas y luminarias, todos ellos con especificaciones y medidas especiales, en algunos de los espacios públicos

como plazas y puntos de encuentro en cada manzana y en todo el proyecto.⁶⁴ Entre otras regulaciones se estableció la polifuncionalidad del proyecto, para que en su interior además de vivienda, existan otros servicios como comercio o recreación.

Estos son aspectos destacables para los proyectos de VIS, que suelen construirse con áreas comunales deficientes, aun cuando las mismas pueden promover la construcción de comunidad y fortalecer el tejido social, que le dan vitalidad a este tipo de proyectos. También porque al permitir uso mixto se ofrecen herramientas para los habitantes generen recursos económicos, a la vez que puedan estar cerca de casa, y de este modo se oferten bienes y servicios cotidianos que son básicos para la producción y reproducción social.

Desde una perspectiva de género esto es más relevante, pues en especial son las mujeres las responsables del sostenimiento de la vida y la reproducción social, tienden a ser parte de manera activa de los espacios colectivos, donde se tejen vínculos de cuidado. Al contar con los bienes y servicios próximos a sus viviendas, a las mujeres se les facilita la ejecución de sus actividades diarias. Todas estas consideraciones son parte integral de las demandas del urbanismo feminista que pueden ser plasmadas a través de una política pública de vivienda.

Por eso, la forma en que se concibió Huarca atendía a asuntos relacionados con una comprensión amplia de la vivienda, de la comunidad como espacio urbano, y del derecho a una vivienda y hábitat dignos. Con esto de algún modo se tiene en cuenta las actividades de producción y reproducción social, y de que las personas de bajos recursos pueden desarrollar diversas actividades en sus hogares para obtener ingresos principales o secundarios, que es indispensable para todas las personas, más para las empobrecidas.

En lo que respecta a los aspectos arquitectónicos, las dimensiones mínimas en las viviendas fueron definida por el número de dormitorios, si la cama era doble o simple y otras especificaciones. La sumatoria de estos y otros espacios básicos resultaría en el área mínima por vivienda⁶⁵ (MDMQ 2015). Por todo es posible notar una planificación ordenada del proyecto en términos arquitectónicos y urbanísticos. Como señalé, en apego a la normativa local y nacional se definió los grupos prioritarios por sus escasos recursos económicos. Sobre cuánto de eso se expresa luego en la ejecución del proyecto haré referencia más adelante.

⁶⁴ Ordenanza Municipal Especial Nro. 0052 de 18 de marzo de 2015.

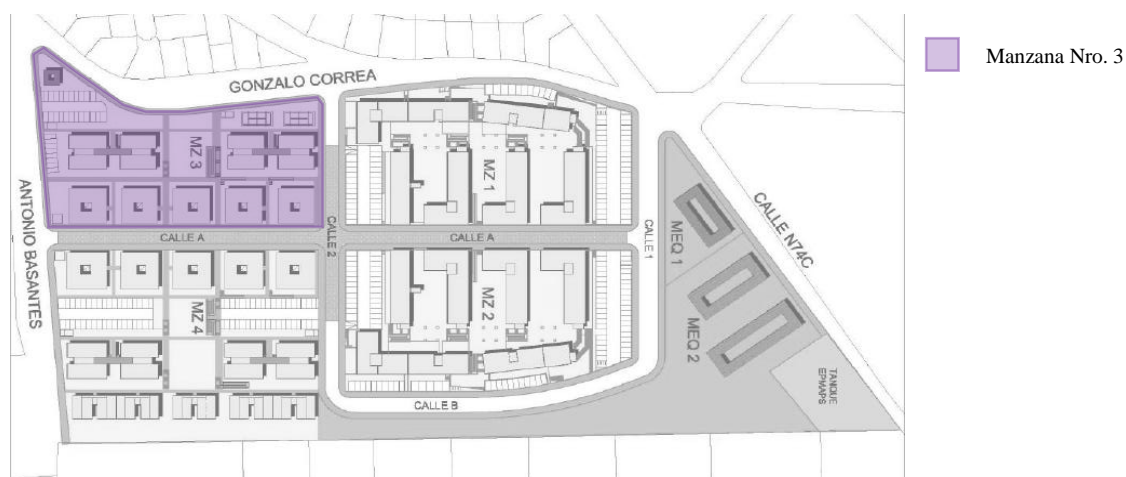
⁶⁵ Esa área oscila entre 41 m² a 58m².

4.2 Proyecto Urbano Arquitectónico Bellavista de Carretas

El Proyecto Urbano Arquitectónico Específico denominado Bellavista de Carretas es de uso de suelo residencial y equipamiento.⁶⁶ Este proyecto fue concebido desde 2010 y en el periodo de estudio continuó ejecutándose por parte del MDQ. Acorde a Estupiñán⁶⁷ (entrevista, Quito, el 26 de marzo de 2024). Hoy en día tiene un paro debido a temas administrativos y presupuestarios

El proyecto se ubica al extremo norte de Quito en el sector de Carretas muy próximo al Terminal Terrestre de Carcelén. Originalmente Bellavista de Carretas se compondría por cuatro manzanas grandes y dos manzanas de equipamiento, solo una de las primeras cuatro está culminada que es la de vivienda y corresponde al análisis de este proyecto⁶⁸ (Ver figura 4.4). El MDMQ planearía construir las manzanas restantes en un futuro.⁶⁹

Figura 0.4 Proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas



Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza Municipal Nro. 0375 (2013).

En Bellavista se plasmaron aspectos sobre la integralidad del hábitat para elevar la calidad de vida de las familias, la constitución de comunidad con identidad propia, la introducción de actividades productivas y espacios públicos. Como en Huarca, desde la planificación de este proyecto se aportaría al desarrollo comunitario y la economía solidaria.

Hablar de comunidad y solidaridad es especial para las mujeres, ya que son quienes atraviesan dificultades para separar la esfera productiva de la reproductiva, y esto es indispensable para

⁶⁶ Ordenanza Nro. 0327 de 18 de octubre de 2010.

⁶⁷ Carlos Estupiñán, funcionario de carrera del MDMQ.

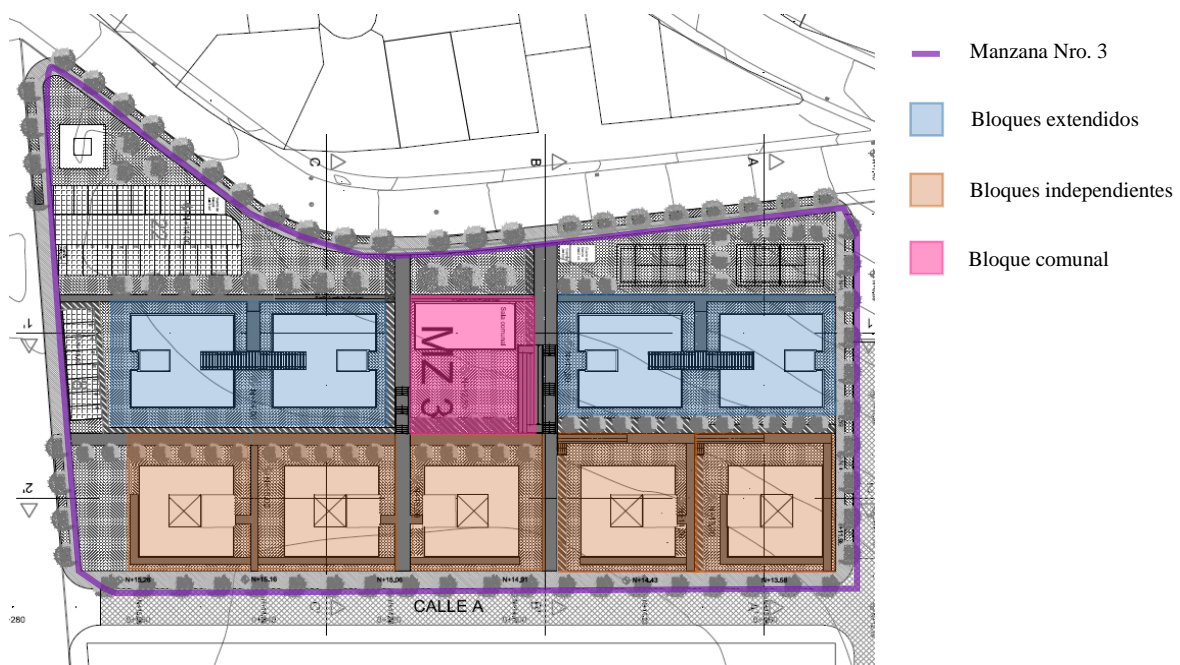
⁶⁸ La obra de la Manzana Nro. 3 de vivienda fue culminada el 24 de marzo de 2014.

⁶⁹ En entrevista realizada a Carlos Estupiñán, funcionario de carrera del MDMQ.

ellas (Muxi 2018). También por los múltiples traslados que las mujeres realizan a lo largo de su día y la necesidad de compaginar las tareas domésticas, el trabajo externo y el de cuidado, por eso la proximidad debe ser tomada en cuenta (Kern 2019).

La Manzana Nro. 3 está dispuesta en cinco bloques independientes y dos bloques llamados extendidos. En total existen nueve bloques. En el centro, al ingreso del proyecto existe una manzana que alberga un punto de encuentro que se constituye en la sala comunal. Las demás áreas no coloreadas pertenecen a equipamiento y circulaciones horizontales (Ver figura 4.5).

Figura 0.5 Proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas, Manzana Nro. 3 construida



Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza Municipal Nro. 0375 de 2013 (2024).

En el proyecto se promovería la vivienda adecuada y digna y un hábitat seguro y sostenible⁷⁰. Similar a Huarca, se mantiene el área total mínima de cada tipo de vivienda que era 49 m².⁷¹ Los grupos de atención son personas de escasos recursos económicos. También se mencionó que las personas con capacidades especiales tendrían ubicación prioritaria de sus viviendas en

⁷⁰ Ordenanza Nro. 0327 de 18 de octubre de 2010.

⁷¹ En el AM Nro. 002-2018 de 25 de enero de 2018 se definió que las VIS tuvieran al menos 49 m² de construcción, según la tipología empleada en el proyecto “Juntos por Ti” de Esmeraldas y Manabí post terremoto de abril 2016.

planta baja. Inclusive habría otras consideraciones técnicas semejantes.⁷² (MDMQ 2010). Como en Huar cay que tanto de esto se materializó en el proyecto, se tratará próximamente.

4.3 Proyecto de vivienda social Ávila de Carretas

Entre los varios proyectos que MIDUVI calificó como vivienda de interés social durante el año 2019 está Ávila de Carretas, por lo que fue ejecutado dentro del Programa “Casa para Todos”. El proyecto se encuentra en el sector de Carretas y colinda al norte con el lote correspondiente a Bellavista de Carretas; está integrado a un predio mayor donde existen otros dos proyectos: Conjunto Granada y Conjunto Sol de Miami que no son VIS (Ver figura 4.6).

En el momento en que el proyecto obtuvo la respectiva calificación de VIS por parte de MIDUVI, Ávila debía dirigirse a personas de escasos recursos económicos. Sin embargo, y aunque las viviendas se ajustaron a los parámetros económicos y técnicos dispuestos por MIDUVI, el proyecto no cumple los fines sociales propios de las viviendas de interés social.⁷³

Mediante la cuenta formal de Facebook de MIDUVI se indicó que Ávila de Carretas es un proyecto VIS de 56 departamentos cuyo costo individual sería \$69.990,00 USD. A la vez, se invita a obtener una vivienda propia con la Misión Casa para Todos, con crédito del 4.99% de tasa de interés a 25 años plazo y 5% de entrada (MIDUVI 2020).

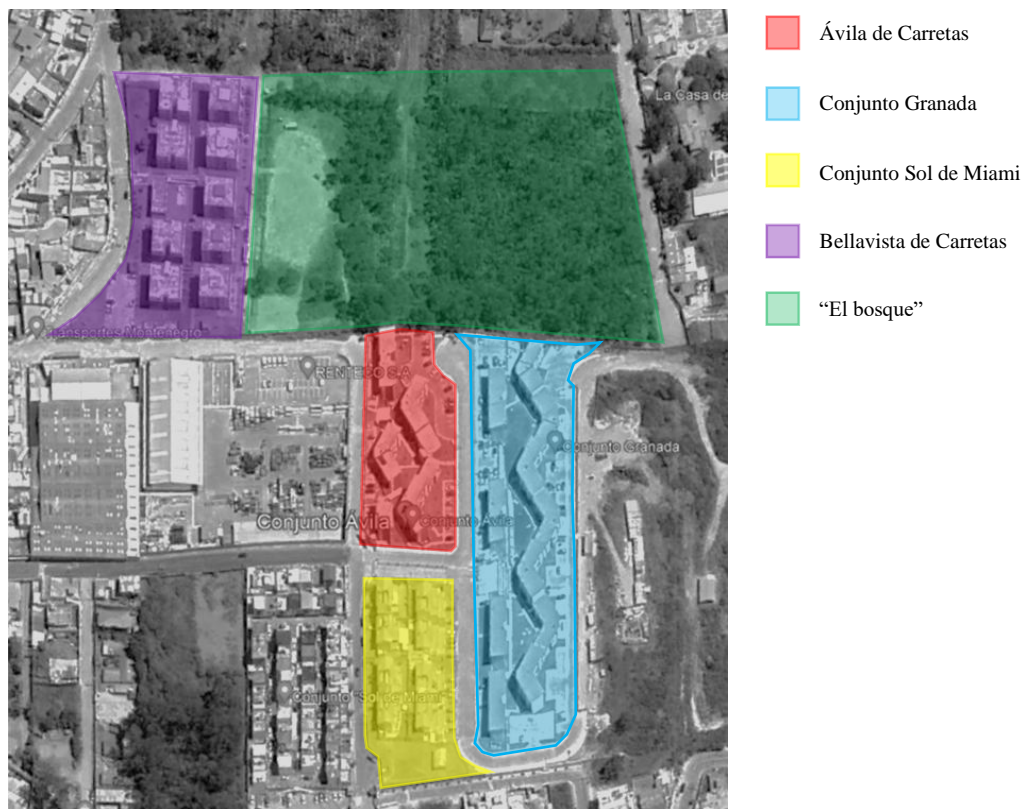
Todas las viviendas del proyecto cumplen con el mínimo de espacios y el costo máximo para VIS, y se comercializaron dentro de los \$70.000 USD. Hoy en día el valor de las viviendas ronda los \$72.000,00 USD.⁷⁴ Todas las unidades habitacionales tienen parqueadero. Hay dos tipos de departamentos: de dos y tres dormitorios, por lo que hay dos tipologías de vivienda.

⁷² Esto en la Ordenanza Nro. 0375 de 22 de marzo de 2013, que sustituye la Ordenanza Especial Nro. 0327. Además, conforme el Contrato Nro. DJ-EPMHV-2013-029 de 28 de junio de 2013 se determinó la construcción del proyecto Bellavista Manzana Nro 3 (existe actualmente), en el que consta el costo total del proyecto con las cuatro manzanas y el costo de los bloques a implantarse solo de manzana Nro. 3

⁷³ En el trabajo de campo se constató que un beneficiario VIS no puede ser acceder a una vivienda en Ávila.

⁷⁴ Actualmente los departamentos todavía se pueden adquirir con el crédito VIS/VIP (Construir Futuro 2024).

Figura 0.6 Ubicación del proyecto de vivienda de interés social Ávila de Carretas



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps (2024).

El proyecto de Ávila se promociona en redes sociales como de gran plusvalía, cerca de transporte público, centros comerciales, sin ruido ni contaminación y con seguridad privada; con vías de acceso pavimentadas y disponibilidad de todos los servicios básicos. Las viviendas se construirían con los mejores materiales del mercado, sistema sismorresistente, sin costo adicional por parqueadero, con bodegas y asesoría en todo el proceso de compra.

En campo se constató que otros proyectos VIS pasaron a ser VIP, como en el caso del proyecto La Toscana,⁷⁵ sobre este proyecto cito algunas cuestiones. La Toscana se ubica en el

⁷⁵ Esto puede deberse a que según la política de vivienda durante el PCPT, los beneficios que se ofrece a los promotores/constructores inmobiliarios en caso de construir proyectos de VIS es en principio atractivo. En primer beneficio se otorga una tasa de interés preferencial cuando el beneficiario solicitar un crédito bancario o hipotecario. El segundo beneficio es que se otorga al promotor/constructor la devolución del IVA sobre el monto de los costos directos del presupuesto invertido en del proyecto. Acorde a las entrevistas realizadas a varios promotores/constructores, el primer beneficio si bien le abre puertas a la comercialización de las VIS no les beneficia directamente a ellos; y el segundo beneficio debe tramitarse en el Servicio de Rentas Internas (SRI), eso demora meses y no siempre se les devuelve el dinero esperado. Así, para los promotores/constructores inmobiliarios es más conveniente calificar su proyecto como VIS y luego (como no hay control ni verificación al respecto) comercializarlo como VIP. A fin de cuentas, esto aventaja a los promotores/constructores inmobiliarios

sector La Bonanza de Calderón, cuenta con 30 casas, pero están edificadas 10 viviendas y su modelo tipo de vivienda unifamiliar de 3 dormitorios. Son casas de 90m² de construcción, 18m² de jardín posterior y 25m² de parqueadero y jardín frontal. En el proyecto existirían La Toscana fue un proyecto aprobado como anteproyecto de vivienda de interés social por MIDUVI, pero por sus características económicas y técnicas se aprecia que es VIP, inclusive así se comercializa actualmente. En página web y en sitio físico se indica que habría piscina, gimnasio equipado, área de BBQ, juegos infantiles, garita de guardianía y cerca eléctrica perimetral (Metro Asesores bienes raíces 2024). El precio de las viviendas es \$77.000,00 USD, aplica al crédito VIP con el BIESS y otras conocidas entidades bancarias privadas del país. Igualmente se señala el interés del 4,89% y del BIESS del 5,9%, para el respectivo crédito (Metro Asesores bienes raíces 2024).⁷⁶

4.4 Dimensiones y categorías de análisis

Lo que sigue es un análisis de los tres proyectos de vivienda social mencionados: Huarca, Bellavista de Carretas y Ávila de Carretas; eventualmente también se aludirá al proyecto La Toscana. Las dimensiones que se analizarán son tres: grupos de beneficiarios, reproducción social, y dimensiones arquitectónicas en tanto que urbanísticas. Dentro de la primera dimensión se analizarán cuatro categorías: pobreza, mujer jefa de hogar, discapacidad y relocalización.

En la dimensión de reproducción social se presentan tres categorías de abastecimiento, servicios y equipamientos; vida comunitaria; y violencias e inseguridad. En todas estas categorías habrá análisis pertinentes a la dimensión urbana. Finalmente, se analizará la dimensión arquitectónica, donde argumentaré que también el acceso a la vivienda adecuada y digna también reside en la disposición arquitectónica de la misma, a fin de atender las formas de uso y ocupación que requieren los beneficiarios de una VIS. Esta dimensión contiene aspectos sobre la composición formal, funcional y técnica-constructiva, en dos escalas, la del proyecto y la de la vivienda. No obstante, también se aludirán dimensiones de orden urbano que son concernientes para desarrollar mi argumento.

Para el efecto, se realizarán comparaciones pertinentes entre los proyectos Huarca y Bellavista, ya que corresponden a proyectos calificados como vivienda de interés social y que

y desventaja al Estado ecuatoriano que se endeuda para cancelar los bonos, subsidios, incentivos y tasas de interés preferencial asociados a las VIS.

⁷⁶ En el trabajo de campo se constató que un beneficiario VIS no puede acceder a una vivienda en La Toscana.

han sido materializados como tales. Otras comparaciones se efectúan entre Ávila y La Toscana, que aunque promovidos como VIS, en la práctica se comercializan como vivienda común o lo que sería VIP. Complemento el análisis con las experiencias de algunos de los habitantes de Huarcay, Bellavista de Carretas y Ávila de Carretas.

4.1.1. Grupos de beneficiarios

Para Huarcay y Bellavista la postulación y calificación de beneficiarios son los primeros pasos para la dotación de vivienda adecuada y digna. Los beneficiarios del proyecto son personas de bajos recursos económicos y vulnerables, acorde a las categorías de pobreza, mujer jefa de hogar, discapacidad y relocalización, las cuales cito brevemente pues ya las he tratado en el pasado. Estas categorías se imbrican, es decir, una persona puede ser beneficiaria al ser considerada pobre, también ser mujer jefa de hogar y ser priorizada por ambas cuestiones. Quizás la priorización estuvo en que había un miembro en la familia con discapacidad. O probablemente la priorización se fue por ninguna de las anteriores, sino solo por relocalización.

Aunque guardan bastante similitud sobre esta calificación, en los dos primeros proyectos se notan algunas particularidades que iré desglosando. Mientras que los proyectos Ávila y La Toscana cuentan a la par más diferencias, principalmente sobre beneficiarios, así como sobre el costo, forma de acceso y configuración espacial de las viviendas, de lo que también me ocupó en esta y próximas secciones.

Todos los beneficiados de una vivienda de interés social proporcionada por MIDUVI y por el MDMQ han sido categorizados primero por su condición económica de *pobreza*. Con la información obtenida en el trabajo de campo se verificó que tanto en Huarcay como en Bellavista de Carretas el proceso para ser beneficiario es engorroso y empieza con la demostración, en primer lugar de la mencionada condición. Esto demanda tiempo, conocimiento y recursos económicos que las personas empobrecidas no tienen, por lo que antes deben mostrarse incapaces de cubrir sus necesidades básicas ante las entidades competentes.

El procedimiento es complicado para estas personas, lo que puede conducir, de hecho lo hace, a la revictimización, pues ya han sufrido exclusiones múltiples por parte de la sociedad y de las instituciones estatales. Así, el procedimiento se alimenta de las lógicas de reconocimiento injusto hacia las personas empobrecidas, al escrutinio público y el juicio moral; como señala

Spicker (1999) es una revictimización en torno a su empobrecimiento. Por eso, la pobreza y la desigualdad son cuestiones de acceso a recursos y de reconocimiento injusto y redistribución.

La clasificación y reclasificación basada en el empobrecimiento económico provoca una serie de estereotipos que ahondan la situación de las personas ya vulnerables en ámbitos más allá del económico. Su vida precaria remite a exclusiones, a relaciones de poder y a las propias instituciones; allí se muestran las limitaciones de los vínculos entre sujetos e instituciones, justo desde donde se planea atenderlos. Por eso, el concepto de pobreza exige profundización.

Para dejarlo más claro, siguiendo a Satriano (2006), Espina (2008), McEwan (2010), Jelin (2014) y De Sena (2020) la pobreza se entiende mejor si se habla de desigualdad. Con las políticas públicas se persigue la disminución de la pobreza, pero no la reducción de las brechas de desigualdad y la redistribución la riqueza (Fraser 2006; 2008). Lo cual es un error que deja mella en los beneficiarios de programas y proyectos sociales, principalmente en las mujeres.

Bajo la categoría de pobreza examinaré con las siguientes categorías un poco más el proceso para acceder a una VIS en Huarca y en Bellavista de Carretas, que debió ser igual para Ávila de Carretas y La Toscana, pero no. Es decir, para postular e ingresar al proceso de calificación de beneficiarios se antepuso lo económico al definir el máximo de ingresos de los postulantes. Luego conforme el salario básico unificado (SBU) se definieron los *bonos, subsidio e incentivos* a entregarse al beneficiario. También en el proceso ocurre que se priorizan otras categorías que trato a continuación y como he dicho se van entrecruzando en los grupos de atención.

Ese entrecruzamiento es más palpable en Huarca, donde se contaron beneficiarias jefas de hogar en un 70%,⁷⁷ quienes se presentaron como madres solteras, mujeres divorciadas o separadas y viudas, cuyos ingresos en un 49% estuvieron entre 1 a 1,5 SBU y eran los únicos o más importantes del hogar (BID 2021). Precisamente esta es la segunda categoría: jefa de hogar.

En Huarca fueron más beneficiarias las mujeres solteras, migrantes de la sierra centro y de la costa ecuatoriana, tanto como de otros sectores del sur de Quito. Buena parte de ellas refirió como su ocupación principal los quehaceres domésticos. Hay algunas mujeres que cuentan

⁷⁷ En el segmento 2b, acorde a la segmentación contenida en los acuerdos ministeriales procedentes del Decreto Ejecutivo Nro. 681.

con habilidades en corte y confección de prendas de vestir,⁷⁸ lo que en ningún caso quiere decir que la mujer trabaje en estas actividades y mantenga el hogar a partir solo de esta ocupación. No obstante, todas esas mujeres han sido categorizadas como jefas de hogar.

También se registraron mujeres casadas dedicadas a quehaceres domésticos en cuyos hogares no presentaban personas a cargo ni con discapacidad, pero igual fueron priorizadas. Otras mujeres solteras con profesión/ocupación de empleada privada constan como beneficiarias. Inclusive constan mujeres jóvenes nacidas entre los años 1987 y 1997, varias identificadas como jóvenes, solteras y estudiantes, que como se ve, no serían jefas de hogar.

Otro dato curioso es que existen hombres beneficiarios, ocupados como albañiles y jornaleros, de estado civil casados y pertenecientes a la tercera edad. Hay otros hombres beneficiados que figuran como solteros sin ningún tipo de discapacidad y sin cargas familiares.⁷⁹ Esto no debía ser así, pues contraviene las dos categorías vistas, cumplir con la condición de pobreza, ser mujer jefa de hogar, discapacidad o relocalización. Entonces hubo beneficiarios que no estuvieron dentro de los grupos prioritarios, pero se beneficiaron de una VIS. Por esto dije en el pasado que el Estado faltó en la verificación de expedientes de los postulante y beneficiarios.

Por ejemplo, en Huarcay, Frida⁸⁰ (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) fue beneficiaria de una casa tipo 1D. Esta casa es una vivienda independiente dispuesta en una sola planta, con dos dormitorios, sala, comedor, cocina y baño completo adaptado para discapacidades. Por cierto, plasmar cuestiones que faciliten la vida de las personas con discapacidades físicas fue uno de logros más importantes de la política pública de vivienda social emprendida por Moreno.

Frida vive sola, quizás por eso no hace uso de la sala, comedor y uno de los dormitorios. Ella usa poco la cocina porque de vez en cuando alguien le deja o prepara comida y casi no ocupa la lavandería y el secadero, que son de uso exclusivo en este tipo de vivienda. La movilidad

⁷⁸ Según las actas suscritas entre beneficiarios y la empresa privada, obtenidas de la Empresa Pública Creamos Infraestructura EP antes EPCPT Luego de la disolución de EEEP, la EPCPT mantuvo un archivo parcial físico y digital de EEP. Las actas se hallan dispuestas en cinco documentos digitales, en total son 7.731 páginas escaneadas.

⁷⁹ Según las actas suscritas entre beneficiarios y la empresa privada, obtenidas de la Empresa Pública Creamos Infraestructura EP antes EPCPT Luego de la disolución de EEEP, la EPCPT mantuvo un archivo parcial físico y digital de EEP. Las actas se hallan dispuestas en cinco documentos digitales, en total son 7.731 páginas escaneadas.

⁸⁰ Frida (nombre protegido) de 90 años, habitante de Huarcay.

de Frida es reducida y trasladarse le implica esfuerzo, la extensión de la vivienda complica esto, pues es una casa de 54 m² para ella sola (Ver figuras 4.9 y 4.10).

Acosta (entrevista, Quito, 16 de febrero de 2024) dice que quizás cuando Frida, en su familia hubo más miembros y que teniendo en cuenta la trazabilidad, su situación puede cambiar. MIDUVI y la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida debieron verificar responsablemente las postulaciones realizadas, para que el beneficio y las condiciones de la vivienda respondan al número de miembros y la comodidad de los mismos, además tomando en cuenta el tiempo que lleva la postulación y calificación, y las proyecciones familiares.

En Bellavista de Carretas, desde la EPMHV se estimó una población de 444 personas beneficiarias de una VIS, el 50,75% de ellas son mujeres, 47,76% son hombres y un 1,50% corresponden a viviendas que no han sido asignadas aún. En razón de lo cual se aprecia que son más las mujeres las beneficiadas finales de la vivienda y que ese 1,50% de viviendas pendientes de asignar corresponde a las personas que no han logrado completar el pago del bien. Acorde al propio MDMQ si se suma toda la población beneficiaria⁸¹ de todos sus proyectos se llega al 1% de atención que demandaría todo el DMQ.

En Huarca, Olivia (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024)⁸² estaría en esas estadísticas; hace algunos años le abordaron funcionarios de Estado para que ingrese al proceso de calificación de beneficiarios dadas sus condiciones socioeconómicas. Ella desconocía del proceso y del beneficio final. Como otros entrevistados, Olivia carece de tiempo, conocimiento y dinero para emprender los trámites pertinentes, tuvo dificultad y preocupación en trasladarse, y dejar la casa sola,⁸³ no solo por las personas que cuida, además por las tareas que quedaban pendientes.

Por eso afirmo, en esta PP hay un desconocimiento profundo de la situación de cada familia y de la categoría jefa de hogar. Puesto que se omite la importancia del trabajo de cuidado, que en esta última descripción no permite la salida continua para efectuar los trámites solicitados de postulación y acceso a la vivienda de interés social. La poca autonomía económica es otro asunto que no posibilita contar con el dinero necesario para emprender el mencionado

⁸¹ A finales de 2023, la EPMHV realizó un levantamiento de información mediante una encuesta dirigida a la población beneficiaria. Pero no existe una sistematización de la información que refiera a la identificación sexo genérica de los habitantes, así como otras variables pertinentes a usar en este trabajo.

⁸² Olivia (nombre protegido) de 55 años, habitante de Huarca.

⁸³ Preocupación compartida con Marina (nombre protegido) de 47 años y Marisol (nombre protegido) de 32 años, habitantes de Huarca en entrevista el 11 de enero de 2024.

proceso, que menoscaba su independencia en varias vertientes, más allá de la vivienda (Deere 2021).

En otro caso, Marisol⁸⁴ (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) procede de una comunidad kichwa de la amazonía ecuatoriana tampoco tomó la iniciativa de postular para una VIS, no sabía que podría tener prioridad para ser beneficiaria a causa de su identificación étnica-racial y por otras exclusiones que encarna. Ella es madre soltera con cuatro niñas, la mayor tiene 18 años y sufre una enfermedad rara que le impide crecer normalmente, también padece de insuficiencia renal, por lo que requiere cuidados y alimentación especializada. Al dedicarse de lleno al cuidado de sus hijas, Marisol tiene severas dificultades para insertarse en el mercado de trabajo.

Como he mostrado, en el caso de Huarcaiy la categoría jefa de hogar para postular y atravesar el proceso para la calificación de beneficiarios se queda corta ante la problemática de ser una mujer sola, madre, cuidadora, que también pudo ser abusada, migrante, u otros conflictos que convergen en estas y otras mujeres que entrevisté. Lo mismo ocurre en el caso de la categoría discapacidad o enfermedad, porque estas son diversas y su atención debe diferenciarse.

Sobre los casos señalados en Huarcaiy, se requiere una valoración de lo que esa mujer y su hogar necesitan desde su postulación hasta la entrega formal de su vivienda. Desde luego el PCPT empezó considerando vulneraciones a partir del empobrecimiento, ser jefa de hogar o discapacidad/enfermedad que en principio son aplaudibles, pero luego remiten a omisiones, que son importantes prever si se quiere dotar de la vivienda adecuada y digna para todos en referencia al Programa “Casa para Todos”, *para todos*.

Reitero, si se pretende atender a la mujer jefa de hogar era importante contemplar asuntos como la relevancia del trabajo doméstico y de cuidado que sostiene la provisión de bienestar, justamente bienestar provisto por las mujeres ante falta de acciones por parte del Estado (Martínez Franzoni 2007). El bienestar que ofrecen las mujeres y sus redes de apoyo están caracterizados por la disponibilidad de tiempo y dedicación no remunerados, sobre la base de la división sexual del trabajo. Hecho que remarca negativamente y reproduce posturas hegemónicas, patriarcales y jerárquicas en la familia y la sociedad.

También en la calificación de beneficiarios, se priorizó que en los hogares existiera al menos una persona con discapacidad. Por lo que esta es la tercera categoría de la selección de

⁸⁴ Marisol (nombre protegido) de 32 años, habitante de Huarcaiy.

beneficiarios. Acorde a al BID (2021) en el PCPT se favorecería en un 6% a personas discapacitadas. En Huarca es significativo encontrar muchos niños y adultos con discapacidades intelectuales y psicosociales entre graves y muy graves.⁸⁵

Al respecto Olivia fue beneficiaria de una VIS, gracias a que cuida de su hermana de 70 años con una discapacidad intelectual del 90% y de su madre perteneciente a la tercera edad.⁸⁶

Olivia cumplió varias categorías, entre ellas: pobreza, jefa de hogar y cuidado principal de un familiar con discapacidad. Igual ocurrió en el caso de Marisol, pues su hija aunque no es una persona discapacitada, tiene una enfermedad rara.

En la cuarta categoría están las personas beneficiarias a causa de su relocalización, que es otra de las características relevantes en Huarca y Bellavista. En el proyecto de Bellavista los beneficiarios pertenecen exclusivamente a población relocalizada de escasos recursos económicos y procedente de distintos sectores de la ciudad⁸⁷. Ese es el caso de Dalton⁸⁸ (en entrevista de 27 de febrero de 2024) quien llegó a Quito hace 16 años procedente de Chone, casado y con cuatro hijos. Años atrás él fue beneficiario de una vivienda en el proyecto Ciudad Bicentenario a causa de la relocalización por un deslizamiento años atrás en La Bota. También Olivia, Marisol y Marina⁸⁹ fueron relocalizadas en Huarca.

En Bellavista de Carretas y Huarca el requisito principal para su relocalización es que la familia esté en situación de pobreza fundamentada en una evaluación socioeconómica. En Bellavista el 100% de la población beneficiaria procede de la relocalización, el 64,35% de la migración interna nacional y el restante del desplazamiento dentro de la ciudad.⁹⁰ En este proyecto existirían 116 viviendas asignadas, 76 de están ocupadas, 11 son arrendadas, 1 fue cedida, 11 están en venta y 17 no se indica su estado (EPMHV 2023b).

⁸⁵ Según las actas suscritas entre beneficiarios y la empresa privada, obtenidas de la Empresa Pública Creamos Infraestructura EP antes EPCPT Luego de la disolución de EEEP, la EPCPT mantuvo un archivo parcial físico y digital de EEP. Las actas se hallan dispuestas en cinco documentos digitales, en total son 7.731 páginas escaneadas.

⁸⁶ Dalton (nombre protegido) de 45 años, habitante de Bellavista de Carretas.

⁸⁷ En Bellavista de Carretas los beneficiarios proceden especialmente de La Bota y del Comité del Pueblo. El Plan de Relocalización del MDMQ contiene otros proyectos más como Victoria del Sur o Pueblo Blanco. El Plan está contenido en las ordenanzas municipales Nros.: 0331-2010, Nro. 077-2011 y Nro. 396-2013, donde se establecieron las condiciones para que los hogares accedan a tal proceso administrativo.

⁸⁸ Dalton (nombre protegido) de 45 años, habitante de Bellavista de Carretas.

⁸⁹ Marina (nombre protegido) de 47 años, habitante de Huarca.

⁹⁰ Debido al medio geográfico de la ciudad de Quito, las zonas de riesgo no mitigable son múltiples, con lo que, la población que demanda ser relocalizada es excedente.

El uso y ocupación de las viviendas en Bellavista y Huarcay viene determinado por varias características que se revisarán más adelante en este capítulo. Una de ellas es que, según la instancia municipal, en Bellavista, para que la familia beneficiaria use y ocupe la vivienda debe pagarla totalmente. Aquel pago suele demorar años y cuando finalmente ocurre, la conformación familiar ya no es la misma de antes, por lo que la forma de uso ocupación no satisface las necesidades de la familia, y es puesto en cuestión. Esto pasa así particularmente en el Plan de Relocalización del MDMQ, no así en Huarcay por los motivos que ya veremos. Para cubrir el monto final en el que se comercializa la vivienda social, la familia beneficiaria tendría varias rutas a seguir dentro del Plan de Relocalización del MDMQ. En Bellavista de Carretas primero se debe tener acreditado al menos un bono destinado a financiar la vivienda que puede ser para vivienda nueva, mejoramiento de vivienda u otros subsidios e incentivos. Solo que después de que esa cancelación económica y la vivienda pasa a ser propia, esta es arrendada o vendida al poco tiempo de que la familia se haya instalado allí.

El monto final a pagar por la vivienda en Bellavista se hace mediante préstamos, créditos u otros y corresponde al descuento de todos los bonos destinados a la vivienda emitidos por el MIDUVI y el MDMQ de su valor original. El monto restante debe desembolsarse antes de la entrega de la VIS.⁹¹ Pero como podrían las personas a las que se destinan las VIS pagar saldos sino disponen de los fondos propios ni los medios para alcanzar un crédito bancario, menos si proceden de una relocalización donde lo perdieron todo.⁹²

La situación de Dalton es así, ya que casa que le adjudicaron en Ciudad Bicentenario no fue gratuita, esta impaga y no puede habitarla por esa razón. Dalton reside desde hace algunos años en Bellavista y arrienda un departamento, muchas otras personas estarían en tal situación según Dalton (entrevista, Quito, 27 de febrero de 2024). Aunque él es titular de la vivienda de CB, su esposa es quien paga los haberes pendientes y mantiene el hogar, Dalton no tiene trabajo por el estigma de su ciudad de origen, asociada a bandas delictivas y a su edad.

⁹¹ A nivel municipal ocurrió así debido a que según Estupiñán (entrevista, 26 de marzo de 2024) y Jaramillo (entrevista, 26 de marzo de 2024) hubo problemas en los que se entregó las viviendas y sus beneficiarios no pagaron los valores pendientes.

⁹² Esta situación provoca que el MDMQ no pueda entregar legalmente ni dar orden de ocupación para determinadas VIS, desde el año 2010. Según el mencionado informe, los valores pendientes de pago oscilan entre los \$550 USD y los \$10.700 USD (EPMHV 2023a). Habría casos en que las familias lograron tener un crédito, pero debido a la imposibilidad del pago mensual y la acumulación de la deuda, sus viviendas fueron embargadas e inclusive rematadas por las instituciones financieras (EPMHV 2023a).

En Bellavista habría otros casos en que las familias lograron tener un crédito, pero ante a la imposibilidad del pago mensual y la acumulación de la deuda, sus viviendas fueron embargadas e inclusive rematadas por las instituciones financieras (EPMHV 2023a). Debido a esta situación no quiero decir que las viviendas deban ser entregadas gratuitamente, sino que el MDMQ tanto como el MIDUVI deben buscar alternativas para atender a beneficiarios de VIS, considerando su estatus económico y social, en tanto se cumpla con los requisitos administrativos, financieros, legales y constructivos para la entrega, ocupación y escrituración de las viviendas.

Por la información obtenida de EPMHV (2023b) en Bellavista de Carretas el número de viviendas construidas fueron 134, de esas 90 estarían escrituradas y 25 pendientes de hacerlo. A nivel municipal se procura legalizar las viviendas. Sin embargo no siempre es posible hacerlo, por el impago de las mismas y esto es un problema para los beneficiarios de las VIS.

En San Francisco de Huarca y las viviendas se entregaron 100% subsidiadas y no tienen condiciones de ocupación; aunque los requisitos administrativos y legales requeridos para el traspaso legal de MIDUVI están detenidos principalmente por conflictos de propiedad horizontal y la individualización por vivienda para el pago de servicios básicos. A esto me refería antes, al indicar que los problemas no son todos iguales en Bellavista y Huarca y, solo que en verdad terminan siendo similares los problemas en ambos por la ausencia de legalidad.

Por ejemplo, en Huarca y el hijo mayor de Marina postuló por su parte a una VIS y la obtuvo pues estaba casado y es discapacitado debido a su adicción a las drogas. Ni madre e hijo pueden abandonar sus viviendas porque las perdería, entonces son pacientes. Ante la falta de concreción legal, con menos paciencia otros habitantes han retornado a sus provincias o se han ubicado en otros sitios de la ciudad y alquilan sus viviendas para estancias cortas o largas, así lo refiere Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024). También ella refiere que debido a las estancias cortas han ingresado al proyecto personas de dudosa reputación moral.

Al pensar estas cuestiones que orillan al despojo material y otros asuntos sobre el la crítica y el juicio moral, retomo el despojo económico y social que sufren especialmente las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas LGBTIQ+. Las últimas no han sido tomadas en cuenta en la política de vivienda bajo las categorías de *pobreza*, *jefas de hogar* ni *discapacitados* para ser beneficiarios de una VIS. Son aquellas personas que están por fuera de la norma: cuerpos feminizados y personas pertenecientes a las disidencias sexuales que pese a ser nombrados en la normativa del PCPT no hallan lugar en ningún proyecto estatal ni local.

Soria⁹³ (entrevista, Quito, 20 de marzo de 2024) no se muestra asombrado de este relegamiento. La CRE tanto como otras normativas ecuatorianas están plagadas de enunciaciones sobre equidad de género, reconocimiento y participación, pero no se efectivizan. Sin embargo, estas personas podrían reclamar una vivienda de interés social, porque también son vulnerables.

Las personas LGBTIQ+ tienen necesidades urgentes que deben ser tratadas de inmediato menciona Soria. Pues una vez que estas personas declaran públicamente sus preferencias sexuales son expulsados de su hogar; enseguida requieren comida, refugio, acompañamiento emocional y tratamiento médico general. Así que la vivienda propia no es algo que cabe en el panorama de esta población, ya que afrontan una serie de problemas más inmediatos.

Sebastián⁹⁴ (entrevista, Quito, 7 de marzo de 2024) a través de su historia personal refiere que existe un estigma arraigado en la sociedad hacia las disidencias sexuales. Por lo que estas personas suelen tener limitaciones para conseguir educarse o trabajar. En particular sobre vivienda, aunque estas personas cuenten con el dinero necesario tendrán trabas para arrendar un cuarto o un departamento.

Soria comenta que las disidencias sexuales ejercen mayoritariamente el trabajo sexual y en mejores casos realizan actividades de peluquería, pues se les niegan oportunidades. Quienes logran mantener un trabajo pueden no siempre de forma independiente alquilar una vivienda. Mientras quienes no tienen los medios y recursos para hacerlo, viven el día, arrendando piezas o cancelando por noche habitaciones.

Muchos de ellos no alcanzan un SBU y viven lejos de su familia. Los amigos y las personas que conocen en su camino se convierten en su familia. Por eso la importancia de ofrecerles un lugar donde habitar de forma adecuada y segura. Entonces el que las personas LGBTIQ+ hubiesen ingresado al PCPT en Huaracay, Bellavista o a cualquier otro proyecto que promovió el Estado habría significado un gran avance para estas personas, no solo en materia de vivienda, sino para recomposición de sus vidas.

A decir de Soria las disidencias sexuales no requieren cuestiones especiales en cuanto a la materialidad de la vivienda, pero sí valdría la pena realmente tomarlas en cuenta para que accedan al beneficio de una VIS. Como no fue ni es así la fundación que preside Soria es una

⁹³ Efraín Soria, experto en proyectos dirigidos a las disidencias sexuales y Coordinador General de Equidad en Fundación Ecuatoriana Equidad.

⁹⁴ Sebastián (nombre protegido) de 34 años.

de las pocas que les ofrece abrigo y refugio de manera temporal. Por todo esto, el análisis de género interseccional de los proyectos VIS dentro del PCPT permite verificar las barreras de acceso a las VIS de las personas que más la necesitan y reconocer como otras entidades en ausencia del Estado son las que se ocupan de estas personas.

Así como hay personas que no han sido atendidas con vivienda propia por el Estado mediante en PCPT, hubo otras que si lo fueron aun cuando no habrían cumplido los parámetros necesarios. En San Francisco de Huarca, a decir de Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) muchos de los beneficiados con una VIS no tienen por qué haberlo sido, pues en el proyecto hay población indígena de la sierra centro que registraría viviendas en otros territorios. Esto a pesar de que tener una vivienda propia constituye un limitante para entrar en el proceso de postulación y ser elegido como beneficiario de una VIS. Lo que evidencia falta de control y verificación en el proceso de calificación de beneficiarios y entrega de la VIS.

Por eso, también en Huarca se arriendan las viviendas que fueron otorgadas gratuitamente a sus primeros ocupantes, quienes salieron de allí una vez que se cumplió el tiempo reglamentario de estancia y esto comprobó en el trabajo de campo. En gran parte es así ya que la información de tener o no otras propiedades pudo ocultarse a través de la declaración juramentada, que solo luego de varias alertas MIDUVI solicitó sea notariada para legalizarla.

Marisol (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024), como otros habitantes de Huarca, cuenta con una resolución interna de MIDUVI, con la que se resuelve reconocer la posesión sobre la vivienda que su ella y su familia ocupa.⁹⁵ Ese documento no es un título de propiedad sobre el bien en favor de Marisol. En aquel limbo legal están todos en Huarca.

Los proyectos VIS deben contar con todas las garantías sociales, económicas, administrativas y legales que exige cualquier otro proyecto. Más si el Estado es quien retiró a la población de sus sitios de origen para ofrecerles mejores condiciones de vida, ya que difícilmente ellos podrían hacerlo solos, peor al intentar insertarse en el mercado de la vivienda (Gilbert 2001; Salas 2002; Sugranyes y Mathivet 2010; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016). Pero en la falla de esas garantías el Estado revictimiza a los beneficiarios.

A pesar de todo Olivia (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) vecina de Huarca agradece mucho que después de todas las vicisitudes al fin tenga su vivienda. El proceso fue agotador y

⁹⁵ El documento es de 6 de noviembre de 2023, allí se resuelve únicamente reconocer la posesión sobre la vivienda que ocupa Marisol desde el 21 de diciembre de 2018. Otros vecinos también cuentan con dicho documento.

de otra forma jamás habría conseguido este bien, ya que no puede trabajar lejos del hogar. Olivia es enfática, no abandonará su casa, pues no tiene fuerzas para empezar de nuevo, ella sabe que la vivienda que ocupa es suya y espera algún rato legalizarla.

Aunque en Huarcay no se tuvo que cancelar por las viviendas, los sacrificios posteriores de sus beneficiarios si tienen un alto valor. También en Huarcay, Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) expresa que no tiene a más donde ir, pues migró de la costa hace mucho, donde tiene otros hijos. Su familia esta desintegrada, pero más le pesa haber conseguido su *casa propia*. Las personas entrevistadas en Huarcay saben de sus limitaciones y algunos de manifestaron que nunca tuvieron oportunidad de residir en un lugar que les pertenezca, siempre vivían arrendando o amparadas con algún familiar.

4.1.2. Reproducción social

A lo largo de los capítulos anteriores y del capítulo presente se ha aludido a que el derecho a la vivienda implica planificar la vivienda tomando en cuenta aspectos económicos y sociales, arquitectónicos y urbanos; que en su conjunción, permitan insertar a la vivienda en la ciudad. La garantía de ese derecho involucra la disponibilidad de acceso a bienes, servicios y equipamientos que faciliten las actividades cotidianas de las personas y se ofrezca calidad de vida. Más aún si se trata de una vivienda social que se dirige a personas han sufrido una serie de privaciones y que por esto mismo pueden entrar en un círculo de empobrecimiento.

La ubicación de los proyectos, la construcción de comunidad y el diseño de las viviendas VIS pueden resultar en más complicaciones para la vida diaria de sus habitantes. Los desplazamientos desde los proyectos hasta centros de interés en la ciudad son largos y poco seguros para las mujeres. Además, en la vida comunitaria en los proyectos VIS hay dificultades de convivencia, habitualmente existe inseguridad y violencia. Por lo que muchas de las personas han optado por recluirse en sus hogares, solo que en sus propias viviendas también existen dificultades para la efectuar las actividades cotidianas.

Para atender lo dicho, presento esta dimensión organizada en tres categorías. Primero refiero al abastecimiento de los bienes necesarios, y la disponibilidad de servicios y equipamientos relacionados a la vida diaria, que permiten la reproducción social; cuyo peso lo llevan especialmente las mujeres, al compaginar las tareas domésticas y el cuidado de los miembros de su hogar. En la segunda categoría me centro en la vida comunitaria de los proyectos VIS, donde sus habitantes enfrentan varios retos para convivir. Lo que conduce a la tercera categoría sobre las violencias e inseguridad en estos proyectos.

Abastecimiento y servicios básicos

Uno de los primeros problemas a los que se enfrentan los proyectos de viviendas de interés social es su ubicación, pues suelen ubicarse en zonas distantes del centro de la ciudad. Debido a la disposición de extensas áreas que permitan albergar cientos de viviendas, es más difícil si encontrar predios que cumplan parámetros urbanos, económicos, administrativos, legales e inclusive políticos que las instituciones estatales demandan.

Principalmente, a consecuencia de la localización de los proyectos, los beneficiarios de VIS son excluidos del acceso a servicios básicos como agua, luz o alcantarillado, o a equipamiento: comercios, instituciones educativas y de salud por mencionar algunos (Wacquant 2007; Abramo, Rodríguez y Erazo 2016) e inclusive a la proximidad del abastecimiento de productos de consumo básico. Así, las desigualdades sociales y económicas de la población se manifiestan en el territorio con la polarización y la fragmentación.

La extensión del territorio y la capacidad para dotar lo necesario para su población es un reto para los Estados, más si se piensa en la vivienda de interés social. La segregación socioespacial está directamente relacionada con las posibilidades de acceso que los usuarios tienen a partir de ser beneficiarios de una VIS. La implantación de los proyectos VIS puede agravar la subsistencia de sus habitantes.

En Huarcaý la ubicación del proyecto casi en el límite urbano de Quito es un desafío para sus habitantes, pues no hay infraestructura básica para la subsistencia y equipamiento urbano. Los centros de salud no cubren la atención especializada. Hay pocos centros educativos y son de educación general básica, algunos pertenecen al sistema fiscal y otros al particular, que casi nadie puede pagar. Pocos de esos centros requieren desplazamientos cortos, ya que la mayoría están en Quitumbe y para llegar se requiere tomar al menos un bus de transporte urbano.

Esto sería importante de garantizar para los habitantes de Huarcaý, pues según Brito (2023) el 73,3% de los habitantes del proyecto no se ha incorporado al sistema educativo, aquellos que lo han hecho, ha sido a la educación básica en un 38,5%. Además el 69% de la población en Huarcaý no trabaja. Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) dice que su pareja es el único miembro de su familia que trabaja. En el hogar de Olivia⁹⁶ solo su pareja e hijo tienen trabajo.

⁹⁶ Olivia (nombre protegido) de 55 años, habitante de Huarcaý.

En el proyecto pocas personas salen a trabajar, pues la mayoría viviría del Bono de Desarrollo Humano.⁹⁷ Quizás por esto existe un estigma socioeconómico que persigue a los habitantes del proyecto, a quienes se tilda de delincuentes y drogadictos. Además del propio estigma por habitar una vivienda de tipo social, comúnmente asociada a la baja calidad constructiva y conflictos de tipo comunitario, en donde nadie quiere vivir.

Para acceder a otros servicios y equipamientos, los habitantes de Huar cay deben trasladarse a Quitumbe, recorriendo 25 cuadras o 1,5 y hasta 2,8 km, allí hay opciones de centros de salud e instituciones educativas, el Terminal Terrestre Quitumbe o la Plataforma Gubernamental Sur. Algunos habitantes la tienen peor, pues los servicios que requieren están muy lejos de Huar cay.

Por ejemplo, desde Huar cay Olivia se traslada al menos una vez por semana hacia el Hospital Integral del Adulto Mayor ubicado en San Carlos al extremo norte de la ciudad. Por su hermana, la atención varía en los centros de salud que se puede atender, generalmente se dirigen a La Villaflora cuyo centro tiene más especialidades. Cuando pasa así el peso es menos, aunque le queda lejos, al menos permanece en el sur y su retorno no retrasa tanto las tareas domésticas.

Debido a que la pareja e hijo de Olivia trabajan y a que sus hijas estudian, ella no tiene más remedio que salir con sus dos familiares y dejar la casa sola. Olivia va en taxi, porque cualquier traslado sería imposible con dos personas enfermas y las sillas de ruedas. Cuando se dirigen a San Carlos, Olivia invierte \$15 USD solo en la ida y cuando van al Hospital Eugenio Espejo, ella paga hasta \$11 USD. No todos los taxis le quieren llevar cuando dice que vive Huar cay, entonces tiene que pedir favor a algún vecino e intentar acomodarse a otros tiempos. El caso es una muestra de la inversión de tiempo y dinero que realizan las mujeres en torno al cuidado.

Diferente es en Bellavista que, al encontrarse a pocas cuadras del Terminal de Carcelén, sus habitantes además de tener agua, luz eléctrica, alcantarillado e internet, tienen varios servicios y equipamientos cerca. Quienes residen allí disponen de varias rutas de transporte público que circulan por la avenida principal y así acomodan sus trayectos. La presencia del Terminal de

⁹⁷ El MIES tomaba y toma la identificación de la Unidad de Registro Social para, bajo sus propios procesos, emitir y entregar el Bono de Desarrollo Humano, que tiene varios tipos que oscilan entre \$50 y \$240 USD (MIES 2021).

Carcelén hace que varios locales comerciales se ubiquen cerca, facilitando en cierta medida la cotidianidad, y esto promueve la renta, compra o venta de viviendas del sector y del proyecto. La diferencia con Ávila de Carretas o con La Toscana es que en estos proyectos sus habitantes tienen al menos un vehículo propio, por eso la prioridad de ingreso con guardianía privada la tiene el vehículo. Los dos proyectos han sido concebidos para no tener interferencias externas. Las diligencias que realizan los habitantes de Ávila y de La Toscana están mediadas por el uso del automotor, lo que marca el tiempo y la dificultad para efectuarlas. Por esto y por todo lo expresado antes, ninguno de esos proyectos debería ser considerado VIS.

En Huarcaiy las personas con movilidad reducida están sujetas al vehículo particular. Aunque existen algunas cooperativas y transporte público como el Metrobús para cubrir la demanda, las rutas no suelen ser completas, lo que también pasa con el Metro de Quito. Es decir, los usuarios deben hacer trasbordo hacia distintos lugares como Quitumbe, Morán Valverde, túneles o La Marín, lo que implica más gastos, no siendo así en Bellavista de Carretas. La integración de la ciudad y en ella debe formalizarse en función de sus habitantes que tienen el derecho a transitar en condiciones óptimas de vida (Borja, Carrión y Corti 2016).

Al respecto Donato y Dalton (en entrevistas, 27 de febrero de 2024) se muestran satisfechos con la ubicación del proyecto por la cobertura de transporte que les permite estar rápidamente en casi cualquier parte de la ciudad. También por la inmediatez con la acceden a las rutas interprovinciales en el terminal. Muchos de los habitantes en Bellavista pueden llegar a pie o en bus a las escuelas, colegios, hospitales y otros. Dalton dice que los insumos más básicos los adquiere en locales próximos; así que dice no tener mayor conflicto al respecto.

Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) comenta que en Huarcaiy no hay donde atenderse, el centro de salud más cercano no tiene especialidades que requieren los vecinos. Marina cuenta que ha habido urgencias, pero las ambulancias o los emergenciólogos no llegan, y cuando lo hacen se quedan fuera; es decir no ingresan al proyecto por las malas referencias que se tiene de sus habitantes. Nuevamente, el estigma los persigue y esta pone en dificultades su vida.

En Huarcaiy los locales comerciales existentes no están habilitados, fueron cerrados sin posibilidad de arriendo ya que sus arrendatarios y usuarios han sido víctimas de robos, así lo expresa Marina, a pesar de que en ellos se podría satisfacer las necesidades de abastecimiento básico como alimento, salud, educación o cualquier otro que permita la reproducción de la vida.

A propósito, Marina señala que una conocida cadena comercial llega con sus empleados para vender productos en Huarcay que están por caducarse, la gente los compra pues no tienen dinero para algo mejor. Marina dice no adquirir esos víveres, tampoco los disponibles en el sector porque son malos y prefiere comprar en lugares de abastos grandes, cuando su pareja le provee de dinero y alguien permanece en casa, ya que esta no puede quedar sola por la inseguridad, tema que trato más adelante.

En Bellavista de Carretas existe complementariedad de usos en los bloques, pues en las plantas bajas hay locales comerciales. Sin embargo ninguno de esos locales, de propiedad municipal, están arrendados. Como en Huarcay, esto puede deberse a la delincuencia dentro del proyecto, pues el frente de esos locales da hacia el área verde que aún no ha sido construida, que algunos vecinos llaman el bosque y asocian a peligro por los hechos que se han dado allí.

En Bellavista el único local existente para abastecimiento de víveres fue provisto por un vecino, en su propio departamento ubicado en planta baja. Por eso, contrario a lo manifestado por Dalton, si hay problemas para el aprovisionamiento de artículos necesarios para la reproducción social, lo que provoca que particularmente las mujeres deban recorrer distancias largas para encontrar lo indispensable. En Huarcay pasa igual, las personas deben salir del proyecto para acceder a las tiendas comerciales, solo que ese corto traslado puede ser peligroso en sí mismo.

Al respecto, Marisol (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) afirma que antes vivía en un sector más céntrico de la ciudad,⁹⁸ donde estaba cerca de tiendas para el aprovisionamiento básicos. y más cerca del hospital del que depende la atención de su familia. Ahora ella debe invertir mucho dinero y tiempo para efectuar sus actividades diarias; por eso prefiere volver a la Amazonía, pero al ser responsable por tres hijas, dos de ellas menores de edad, una enferma y su condición de pobreza se lo impiden.

Las entrevistas efectuadas reafirman una vez más los datos de Brito (2023), los tiempos de los habitantes de Huarcay oscilan entre 1 hora a 1 hora y media hacia el centro de la ciudad, lo que precariza su calidad de vida. Especialmente son las mujeres son las que cubren traslados variados y complejos en función de las tareas de cuidado y gestión del hogar, esto puede reflejarse en sus cuerpos, pensamientos, sentimientos y emociones. Marina, Marisol y Olivia

⁹⁸ Específicamente en el barrio La Primavera situado en el extremo centro occidental de Quito.

están cansadas física y emocionalmente. En cambio en Bellavista, Donato y Dalton mantienen un estado anímico estable, se muestran accesibles, tranquilos y sociables, pero ellos no tienen las cargas que una mujer lleva por su propia condición de género.

Todo lo dicho expone un problema de orden urbano, a los que se enfrentan a diario las personas beneficiarias de una VIS, que se expresa en el cuerpo y en su vida. Esto es particular en el caso de las mujeres entrevistadas y de las personas que cuidan. La reducción del tiempo que tienen para sí se ve perjudicado primordialmente por la ubicación de sus viviendas dentro de la ciudad, de los bienes, servicios y equipamiento disponibles, de su compaginación de actividades. Aunque podrían apoyarse, como suelen hacerlo las mujeres, en la comunidad, esto no es posible como se verá en la siguiente categoría.

Vida comunitaria

Ni Huarca ni Bellavista de Carretas tienen diseños orgánicos, armónicos o bellos, como refiere Choay (1965). No hay actividades espontáneas de relacionamiento, tampoco hay un ideal democrático y comunitario que procura el bien individual y colectivo. Cada quien hace lo que quiere y puede puertas adentro. Principalmente por estos hechos, está caracterizada la vida comunitaria en estos proyectos VIS. La configuración del espacio público en los dos proyectos no ha sido diseñado con ninguno de los tres modelos que enfatiza Choay para solucionar el hábitat en clave feminista que promueva comunidad.⁹⁹

Añado, no hay espacios abiertos con impresiones visuales y abundantes áreas verdes cuidadas, que ofrezcan sensaciones de paz y tranquilidad. Donde prime el uso residencial, pero también otros usos complementarios, para el disfrute no solo de mujeres o niños, sino de todos los habitantes. No existen las premisas más básicas del urbanismo y arquitectura feminista, sobre proximidad controlada, diversidad, vitalidad y representatividad, donde se ponga centro el cuidado y la cotidianidad, por ende, la reproducción social de la vida (Ciocoletto 2014).

A causa de los inconvenientes para esta reproducción, en Huarca Marisol (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) tomó iniciativa de instalar un pequeño emprendimiento de víveres de consumo básico que tenía en parte de la sala de su casa, el cual se vio obligada a cerrar. Ya que desde MIDUVI le habrían dicho que la vivienda es de uso residencial exclusivo y se

⁹⁹ Los tres modelos de Choay (1969) son: progresista, culturalista y naturalista de ciudad.

prohíbe su uso comercial. La vivienda a la que ella estaba acostumbrada debido a su cultura es muy diferente, dice que en la Amazonía no tenía tales inconvenientes.

Marisol refiere que tuvo dificultades para conseguir los enseres domésticos que se tienen en ciudad, pues en su tierra natal las actividades son flexibles. Los quehaceres domésticos como el lavado de ropa o la preparación de alimentos son comunales y se realizan manualmente y de forma colaborativa. Marisol como otras personas en los proyectos VIS son migrantes y están solos en Quito, por eso la importancia de construir una vida comunitaria, solo que en la convivencia con personas extrañas encuentra más problemas que soluciones.

Marisol (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) señala estar inconforme no solo por las mencionadas dificultades de proveerse de los insumos necesarios para la vida, sino por la convivencia dentro de Huarcay. Aparte del bono asignado por su hija, no tiene otro ingreso y por tanto ahora vive de la caridad de fundaciones, centros médicos y otros. Ella dice que ese problema no es exclusivo, pues varios habitantes están en similar situación.

A pesar de ciertas similitudes entre los vecinos de Huarcay marcadas por su empobrecimiento y dificultades de acceso a salud y educación, los habitantes de Huarcay son diversos. Ellos procedían de distintos y distantes lugares de la ciudad y del país, pero todos fueron ingresados al proyecto y dispersos en las manzanas. En Bellavista de Carretas esto es parecido.

En Huarcay existen poblaciones variadas conformadas por mujeres y hombres indígenas, afrodescendientes, niños y adolescentes de todas las edades, adultos mayores, discapacitados físicos y psicosociales, personas casadas, unidas, solteras, migrantes de parroquias, provincias y regiones. Todos ellos con necesidades específicas que no se pueden atender desde la homogenización por estar empobrecidos.

Con respecto a la discapacidad y enfermedad, como vimos en el proyecto intergeneracional de Ullman (2020) se podría proveer la ayuda entre personas con capacidades físicas y mentales y favorecer su salud y cuidado. No es así en Huarcay, pues todas estas personas habitan en las viviendas unifamiliares que se ubican unas contiguas a otras, lejos de otro tipo de viviendas. Por lo que el contacto entre personas discapacitadas y enfermedades con otras que no lo sean no es cercano. Si no fuese así Frida, quien tiene movilidad reducida, podría ser asistida de vez en cuando por sus vecinos que no tienen las características indicadas.

Ciertamente, la diversidad en la sociedad es circunstancial y eso plantea desafíos, más si se trata de mejorar la vida de las personas con una vivienda de interés social. En casos concretos la variable etnia-raza nos deja ver que, los pueblos y nacionalidades indígenas de la sierra

centro y los afrodescendientes registran conformaciones familiares especiales (Stack 2012; Rodó-Zárate 2021). Las costumbres y tradiciones tienen peso a la hora de categorizar poblaciones para ser beneficiarias de una VIS.

Sin embargo, el Estado se ocupó del problema de la vivienda a partir de la categorización y la homogenización, para evitar las consecuencias de esto se creó una Estrategia de Fortalecimiento Comunitario (EFC). Con la cual se fortalecería el tejido social y organizativo en los proyectos VIS antes y durante la ocupación de las viviendas (Brito 2023).

En Huarcaay con la EFC se trató de amalgamar a las personas, sobre todo ante la evidencia de estos datos: el 66,5% se autoidentifica como indígena y un 34,2% como mestizo. En la manzana de Marina está más presente la población indígena y tiene problemas habituales con ellos por la diferencia en sus modos de vida. Marina procede de una provincia costera y sus vecinos indígenas de la sierra centro, ellos no pasan del saludo. En campo se verificó que pocos son los habitantes que se conocen entre sí y tienen muy baja interacción.

Aunque hay heterogeneidades, también hay comunes en Huarcaay. El 85% no busca trabajo aun cuando no dispone de uno. El 11,7% tiene alguna discapacidad y recibe el bono. Marina, Marisol, Olivia y Frida¹⁰⁰ reciben al menos un bono que no es suficiente para mantener sus numerosos hogares, lo propio ocurre en Bellavista de Carretas. En Huarcaay menos les alcanza a sus habitantes, debido al cobro de servicios básicos de agua y luz que antes no pagaban.¹⁰¹

Para que una mujer jefa de hogar pague por los servicios de agua, luz y otros necesarios, ella debería tener un ingreso fijo sea por su trabajo fuera o dentro de casa. Es decir, se pide a ellas que a más de ser responsables del cuidado no solo de personas discapacitadas o con enfermedades, sino de la familia en general, cuenten con un trabajo remunerado. En Huarcaay el promedio de ingresos por hogar de \$148,82 USD (Brito 2023) y es muy inferior a un SBU.

Por estas y más cuestiones convivencia es muy difícil en Huarcaay. Cada persona y hogar tienen sus propias costumbres y modos de vida, que se ven reflejadas inclusive en el consumo de agua o de luz. En Huarcaay es común que algunos vecinos compartan su adicción a distintas drogas y esto es un vínculo que se fortalece en los dos proyectos VIS. Cuando los vecinos

¹⁰⁰ Frida (nombre protegido) de 90 años, habitante de Huarcaay.

¹⁰¹ Esto debido a que cuando se construyó el proyecto, al ser VIS se dotó de medidores macro para todo el proyecto y un período de gracia en el cual sus habitantes no pagaban el consumo de agua potable. Hace unos meses el Estado local les habría informado que se realizará una individualización de medidores y el pago respectivo.

hablan de estos hechos con intención de denunciar, los problemas trascienden a represalias, por eso es mejor tener el contacto mínimo entre vecinos.

Olivia (en entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) vecina de Huarcay no entiende bien esto, pues hubo estrategias previas para la construcción de comunidad. Olivia manifestó que antes de que se le asignara la vivienda, de vez en cuando funcionarios de Estado le llamaban a ella y a otros beneficiarios, para que se acerquen al sitio del proyecto donde estarían sus viviendas, en Calderón. Ellos debían ayudar con lo que hiciera falta, como el desbroce del terreno o la siembra de árboles. En principio la argumentación de esos llamados estuvo relacionada con objetivos de apropiación del espacio y de que los futuros vecinos se vayan conociendo.

Aquellos funcionarios le dirían que la vivienda *no era gratis*, que debía trabajar por la misma.

Luego Olivia y Marina asistieron a varios de los talleres de convivencia que se les obligaba a ir a todos los beneficiarios. Al principio todos iban, la asistencia disminuyó con el tiempo. En esos talleres se abordaba temas de violencia contra la mujer, mal nutrición o el uso de huertos para alimentación propia. La gente no tenía interés en socializar una vez que se apropiaron de sus viviendas. Tampoco hubo interés por parte del gobierno de mantener la estrategia.

La EFC tuvo desafíos, pues lejos de construir una nueva comunidad y fortalecerla con el tiempo, se destruyeron otras comunidades que ya existían en los sitios de origen de los beneficiarios. Pues tanto Olivia, Marisol y otras vecinas en Huarcay refirieron que tenían ayuda de sus vecinos y conocidos cerca, que se conocían y aportaban mutuamente.

Pasa de este modo, porque en Huarcay no se ha aprovechado el hecho de que esté poblado mayormente por mujeres (Brito 2023). Las mujeres entrevistadas,¹⁰² tanto como otras a decir de ellas tienen habilidades que pueden ser conducidas al trabajo autónomo a manera de emprendimientos laborales e inclusive colaborar con la construcción de comunidad. Aunque Olivia¹⁰³ se hace cargo de su madre y hermana, también ejerce la costura de prendas de vestir, posee tres máquinas de coser especializadas, dos de ellas están en su casa; la otra está encadenada afuera de la misma porque no tienen espacio al interior y al colocarla fuera se la podrían sustraer. Antes ya le robaron una máquina dentro del proyecto. Con esta actividad ella intenta ayudar con el pago de los gastos del hogar.

¹⁰² En Huarcay se entrevistaron a varias mujeres y un hombre. Sin embargo las entrevistas más elaboradas se realizaron a Marina, Olivia, Marisol y Flora (nombres protegidos).

¹⁰³ Olivia (nombre protegido) de 55 años, habitante de Huarcay.

Olivia (en entrevistas, 11 de enero de 2024) señala que, cuando Rocío de Moreno visitó el proyecto en su calidad de primera dama solicitó que Olivia junto a otras mujeres costureras, proporcionen alforjas para las sillas de ruedas de personas discapacitadas que entregaba el gobierno de Moreno. Luego estas mujeres conformaron una asociación para confección de diversas prendas de vestir. Una vez que entregaron todos los productos y otros tantos que se solicitaron luego, jamás les pagaron. Aun cuando desde la Secretaria Técnica Toda una Vida se les pidió una serie de justificaciones para dicho pago.

Marina también tiene habilidades de cocina, por eso cuando puede expende comida rápida justo frente a su casa, además realiza otras actividades, que expondré más adelante, para completar las expensas de su familia, estas actividades se realizan con dificultad debido a la poca área disponible dentro de su vivienda. Retomo el caso de Marisol, quien logró montar una tienda de abarrotes, pero cuyo proyecto se truncó a causa de infringir la normativa existente en el proyecto de Huarca que prohíbe el uso comercial de las viviendas.

Para muchas mujeres en Huarca el bono que reciben no es suficiente y tienen bajas opciones de trabajar fuera del hogar o abrir un negocio pequeño en su casa, por las tareas domésticas y el cuidado que proporcionan, pese a esto algunas lo hacen. Si tuviesen más facilidades, las mujeres podrían colaborar no solo a la economía de sus hogares, sino a la construcción y fortalecimiento comunitario y mayormente a su independencia. Habitualmente son las mujeres las que tienen serias complicaciones para compatibilizar todas las actividades que realizan, aun cuando son vitales para la producción y reproducción de la vida.

Las mujeres entrevistadas en Huarca y los entrevistados en Bellavista de Carretas coinciden en que nunca se construyó comunidad, pues no ha sido un proceso voluntario sino una imposición y discontinua. Lo que se hace como obligación, por el interés de tener y mantener la vivienda, una vez lograda, ya no era necesario participar en los talleres.

Violencias e inseguridad

La convivencia en los proyectos de Huarca y Bellavista de Carretas es un desafío que plantea retos que sus habitantes ya no pueden asumir. El hogar de Olivia (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) señala que su familia desintegró debido a esto, pues una de sus hijas encontró los medios para irse de lugar y no pensaría en volver. Realmente ninguna de sus hijas vive bien en el proyecto. Olivia está constantemente en vilo por la seguridad de sus ellas. Sus hijas son estudiantes y a diario salen al colegio y a la universidad atravesando la ciudad de sur a norte.

El recorrido es peligroso por la distancia y los hechos delincuenciales que se escuchan a diario en la ciudad, y es tanto o más peligroso porque estas jóvenes deben atravesar el proyecto y son ya conocidos los eventos de acoso dentro del mismo. La preocupación tiene fundamento pues muchas mujeres transitan la ciudad de forma insegura con obstáculos para desplazarse, poca autonomía y dependencia de otras personas. Ya que pueden ser violentadas y agredidas en el transporte y otros sitios públicos (Observatorio de la violencia de género 2018; ONU Mujeres 2019a, 2019b, 2022; 2023).

Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) también reconoce que circular por Huarca y en las noches es peligroso, se expondría a riesgos de acoso o robo. Por eso esas situaciones la atan a un espacio físico que es su casa. Las mujeres de los proyectos VIS como en Huarca y, enfrentan los problemas de inseguridad encerrándose en sus viviendas, solo que allí también existen otros problemas como la violencia intrafamiliar y hacia la mujer. Por ese motivo Ducci (1994) expresa que, las demandas de mujeres, en cuanto a la vivienda, vienen en línea directa a su funcionalidad, es decir a las actividades que desarrollan en casa y en su entorno inmediato.

Por ejemplo, en casa de Marina es ella quien realiza la compra de comestibles para su familia y esta es una de las pocas tareas que Marina hace fuera de su vivienda en compañía, las demás tareas las realiza sola al interior de la vivienda. Marina solo puede salir si algún miembro de su familia permanece en la vivienda, no importa si debe trasladarse cerca o lejos, dentro o fuera de Huarca y. Esta es una estrategia de sobrevivencia para proteger la vivienda debido a la inseguridad y también es una forma de recluir a la mujer en la vivienda.

En el caso de Bellavista de Carretas, Donato¹⁰⁴ (en entrevista de 27 de febrero de 2024) sabe poco de sus vecinos porque su padre y tu tío le han recomendado no relacionarse con la gente que allí habita porque siempre se lían en actos delincuenciales. Donato afirma que existen varios departamentos en arriendo, pertenecientes a familias con personas discapacitadas, que salieron del proyecto por los hechos relacionados al consumo y microtráfico de drogas, y la delincuencia dentro del mismo.

Donato dice que si hay mujeres que viven en el proyecto, pero que se las ve muy poco porque casi no salen, a menos que sea para trabajar fuera, comprar víveres o acompañar a sus niños a

¹⁰⁴ Donato (nombre protegido) de 20 años y habitante de Bellavista de Carretas.

la salida y retorno de los centros educativos, y estas son realizadas apresuradamente.¹⁰⁵

Recordemos que las violencias de género en los espacios públicos se deben en gran medida a los extensos traslados, a las distintas funciones y la inversión de costo y tiempo que destinan. Las mujeres realizan solas estas actividades o con sus hijos y muchas veces en la noche (Observatorio de la violencia de género 2018; ONU Mujeres 2019^a; 2019b; 2022; 2023).

Aunque Donato es un hombre joven, ha sido víctima de la delincuencia, en ocasiones le han robado la ropa puesta a secar en el lote próximo, un área verde sin cerramiento que existe en Bellavista de Carretas y que cité antes como el bosque.¹⁰⁶ Allí no hay juegos infantiles, ni sitios de descanso o reunión, pero sí una cancha improvisada que usan los vecinos los fines de semana, más allá de la cancha no se ingresa porque se corren riesgos. Allí pasa de todo, dice Donato y de vez en cuando se oyen gritos (entrevista, Quito, 27 de febrero de 2024).

En la vía que divide esta área con la manzana 3, el tío de Donato estaciona un camión que conduce para laborar, y duerme ahí para que no se lo roben. El consumo y expendio de droga, los robos, el acoso y otros hechos relacionados a la delincuencia han penetrado en Bellavista de Carretas y en Huarca. Así lo refirieron los entrevistados de ambos proyectos.¹⁰⁷ Esto parece un círculo de violencias, del cual las personas empobrecidas no pueden salir.

Para ilustrar esta cuestión, Olivia y Marisol¹⁰⁸ (entrevistas, 11 de enero de 2024) comentan que residieron en el barrio La Primavera, conocida zona de riesgo no mitigable de la ciudad, donde se viven múltiples privaciones y riesgos, en donde ya enfrentaban inseguridad. Ahora en Huarca, ellas han visto poca certeza legal, más violencia e inseguridad.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en Huarca y Bellavista de Carretas la violencia apareció cuando gente procedente de lugares que se han creído peligrosos en Quito, por la delincuencia y la presencia de pandillas, llegaron a estos proyectos. Esa gente provino de zonas rojas de Quito, como La Colmena o La Bota. Después aparecieron y se hicieron más frecuentes los actos violentos, robos, circulación de droga, agresiones y acoso. En consecuencia los vecinos que antes interactuaban se dispersaron y encerraron en sus casas.

¹⁰⁵ Durante el trabajo de campo esto fue confirmado

¹⁰⁶ El bosque es un área verde de propiedad municipal, la cual sería parte del conjunto completo del proyecto y actualmente pendiente de construir.

¹⁰⁷ En Huarca se entrevistaron a varias mujeres y un hombre. Sin embargo las entrevistas más elaboradas se realizaron a Marina, Olivia, Marisol y Flora (nombres protegidos). En Bellavista de Carretas se entrevistaron a varios hombres. Sin embargo las entrevistas más elaboradas se realizaron a Dalton y Donato (nombres protegidos).

¹⁰⁸ Olivia y Marisol (nombres protegidos) habitantes de Huarca.

La violencia y la delincuencia en Huarca, como en otros sectores de la ciudad y el país ha escalado en los últimos años. La ascendencia de hechos específicos de acoso y de robo en el proyecto ha provocado que los vecinos se auto segreguen dentro de sus viviendas por temor a su integridad y más seguridad,¹⁰⁹ esto suele pasar como señalan Carrión y Rodríguez (2024).

El miedo es evidente en Huarca y Bellavista de Carretas ya que las áreas verdes como canchas, juegos infantiles, jardines o los que antes eran huertos, hoy lucen vacíos. Cirilo¹¹⁰ (entrevista, Quito, 11 de marzo de 2024) vecino de Bellavista de Carretas, que habita en Ávila de Carretas, coincide con lo expuesto, pues allí no se observan adultos transitando, menos niños. Aunque dice esto puede deberse a que en el horario diurno estas personas trabajan y estudian.

La desconfianza, el miedo y la inseguridad se viven en Huarca y en Bellavista de Carretas. A decir de Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) y Donato (entrevista, Quito, 27 de febrero de 2024) existen continuos problemas de ruido, se oyen insultos, gritos y todo tipo de maltrato hacia mujeres. Según Marina, en Huarca una vecina habría sido víctima por largo tiempo de agresiones físicas por parte de su pareja, la mujer murió a causa de un golpe en su cabeza; habría más casos relacionados a la violencia con consecuencias fatales en los dos proyectos.

Por estos motivos a Olivia le incomoda salir cuando oscurece, sobretodo le preocupan sus hijas, quienes ya han vivido acoso dentro de la comunidad. Según Marisol, en las veces que ha salido de casa, a su regreso encuentra la puerta de ingreso a su vivienda abierta, la última vez le robaron el celular y dinero. No obstante, ella teme más por sus hijas, pues están pequeñas y las debe tener confinadas en casa para que no les pasa nada malo afuera.

La violencia en contra de la mujer se produce cada día en todo el mundo y es una problemática con graves consecuencias psicológicas, físicas y económicas, que impide el ejercicio de sus derechos y desarrollo de sus vidas. Además, en los proyectos mencionados, la violencia ha trascendido al punto de no sorprender a sus habitantes. Por eso, las violencias que he señalado afectan a las mujeres, a sus familias y a la comunidad en general.

Por todo esto, los habitantes de los tres proyectos mencionados, han optado por aislarse en sus casas, colocaron rejas metálicas en ventanas y puertas para no ser molestados, aunque en las

¹⁰⁹ Acorde a la información obtenida en entrevistas realizadas en Bellavista de Carretas el 27 de febrero de 2024.

¹¹⁰ Cirilo (nombre protegido) de aproximadamente 40 años y habitante de Ávila de Carretas.

noches hay quienes rompen todo e ingresar a robar. Por estas cuestiones a Frida (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024), quien vive sola en Huarcay, menciona que sus vecinos le han recomendado que cierre bien puertas y ventanas, inclusive durante el día. Esto podría ser llevado al extremo, como la bunkerización (Caldeira 2007; Choay y Urrieta 2009; Carrión y Cepeda 2022). Aunque quizás ni aprisionarse sirva para enfrentar y detener estos hechos (Caldeira 2007; Choay y Urrieta 2009; Carrión y Cepeda 2022).

Es que la delincuencia impera, Marina (entrevista, Quito, 11 de enero de 2024) expresa temerosa que cerca de Huarcay hay un local cuya fachada es comercial, pero donde se expenden sustancias psicotrópicas para Huarcay y otras zonas aledañas. Allí también se reclutan a niños y adolescentes de Huarcay para actividades delictivas. Según Donato y Cirilo, en Bellavista de Carretas el tipo de delincuencia es similar, los vecinos saben quiénes sería los delincuentes, pero por miedo no se denuncia.

Amalia¹¹¹ (en entrevista de 8 de marzo de 2024) vive a dos cuadras de Huarcay, argumenta que con la llegada de los residentes a la comunidad aumentó la inseguridad en el sector. Su tía fue una de las primeras personas que se asentó allí hace más de 30 años, provino de una cooperativa y se convivía en paz, porque a todos los involucrados les costó mucho tener un pedazo de tierra y levantar cada casa. También Amalia menciona que en las calles externas, sobre todo en las internas, el acoso sexual es frecuente cuando cae la luz del sol. Los fines de semana siempre hay fiesta, se embriagan, luego se golpean. Pocas veces se ven patrulleros de policía y las ambulancias no quieren ingresar al proyecto, precisamente por la inseguridad.

Todo esto redundante, al parecer, en la radicalización de distintos procesos que convergen en los proyectos VIS: la percepción de inseguridad, el aumento de actos violentos, la expansión del consumo y la venta de drogas, y delitos en general que contribuyen a la percepción de inseguridad, específica para las mujeres. Por eso el despliegue de estrategias individuales como salir acompañada, la protección física de cada vivienda o no dejar la vivienda sin ocupantes, se establece como escenario común.

Los números corroboran lo dicho, el 56% de los habitantes de Huarcay se siente inseguro y el 89% no ha participado de ninguna acción barrial (Brito 2023). No obstante, en las manzanas y bloque más organizados de Huarcay y Bellavista de Carretas la inseguridad es menor, pero no

¹¹¹ Amalia (nombre protegido) de 26 años y vecina de Huarcay.

se puede dejar que el peso de la seguridad recaiga en los vecinos, sino que en la acción conjunta con el Estado se debería hacer frente a estos problemas.

Sobre los proyectos Ávila de Carretas y La Toscana,¹¹² estos fueron promovidos por el sector privado y regulados por MIDUVI. La realidad en estos proyectos se parece poco Huarca y Bellavista de Carretas. Aunque calificados por MIDUVI como vivienda de interés social, ni Ávila de Carretas ni La Toscana cumplen esta cualidad. En dichos proyectos los beneficiarios no resultaron ser quienes se suponía que fueran. Estos proyectos no se orientaron hacia quienes calificaron como beneficiarios atravesando el proceso correspondiente. Las personas empobrecidas, discapacitadas y mujeres jefas de hogar no podrían haber accedido a esas viviendas por el monto de venta cercano a \$70.000 USD.

En MIDUVI la calificación de beneficiarios debe empatarse con la calificación de proyectos. De tal forma que las viviendas de interés social deben ser puestas a consideración para el grupo de beneficiarios indicado como una posibilidad de acceso a una vivienda propia. Este proceso no ocurre así en el caso de las viviendas de interés público, las cuales son publicitadas para cualquier persona siempre que esta pueda cancelar más de \$70.000. Entonces ni Ávila de Carretas ni La Toscana son VIS, lejos de esto, en su materialización y comercialización son VIP. Esto se comprueba en su publicidad en sitio, portales web y ferias de vivienda.

El trabajo de campo permitió verificar que quienes habitan Ávila de Carretas son en su mayoría profesionales médicos procedentes de Venezuela que viven en pareja o grupos más numerosos; no se trata de familias empobrecidas de acuerdo a los criterios explicados y que son los definidos para establecer los beneficiarios de las VIS.

MIDUVI tendría que estar en capacidad de supervisar y vigilar a detalle todo el proceso de calificación de proyectos VIS o, en su defecto, exigir que los promotores/constructores cumplan todos requisitos necesarios para que las viviendas lleguen a las personas priorizadas. Sin embargo, eso no se cumplió para Ávila de Carretas y La Toscana, que han resultado y contribuyen al mercado de la vivienda, donde pocos pueden adquirirla.

Cirilo (entrevista, Quito, 11 de marzo de 2024) vecino de Ávila de Carretas y reportero de noticias en un conocido medio de comunicación, accedió a un crédito para pagar mensualmente las cuotas del departamento que adquirió. Cirilo vio conveniente la

¹¹² Del proyecto La Toscana solo se tiene constancia de que fue calificado como VIS en la fase de anteproyecto. De modo que se desconoce si cumplió con la segunda y final fase para ser considerado como VIS.

localización del proyecto pues facilita su traslado en auto hacia el Hospital Público Integral del Adulto Mayor en el sector de San Carlos, donde su madre de la tercera edad tiene continuas citas médicas.

La madre de Olivia habitante de Huarcay también se atiende en ese hospital, solo que ella gasta sumas considerables en transporte para ir con su madre y hermana hasta ese lugar, que es la única opción médica especializada que dispone para la atención de su madre. Aunque Cirilo y Olivia residen en comunidades calificadas como VIS su situación es muy diferente.

Cirilo sabe que las viviendas de Ávila de Carretas eran de interés social, pero nadie le pidió demostrar precariedad en su situación socioeconómica para comprar allí. Su valoración de la comunidad, sin embargo, se asemeja a las recogidas en Huarcay: en las noches se queja de los gritos y alguna vez escuchó algarabía, música, luego golpes. El mismo Cirilo oyó rumores de una agresión sexual una mujer de la comunidad y eso lo confirma Donato (entrevista, Quito, 27 de febrero de 2024) residente de Bellavista de Carretas, proyecto vecino de Ávila de Carretas. Como periodista Cirilo podría investigar el asunto, y sus vecinos se lo han pedido, pero prefiere no hacerlo por las consecuencias negativas que piensa le podría acarrear.

Por su parte, la Toscana no está habitado totalmente.¹¹³ Sin embargo, sobre la calificación de beneficiarios y la calificación de proyectos hay claras omisiones. Torres¹¹⁴ (entrevista, Quito, 23 de febrero de 2024) recuerda que ella misma revisó el expediente de ese proyecto para ser calificado como anteproyecto de vivienda social. Una vez aprobado el expediente pasó a otra área para culminar la fase de calificación como proyecto de vivienda social, pero desconoce si se llevó a término. Sobre lo que hay más certezas es que La Toscana fue un proyecto dirigido a personas en situación de pobreza y al parecer tomo otro camino.

Los dos proyectos señalados guardan ciertas semejanzas, como en sus características materiales que, en el apartado de aspectos arquitectónicos abordaré más detalladamente. No obstante, tal como referí en la presentación general, La Toscana no es un proyecto de departamentos como Ávila de Carretas, sino de casas independientes con amplias áreas comunales, inclusive promocionado con la instalación de una piscina y áreas de BBQ. Desde aquí hay algunas diferencias que expongo en este momento y más adelante como dije.

¹¹³ El proyecto La Toscana está actualmente en ejecución, aunque 10 viviendas ya han sido construidas. En el momento de mi visita en campo una de esas 10 viviendas estaba ocupada.

¹¹⁴ Guadalupe Torres, exfuncionaria de carrera de MIDUVI, en entrevista de 23 de febrero de 2024.

Las áreas complementarias señaladas no son comunes en proyectos VIS, más bien se insertan como atractivo para futuros *compradores*. Solo a manera de contraste, que en Huar cay o en Bellavista de Carretas hubiese una piscina, con el mantenimiento que se requiere, la nula socialización y la dañina socialización existente, agravaría la problemática.

En el caso de La Toscana la construcción de estas lujosas áreas complementarias le brinda al promotor/constructor otras posibilidades para atraer compradores y comercializar las viviendas. Esto resulta más conveniente, pues lidiar con problemas de índole social, económico e inclusive legal que son la tónica en la calificación de beneficiarios.

4.1.3. Dimensión Arquitectónica

El siguiente apartado es un análisis descriptivo en dos escalas: en el proyecto y luego en la vivienda. En esta dimensión se observará asuntos relacionados con el diseño y construcción de las viviendas a partir de cuestiones arquitectónicas relacionadas a otras de tipo urbano. Me centraré en las formas en que las familias usan y ocupan las viviendas, a partir de su composición formal, funcional y técnica-constructiva. Lo que me permitirá valorar si se cumple con los estándares de vivienda digna y adecuada parte de un hábitat seguro y sostenible. La materialidad de la vivienda a la que hago referencia permite ver cómo ha sido implementada la política de vivienda en el PCPT.

Escala proyecto

Las viviendas de San Francisco de Huar cay y Bellavista de Carretas verifican desaciertos relacionados con la disposición de las viviendas en sitio y el diseño de las mismas. Mientras que en Ávila de Carretas y La Toscana caben otras semejanzas y diferencias. Mantendré la comparación entre Huar cay y Bellavista de Carretas, y entre Ávila de Carretas y La Toscana.

En Huar cay se dispuso las viviendas por manzanas, cada una actúa como un microclima habitacional. En las vías principales hay viviendas independientes (1D) de una sola planta organizadas en forma de hilera cuyo frente da a las vías principales del proyecto (Ver figura 4.7). También hay viviendas colectivas de dos y hasta tres plantas que albergan entre cuatro y hasta seis departamentos adosados, es decir dos por piso, que serían las 4D y las 12D.

Figura 0.7 Modelo de vía principal en el proyecto de vivienda de interés social Huarcaay



Fuente: Investigación de campo (2024).

En Bellavista de Carretas las viviendas están organizadas por bloques de cinco plantas. En cada planta existen dos y hasta cuatro departamentos (Ver figura 4.8). En ambos proyectos las viviendas tienen espacios estandarizados, característicos de proyectos masivos. Al implantarse en serie o en hilera, la privacidad suele quedar comprometida, la independencia sería mejor.

En ambos proyectos se ha dejado espacios de circulación al exterior y al interior de manzanas y bloques. Las áreas de circulación suelen ser costosas en términos constructivos, entonces se suele aprovechar el terreno para construir más viviendas y tener mayor rédito financiero. Así prima la cantidad sobre la calidad de las viviendas. Debería ser lo opuesto, pues en la vivienda social debería anteponerse la calidad de la vivienda para ofrecer calidad de vida a sus habitantes.

En los dos proyectos todas las circulaciones son pasos angostos y existen jardineras elevadas que están descuidadas y la vegetación está muy crecida (Ver figuras 4.5 y 4.8), lo que sumado a la altura de los bloques, puede ensombrecer los trayectos y ser peligrosos durante la noche.

Figura 0.8 Bloques en el proyecto de vivienda de interés social Bellavista de Carretas



Fuente: Investigación de campo (2024).

También puede ser así por las cuestiones relacionadas con las violencias dentro del proyecto. Sería más factibles contar con espacios abiertos que favorezcan el encuentro libre y seguro de los vecinos, de modo que también se ofrezca más independencia a cada hogar. Tampoco existirían los problemas comunes de ruido, gritos o riñas de las que muchos habitantes entrevistados refieren en este y otros proyectos.

En los dos proyectos las plazas, parques o jardines son reducidos en número y dimensiones (Ver figuras 4.5, 4.6, 4.2 y 4.3). Mucho de este equipamiento no tiene el mantenimiento necesario. Los pasos obligados de circulación podrían ser más áreas verdes, donde haya más de césped, árboles, flores, juegos infantiles, mobiliario de descanso o reunión, canchas deportivas, entre otros.

En Huarca el equipamiento del proyecto se concentra en el eje longitudinal que lo atraviesa. Otros dos ejes transversales entrecruzan creando micro hábitats. De ese diseño resultan seis manzanas. En Bellavista de Carretas, el cruce de ejes da forma a cuatro submanzanas donde se disponen los nueve bloques. Con esta composición se obtiene mayor provecho del terreno para vivienda. Las áreas verdes son únicamente las perimetrales a dichos bloques. El punto de encuentro es únicamente la sala comunal. En la parte posterior a lo construido en Bellavista de Carretas hay una superficie verde extensa con varios árboles. Los vecinos utilizan la parte menos copada como una cancha deportiva (Ver figura 4.6).

Con ese diseño prima la ortogonalidad (Sambricio 2009) que produce rigidez funcional y formal. La configuración cuadriculada para las áreas de residencia y los remanentes como áreas de equipamientos no favorece la interacción vecinal en ninguno de los dos proyectos.

Por el contrario, su diseño aísla a los vecinos: la modulación las manzanas y los bloques, cierran para adentro unos a otros (Caldeira 2007).

En Huarcay, Marisol de la manzana Nro. 3 no conoce a su vecina Olivia de la manzana Nro. 6, aun cuando ambas procedían de La Primavera. Cuando ellas salen de sus casas es exclusivamente para ir rápidamente fuera del proyecto, rara vez recorren las calles internas de Huarcay. La falta de convivencia y la escasa integración comunitaria, son consecuencia por una parte de impasividad y por otra parte del temor de los vecinos. Es una realidad de los proyectos VIS de la cual ya he hablado antes.

Huarcay se planificó con áreas destinadas a huertos comunitarios, que están desolados. Al principio la gente se animó con el trabajo y la producción de esos huertos, pero el desinterés y la mala convivencia los alejaron de esas áreas. Otras pequeñas áreas verdes y algunos estacionamientos en su mayoría están sin ocupar, solo unos pocos vecinos tienen vehículo.

En Huarcay y en Bellavista de Carretas las manzanas y bloques se recorren de forma peatonal, son pasillos angostos. En Huarcay, el perímetro del proyecto no cuenta con cerramiento, por eso puede ser permeado por cualquier persona ajena al mismo. Los vecinos no se dirigen hasta otra manzana o bloque que no sea el suyo, pues no saben que gente habita allí.

La característica formal más importante de los dos proyectos es que todo está construido en ángulos rectos, por eso priman los extensos y estrechos pasillos, de este modo no siempre se puede ver bien quien se aproxima. También por el tema de la vegetación que aludí antes. Diferente es en Ávila de Carretas, ya que tiene un diseño formal peculiar que enseguida explico.

Recordemos que el predio de Ávila de Carretas se comparte con otros proyectos de vivienda que no son de tipo social (Ver figura 4.6). Allí son cinco bloques de departamentos dispuestos en zigzag, que se organizan a partir de un área que sirve para proveer de luz natural a los departamentos ubicados con cara interior. La forma en zigzag deja varias áreas verdes, algunas de ellas han sido dispuestas con juegos infantiles.

Sin embargo, en ninguno de los proyectos vistos, su diseño urbano favorece el intercambio entre sus habitantes menos la construcción de comunidad. Por eso se tienen estrechas circulaciones que crean un entorno poco funcional. El trazado de ejes longitudinales habla de rectitud, severidad y rigor que son características más asociadas a la masculinidad que a la feminidad (Ciocolletto et. al. 2019). Con los ángulos rectos en los diseños de estos proyectos, no se piensa en los desplazamientos que efectúan las personas, en particular las mujeres.

Precisamente porque usualmente ellas evitan pasillos longitudinales y estrechos para prevenir peligros como el delito o el acoso (ONU Mujeres 2022)

El diseño rígido y de orden racional impone a las personas a cierto tipo de interacción en donde la presencia de mujeres se poco común. En general el diseño predominante en arquitectura y urbanismo no prioriza la estética, lo agradable y acogedor en la ciudad. En Huarca y Bellavista de Carretas permanece la sensación de ser observado, debido a que las viviendas de pisos altos tienen una visibilidad amplia hacia los trayectos que efectúan las personas afuera.

Esto podría ser positivo como decía Jacobs (1969), unos ojos que miren lo que ocurre en la comunidad y que sirva para la seguridad. Pero en los dos proyectos indicados no es así. Al contrario, para las personas ajenas y propias esa visibilidad provoca miedo por la observación constante y por las condiciones de violencia e inseguridad entre los propios vecinos.

Entonces, las secuencias cotidianas que efectúan las mujeres en Huarca y en Bellavista de Carretas pueden verse perjudicadas al estar vigiladas todo el tiempo, en caso de salir de la vivienda, inclusive las miradas son sugerentes y esto se evidenció en el trabajo de campo. Los vecinos recomiendan no dar vueltas por seguridad propia, más si se es extraño a los proyectos. Por eso el espacio puede transmitir mensajes de cuáles son los comportamientos esperados, adecuados y cuáles no (Muxi en Ciocoletto et. al. 2019) por ejemplo con la mirada desde la ventana, cerrando una puerta, caminando más rápido, siguiendo movimientos, etc.

En Huarca, Bellavista de Carretas o Ávila de Carretas los mensajes son claros, no hay espacios adecuados de contacto personal, donde se enlace las plazas o parques e interactúen sus habitantes, sino que son áreas remanentes del diseño. La desarticulación por la división de manzanas y bloques destruye el programa funcional del conjunto y esto se repite en todos los proyectos VIS revisados. No existe ningún espacio donde las mujeres podrían conocerse, dialogar y compartir experiencias, o donde se facilite el trabajo común y compartido.

Escala vivienda

El análisis arquitectónico de las viviendas aporta otros argumentos. En Huarca, Bellavista de Carretas y Ávila de Carretas las viviendas se han pensado para un núcleo familiar conformado hasta por cuatro miembros. Esta es una crítica frecuentemente de Falú (2011), Stack (2012), ONU Mujeres (2020) y Álvarez, Paleo y Diz (2022). Con esquemas universalistas como dice Caballero (2016) se amolda las personas al espacio, siendo que debería ser de forma opuesta.

En La Toscana con un solo tipo de vivienda se busca atender a cierto tipo de familia que también tienen características bien definidas de conformación, además de ciertas condiciones económicas. En ninguno de los cuatro casos existe una verdadera preocupación por solucionar o facilitar la cotidianidad de sus usuarios, ni fuera ni dentro de las viviendas.

Por ejemplo, la casa de Frida (1D) hubiese podido acomodar mejor a Marina, Marisol y Olivia, sobre todo por la amplitud de los espacios que ellas requieren debido al número de miembros de su hogar. A Olivia le vendría bien tener una vivienda 1D porque tiene dos personas de movilidad reducida que emplean silla de ruedas, como no es así ha tenido que arreglárselas. En cambio, Frida tiene la vivienda más amplia de todas, pese a que vive sola.

Acosta¹¹⁵ dice que estos contrastes pueden deberse a que en el momento de su postulación los hogares tenían tres miembros, luego aumentaron a cinco o más. Por eso, es necesario no solo considerar el momento de la aplicación sino observar la trazabilidad en la vida de las personas, pues las condicionantes personales y familiares cambian.

Sin embargo, el cambio en las configuraciones familiares como la razón del desacople entre el tipo de vivienda y las necesidades de las familias no se observó en mi investigación. En el caso de Olivia¹¹⁶ ella siempre tuvo una hermana discapacitada y la necesidad de más espacio era mandatorio. Así como Frida que llegó a Huar cay sola y se mantiene así actualmente.

Pero hay casos que se han mantenido igual o peor que cuando postularon. Marisol¹¹⁷ no tenía y tampoco ahora tiene una pareja legal. Se presentó al proceso de calificación de beneficiarios como madre soltera con cuatro hijos, los cuales siguen viviendo con ella. Por cierto, debido a la enfermedad de su hija mayor, su familia fue priorizada para la entrega de una VIS. Siempre tuvo serias dificultades para el aprovisionamiento económico que antes aplacaba al disponer de una tienda de abastos cuando vivía en La Primavera.

Ya en Huar cay, Marisol recurrió a montar el mismo negocio en su vivienda, como se lo prohibieron,¹¹⁸ ahora se ve obligada a solicitar ayudas económicas para la subsistencia de su hogar. Igual pasa con Marina que realiza actividades adicionales a sus tareas domésticas, como hacer artesanías o preparar chocolates para completar el pago de servicios de su casa.

¹¹⁵ María Elena Acosta, experta en políticas pública de vivienda, en entrevista de 16 de febrero de 2024.

¹¹⁶ Olivia (nombre protegido) de 55 años, habitante de Huar cay.

¹¹⁷ Marisol (nombre protegido) de 32 años, habitante de Huar cay.

¹¹⁸ En un reglamento de proyectos VIS existiría la prohibición del uso comercial en la viviendas de Huar cay.

A propósito, a Marina se le asignó la vivienda tipo 4D, de 49 m² y ubicada en un edificio de dos plantas. Esta es una vivienda adosada, que comparte la pared de la cocina con la cocina de otro departamento y las escaleras de acceso al piso superior (Ver figura 4.11). Su vivienda está en planta baja, de manera que tiene tres vecinos, uno contiguo y dos en el piso superior. El inmueble cuenta con tres dormitorios, sala, comedor, cocina y baño completo. Las paredes están pintadas con colores oscuros y eso, como he argumentado con la arquitectura feminista, puede afectar negativamente la ocupación del espacio (Caballero 2016).

Más allá de cuestiones estéticas, la forma y funcionalidad del espacio de la vivienda de Marina, no cumple con sus requerimientos más básicos. La familia de Marina está conformada por tres miembros. La vivienda le resulta pequeña, pues en los espacios comunes, todos están muy juntos unos de otros y la estadía de visitantes queda limitada.

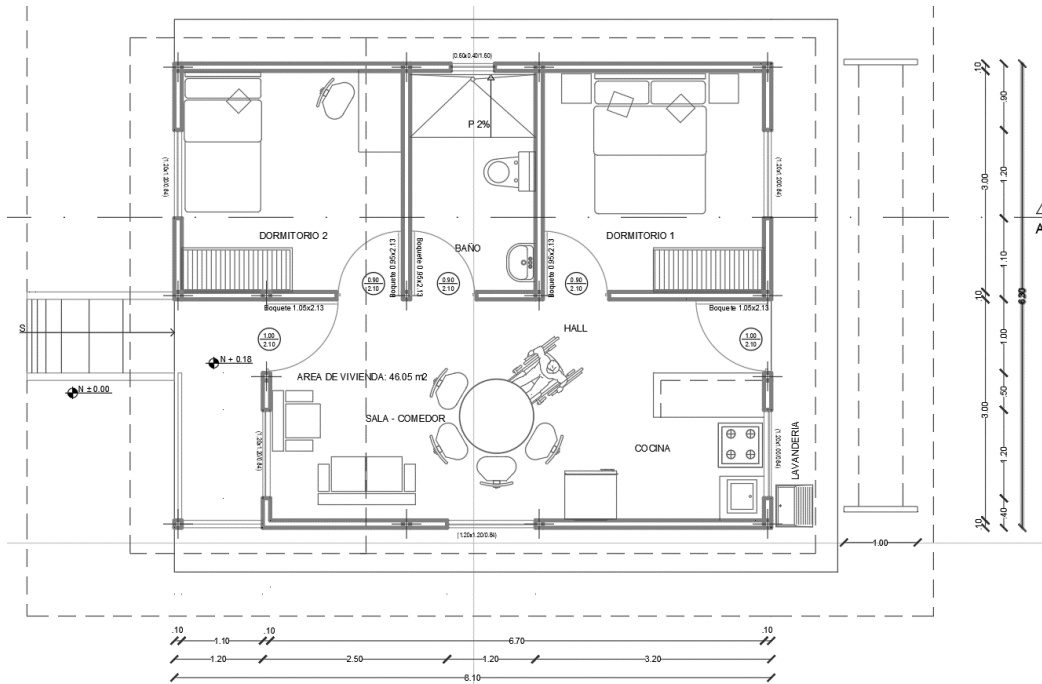
En su sala solo ha logrado ubicar dos sofás de pocos asientos y por eso pierde el área de comedor, pese a que tiene una mesa destinada para el efecto, la cual sitúa contra la pared, pues no hay espacio para centrarla ni colocar sillas. En lo que sería sala y comedor, Marina también ha colocado un carrito y otros enseres de preparación y expendio ambulante de comida rápida, en lo que trabaja eventualmente como he dicho en otras secciones.

En el caso de Frida, ella dispone de espacios que no usa y ocupa en su vivienda, debido a la habita sola. Contrario a lo planificado (Ver figura 4.9) Frida solo usa y ocupa el primer dormitorio, el baño y ocasionalmente la cocina. Mientras que en los demás espacios como el segundo dormitorio, la sala y comedor Frida acumula toda clase de objetos. Para explicarlo mejor, se ha tratado de graficar esto con una sombra en líneas diagonales (Ver figura 4.10).

Por los motivos que detallo, el diseño de la vivienda no cumple con las necesidades reales ni del beneficiario ni de la familia. En consecuencia, la vivienda impide la realización de las funciones más básicas para estas personas. Por eso varios de los habitantes originales de Huarca han decidido salir del proyecto y rentar sus viviendas.

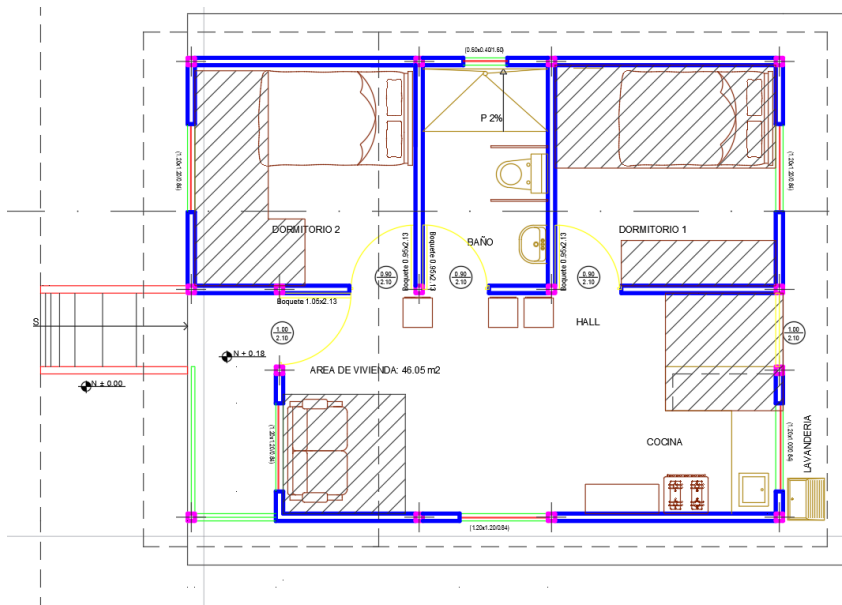
En Bellavista de Carretas, pasa lo mismo; cuando la vivienda ya es propia pasa a ser arrendada o inclusive vendida al poco de tiempo de que la familia se haya instalado allí. Este hecho se debe a la conformación familiar y también a la violencia e inseguridad que refieren los habitantes de los proyectos de vivienda social en ese proyecto y Huarca, que es un análisis, que ya se complementa con varios aspectos tratados antes.

Figura 0.9 Planificación de la vivienda tipo 1D en el proyecto VIS San Francisco de Huarca



Fuente: Empresa Pública Creamos Infraestructura (2024).

Figura 0.10 Uso y ocupación de la vivienda tipo 1D en el proyecto VIS Huarca, en el hogar de Frida

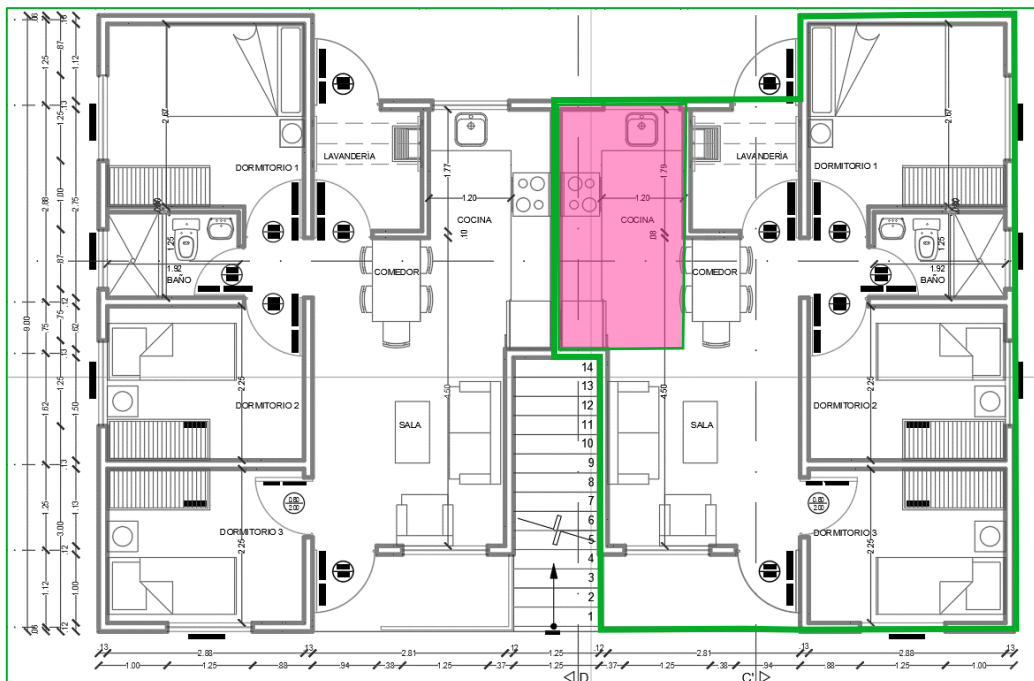


Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida de la Empresa Pública Creamos Infraestructura y la investigación en sitio (2024).

Marina también prepara chocolates y elabora artesanías. A ella le falta espacio para esas actividades y para las más elementales, como cocinar; ya que su cocina tiene casi el mismo tamaño que el cuarto de lavado, que es el más pequeño de la vivienda. En efecto, en la cocina solo cabe una persona que siempre es ella, tampoco caben todos los enseres necesarios. Marina apenas puede pararse frente al lavabo, esto ha sido coloreado en rosa (Ver figuras 4.11 y 4.12).

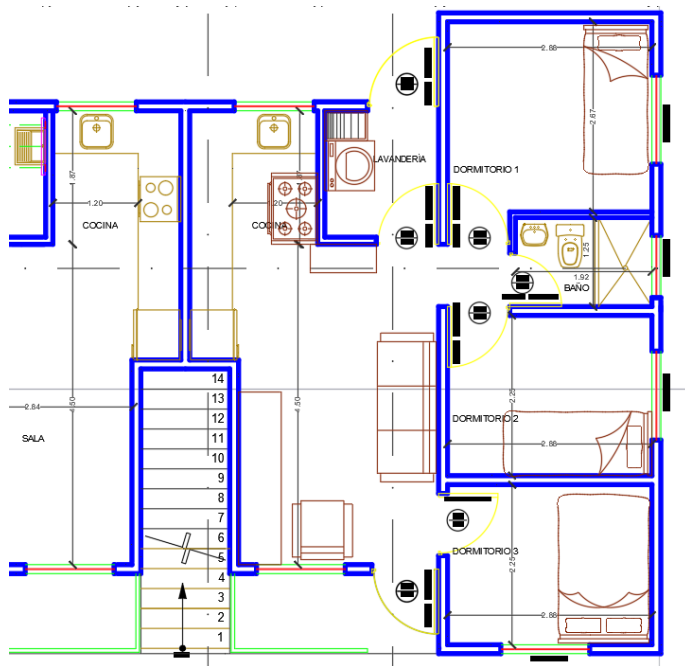
La concepción arquitectónica de la vivienda de Marina es un ejemplo de las barreras que puede producir el diseño de las viviendas y el tipo de exclusiones que reproducen. Las dimensiones de los espacios comunes desvalorizan o limitan los espacios de interacción social y los reducen, reproduciendo en ese nivel el hacinamiento. Además, esto evidencia las formas en que a las mujeres y otros cuerpos feminizados, principales responsables de la vida doméstica, se les confine y recluya en la cocina (Caballero 2016) que, como vemos, es un espacio diminuto al que se resta importancia en la vivienda, aun cuando todos se benefician de los productos que de allí salen.

Figura 0.11 Planificación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS San Francisco de Huaracay



Fuente: Empresa Pública Creamos Infraestructura (2024).

Figura 0.12 Uso y ocupación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS Huarcay, en el hogar de Marina.



Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida de la Empresa Pública Creamos Infraestructura y la investigación en sitio (2024).

En efecto, en Huarcay y Bellavista de Carretas la cocina tanto como el lavadero están reclusos al fondo u ocultos detrás de las viviendas. Esto es imprescindible observarlo, en el sentido que he hecho aquí, porque sabemos que los espacios son escenarios que contienen dinámicas sociales que transforman vidas (Castillo et. al 2022).

Ante la falta de un espacio donde la mujer lo pueda destinar a cualquier actividad propia, que no sea el trabajo doméstico (Pizan y Wolf en Muxi 2014) las mujeres suelen apegarse a objetos relacionados a las funciones que desempeñan (Perrot 2011 en Caballero 2016). Es así para Marina, para quien su carrito de comida rápida es especial. En tanto Olivia se refugia en sus máquinas de coser.

Marina como jefa de hogar es responsable de las tareas domésticos y de cuidado de su familia, merece un espacio establecido como propio del que pueda disfrutar. Ese espacio puede convertirse en un lujo para la mujer (Pizan y Wolf en Muxi 2014). Un espacio que le dote de independencia y libertad a la mujer, en vía económica y social como dejaba ver Wolf (1929).

Las viviendas de Marisol y Olivia son también tipo 4D y tienen 49 m², pero son distintas a la vivienda de Marina, sobre todo por el diseño, que ha perjudicado a Marina con la reducción

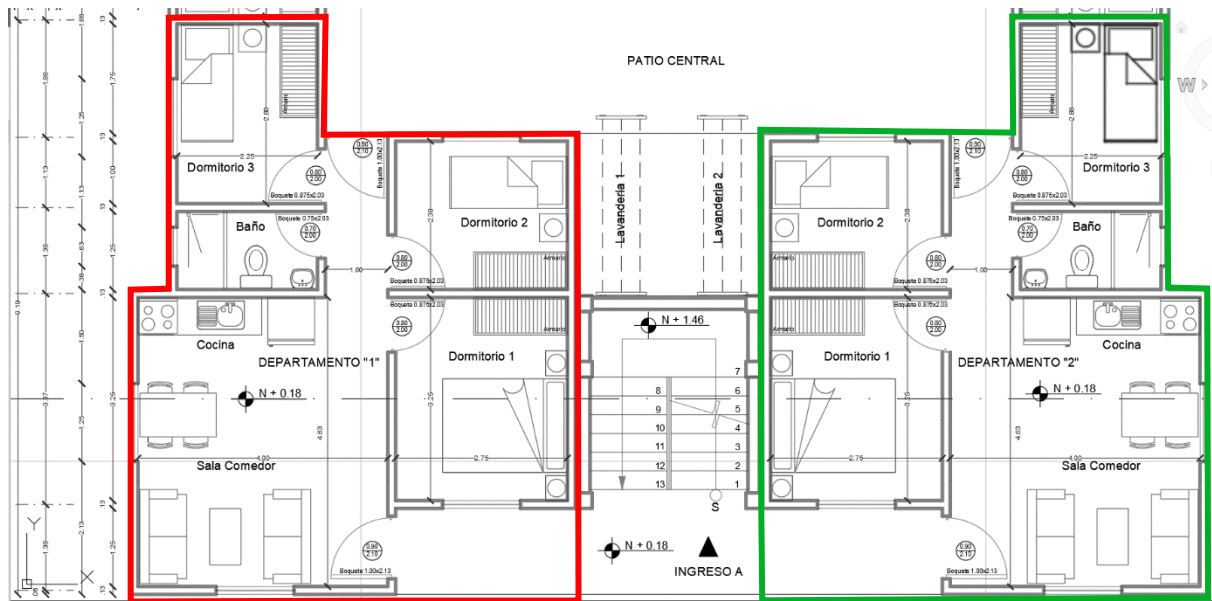
del área de cocina y comedor, aunque ha ganado en el área de lavado. Marisol posee un tipo de vivienda que más grande que las otras de Huarca, pero su dinámica de vida es muy diferente.

Como sabemos, Marisol¹¹⁹ procede de una comunidad kichwa amazónica, según sus expresiones, allí la conformación familiar es ampliada, donde todos intervienen en la recolección y preparación de alimentos, sean o no de parentesco consanguíneo. En la nueva vivienda la dinámica ha debido cambiar y ella hace todos los quehaceres domésticos sola. Esto es complicado pues no cuenta las herramientas y recursos a los que estaba acostumbrada en la Amazonía. Contrariamente, el poco espacio para maniobrar alimentos en el mesón de cocina le desmotiva a ejercer las funciones de preparación de alimentos (Ver figuras 4.13 y 4.17).

Así, en lo que sería la sala, comedor y cocina, Marisol dispone de un mueble de cocina, una lavadora, una refrigeradora, un sofá de dos puestos y un aparador largo. El resto del espacio allí sirve de sala de juegos de sus dos hijas pequeñas, por lo que siempre está con juguetes, también con ropa y enseres de cocina. Como dije, la casa de Marisol es más grande, por lo que su familia posee más espacio y al no tener suficientes muebles la vivienda parece más grande aún.

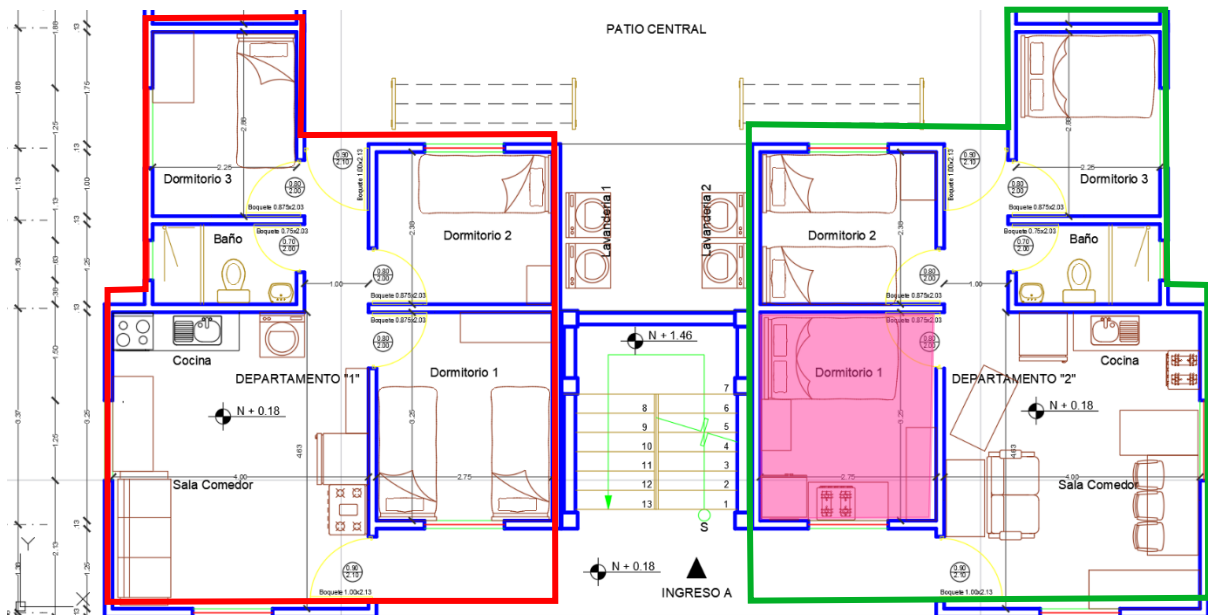
¹¹⁹ Marisol (nombre protegido) de 32 años, habitante de Huarca, en entrevista de 11 de enero de 2024.

Figura 0.13 Planificación de otra vivienda tipo 4D en el proyecto VIS San Francisco de Huarca. En rojo la casa de Marisol, en verde la de Olivia



Fuente: Empresa Pública Creamos Infraestructura (2024).

Figura 0.14 Uso y ocupación de la vivienda tipo 4D en el proyecto VIS Huarca, en el hogar de Marisol y de Olivia



Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida de la Empresa Pública Creamos Infraestructura y la investigación en sitio (2024).

De hecho, la casa de Marisol es amplia si pensamos que tiene tres dormitorios. Marisol encuentra esto favorable por la comodidad que tiene. Lo que encuentra desfavorable, a más de ninguna adecuación y pertinencia cultural, es que las puertas de su vivienda, en especial la puerta principal de su casa ha sido atracada en varias ocasiones, cualquiera puede entrar ya que las cerraduras son fácilmente violentadas, pues serían de baja calidad. Por esto y más Marisol anhela volver a la Amazonía cuando su hija mayor pueda asumir responsabilidades sola y ser independiente.

La pertinencia y adecuación cultural que las viviendas debían tener para atender a personas vulnerables y migrantes, queda en entredicho. La adaptación a nuevos modos de vida, la lejanía de sus redes de apoyo y la falta de medios subsistencia, hacen que estas personas se aculturicen y las mujeres lleven la peor parte. Además, el despojo material y afectivo les perjudica

A diferencia de Marisol, en la casa de Olivia faltan los metros cuadrados, pues allí habitan seis personas. Las actividades que cada uno realiza, como estudiar, trabajar, jugar se ven comprometidas por falta de espacio. La intimidad no existe, las actividades más básicas como la higiene personal, el sueño o la preparación de alimentos se complican.

La familia de Olivia se acomoda en tres dormitorios, uno es para las sus dos hijas, allí hay una litera angosta y otra cama pequeña, apenas queda espacio para el almacenamiento de ropa debajo o encima de las camas. Las viviendas no están dotadas de muebles empotrados como closets. En otro dormitorio duerme su pareja. El tercer dormitorio es ocupado por la hermana y madre de Olivia. La madre de Olivia pertenece a una comunidad indígena de Santo Domingo de los Tsáchilas, para ella la cocción de los alimentos debe ser visible en todo momento. Eso ha tenido que ser resuelto por Olivia y lo explico seguidamente.

En la casa de Olivia la cocina es parte de la sala y comedor, pues son espacios comunes. Siguiendo los esquemas de la arquitectura racional funcionalista, el área social se encuentra apartada de las áreas privadas por pasillos. Entonces cuando Olivia cocinaba su madre no comía porque no podía ver el proceso elaboración de los alimentos, ya que por su condición de salud prefiere mantenerlas en el dormitorio.

Por esa razón Olivia tuvo que adaptar el dormitorio de su madre y hermana como si fuese un mini departamento: con una cama matrimonial, refrigeradora, cocina, despensa y además los equipamientos de un dormitorio, esto coloreado en rosa (Ver figura 4.17). El aislamiento

marcado de la sala-comedor-cocina de las áreas privadas plantea para familias, como la de Olivia, problemas de distinto tipo, no solo asociados con prácticas culturales.

Así, cuando Olivia cocinaba no podía ver ni estar pendiente de sus familiares que requieren mayor atención; esas personas tampoco podían estar en la cocina porque podría resultar peligrosa para ellas ni en la sala o comedor porque el espacio es reducido. Además, en lo que sería la sala-comedor-cocina, Olivia tiene varios muebles que le ha costado mucho adquirir y de los cuales no quiere deshacerse, pero obstaculizan el tránsito.

Debido a todo lo anterior, el espacio y la circulación son complicados. Caminar por su casa es como atravesar un laberinto, siempre se choca con algún mueble. En esas condiciones maniobrar una silla de ruedas es un reto. Acceder a los sofás o sillas para sentarse es imposible. Apenas queda espacio para que Olivia confeccione alguna prenda en una de las dos máquinas de coser que tiene y que debe mover constantemente, ya que solo una cabe dentro de la vivienda, la otra está encadenada afuera de la misma (Ver figura 17). Ese trabajo le permite a Olivia sostener su vida y la de su familia. Para complementar los ingresos, ella percibe el Bono de Desarrollo Humano, ingresos de su pareja y ayudas de su hijo.

Cuando su hijo mayor y su nieta pernoctan en su casa, Olivia cede su dormitorio y ella se acomoda en el sofá de la sala. Otras veces duerme con sus hijas, cuando su esposo llega a dormir. A Olivia le gustaría contar con un espacio donde pueda trabajar sin dejar de vigilar y cuidar de su hermana y madre, pero sabe que esto no es posible. Dice que, después de todo, consiguió una casa y ahora este es su hogar.

Retomo estos casos y la teoría de Caballero (2016), ya que bajo una concepción universal se pretende dar atención a todos los casos con un tipo de vivienda y no tiene porque ser así. Cada familia beneficiaria debe ser atendida con la complejidad de su caso, más aún si al frente de ella está una mujer, por las desposesiones que he nombrado aquí y a lo largo del documento.

Con esto no quiero decir que cada vivienda deba ser individualizada, o que las mujeres sean las únicas priorizadas, sino que a través de la estandarización que es necesaria a nivel económico y constructivo, se procure que las familias puedan acoplarse a las viviendas en cuanto a espacio o viceversa, buscando la mejor solución. Esto es cocinas amplias, número de baños necesarios, buenos acabados, circulaciones con medidas mínimas para personas con movilidad reducida, entre otros. Es decir, ofrecer una buena calidad de vida.

El Estado invisibiliza estas situaciones tras la dotación de una vivienda adecuada y digna. Más aún, omite las preocupaciones de las mujeres en torno a la vivienda. Este espacio es un

refugio que debe ofrecer la garantía y seguridad de que sus actividades se realicen de la mejor manera. Cuando no ocurre así, las mujeres se conforman, acomodan y siguen su vida con trabas que a la larga perjudican su salud física, emocional y mental como he insistido antes.

Con todo lo dicho he evidenciado realidades y dimensiones de distinto tipo que son importantes de considerar al momento de diseñar las viviendas en los proyectos de VIS. Unas, relacionadas con la división sexual del trabajo y la forma en que se diseña el espacio en términos arquitectónicos, que pueden reproducir desigualdades al interior de las viviendas.

Otras, relacionadas con los condicionamientos culturales y socioeconómicos que son necesarios de considerar para el diseño de VIS. Pues estas viviendas serán habitadas por personas con procedencias, costumbres y modos propios de vida, y configuraciones familiares muy diversas. Por eso, es importante pensar en soluciones arquitectónicas que respondan a esos desafíos.

Para dar cuenta de todo ello, un camino político imprescindible sería que las personas y grupos que habitarán los proyectos sean participantes activos de los mismos, con escucha a sus necesidades y expectativas, que se analicen sus configuraciones familiares y eso sea parte de la información a considerar para diseñar y construir el espacio. Las mujeres como principales responsables del sostenimiento de la vida, tendrían, pero no tienen un rol central en ese sentido.

Otro asunto es el relacionado a la calidad de las obras constructivas, es más de orden técnico-constructivo. En Huarca, por ejemplo, las viviendas presentan mucha humedad interna y externa en sus paredes; incluso cuando llueve filtra agua por puertas o ventanas. Hace mucho frío dentro de las casas y en invierno es peor, así lo refieren las personas entrevistadas. Problemas de ese tipo pueden tornarse más complejos, esto evidencia la ausencia de soluciones sólidas para el aseguramiento de viviendas de calidad dentro de estos programas de VIS.

Torres¹²⁰ (entrevista, Quito, 23 de febrero de 2024) refirió que los contratistas de MIDUVI y empresas públicas escatiman costos en cerraduras, grifería o accesorios y aparatos hidrosanitarios y acabados. Lo que pone en cuestión la calidad de toda la vivienda y perjudica la habitabilidad y confort de los usuarios.

¹²⁰ Guadalupe Torres, exfuncionaria de carrera de MIDUVI, en entrevista de 23 de febrero de 2024.

Sobre lo mismo, Estupiñán¹²¹ (entrevista, Quito, 26 de marzo de 2024) informó que el modelo de vivienda que se usó en Huarcay responde a un modelo empleado en la región costa, con cubiertas poco resistentes para la sierra. Al empezar su construcción, las viviendas tendrían una ventana superior que originalmente era para la costa, donde se traslapaban las dos cubiertas de asbesto cemento, que hoy conocemos como material tóxico para el ser humano. Tras el error solo se suprimieron las ventanas y no así el material usado en cubierta.

Bellavista de Carretas es parecido al caso de Huarcay sobre las características vistas. En el proyecto hay cinco tipos de viviendas, cuatro tipos cuentan con dos dormitorios y un tipo dispone solo de un dormitorio. Este último tipo de vivienda no contaría con las medidas mínimas necesarias para que allí habiten personas con discapacidades físicas (Ver figura 18). Los planos arquitectónicos obtenidos explican el uso y ocupación que las familias les dan a estas viviendas y confirman lo informado por Dalton y Donato en este proyecto.

El departamento donde vive Donato tiene dos dormitorios y es arrendado. Todos los miembros de su familia se acomodan en un espacio reducido. Los departamentos en Bellavista de Carretas resultan muy pequeños, la mayoría de familias utiliza el área de lavado y secado, además de estos usos, para un cuarto o dormitorio adicional. En campo se evidencia que en varios departamentos dicha área ha sido cerrada y coloreada en rosa (Ver figura 4.15).

¹²¹ Carlos Estupiñán, funcionario de carrera del MDMQ.

Figura 0.15 Planificación de una vivienda tipo de tres dormitorios en el proyecto VIS Ávila de Carretas



Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (2024).

Nota: A la izquierda la propuesta original de la EPMHV, a la derecha la vivienda sin mobiliario y con medidas internas que refieren la habitabilidad de las mismas.

Las salas también son muy pequeñas, no es posible disponer una sala con un ancho de 1.68m, pues no alcanzarían ni un sofá, y al colocarlo se interrumpiría el ingreso al baño. Al exterior, aunque existen locales comerciales en planta baja, los locales han permanecido cerrados por años. El único vecino que logró abastecerse de víveres básicos para la venta dentro del proyecto, lo hizo tomando parte de la sala de su departamento ubicado en planta baja.

Dalton es también arrendatario de un departamento de dos dormitorios donde vive con su esposa, tres hijas y un hijo. Las actividades más básicas como cocinar alimentos solo los puede realizar una persona, pues entre dos faltaría espacio para maniobrar. Según, la planificación de la EPMHV una familia nuclear de cuatro miembros podría habitar la vivienda, pero si son más, como en este caso, ocurre hacinamiento.

Nuevamente, el modelo es el de una familia nuclear que incluye uno o máximo dos hijos. Como los departamentos son minúsculos, una familia de más de tres miembros no debería

habitar un departamento de dos dormitorios. No hay espacio para almacenar menaje de casa, insumos de provisión, ropa u otras cosas empleadas en la cotidianidad.

En Bellavista de Carretas muchos departamentos están arrendados, pese a que no se contemplaba el arriendo a otras familias que no fuesen las originalmente beneficiarias. Precisamente por esto y demás cuestiones como el crecimiento familiar, las recomposiciones y la diversificación familiar por redes de parentesco consanguíneo o no, los espacios deben ser flexibles, más todavía en viviendas de interés social. Ya que los hogares pobres, migrantes de la costa y la sierra centro son los hogares que más registran estas variaciones y he probado, son los más comunes en los proyectos VIS.

Amalia (entrevista, Quito, 8 de marzo de 2024) residente en Huarca, comenta que no solo los departamentos se arriendan. Hay quienes se habrían aprovechado de áreas sobrantes en los edificios de vivienda. Es decir, existen áreas mínimas en planta baja debajo de las gradas de acceso a plantas superiores, que han sido cerradas y empleadas a manera de bodegas por algunos vecinos que se han apropiado de las mismas. Otros vecinos arriendan esos espacios como dormitorios, pues cabría una cama pequeña y quizás algunos enseres. Inicialmente esos espacios serían alquilados por población migrante procedente de Venezuela; ahora son ocupados por la noche por comerciantes informales y por personas drogadictas o delincuentes.¹²²

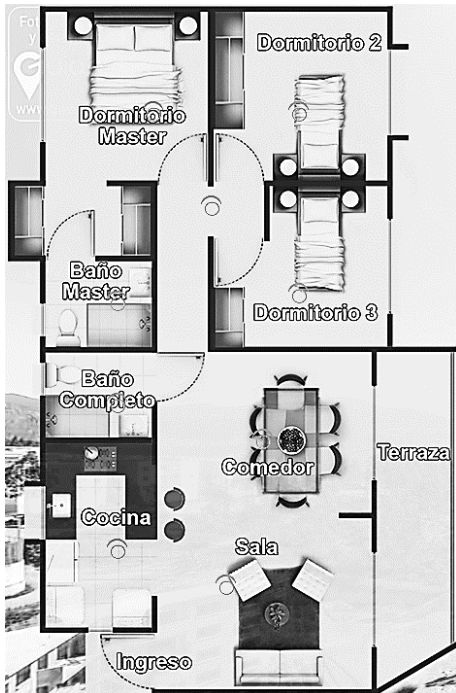
En Ávila de Carreta y en La Toscana la situación es distinta. En los departamentos se perciben pocas fallas constructivas, no hay grietas ni humedad en ninguna de sus paredes. Las áreas sociales dentro de cada vivienda son espaciosas, la cocina tiene ventilación natural independiente de las otras áreas. Está bien definida el área íntima con los dormitorios apartados del área social. El dormitorio máster cuenta con su vestidor y su baño propio.

Allí existen departamentos de dos y tres dormitorios. Los últimos tienen 84 m². Todos los departamentos tienen acceso inmediato a su parqueadero y a una terraza de uso exclusivo (Ver figura 4.16). En La Toscana las casas tienen 133 m² y se desarrollan en dos plantas, donde el área social esta abajo y el área íntima arriba, todas tienen tres dormitorios, un parqueadero frontal y un patio posterior, además de tres baños. Allí, la cocina cuenta con amplios mesones y un área para despensa o bodega. En el patio es posible colocar una

¹²² Amalia (nombre protegido) de 26 años y vecina de Huarca en entrevista de 8 de marzo de 2024.

lavandería y secar la ropa sin problemas, pues solo la familia que allí habita tiene acceso allí (Ver figura 4.16).

Figura 0.16 Planificación de una vivienda tipo de tres dormitorios en el proyecto VIS Ávila de Carretas



Fuente: Página web de la empresa Construir Futuro (2024).

Figura 0.17 Planificación de la vivienda tipo en el proyecto La Toscana. Arriba la planta baja, abajo la planta alta



Fuente: Página web de la empresa Grupo Uno (2024).

Hasta aquí he llamado la atención sobre dimensiones sociales, económicas, urbanísticas y arquitectónicas de proyectos de VIS concretos, con el objetivo de profundizar en contenidos presentados antes, de modo general. En razón de lo cual en la sección que sigue procuro analizar rápidamente algunos datos que se recogieron posterior a la implementación del PCPT. Ellos no permiten una evaluación del mismo, pero los considero pertinentes para complementar el análisis hecho hasta aquí.

4.5. Conclusiones del capítulo

En este capítulo mostré que, respecto al PCPT, las categorías utilizadas para conceptualización, formulación e implementación de la política pública de viviendas son reducidas y que poblaciones específicas, como las mujeres, no quedan bien representadas y consideradas. Específicamente, la exclusividad de categoría *mujer jefa de hogar* deja por fuera a otras personas que también necesitan de una vivienda.

Asimismo, se desconsidera la real diversidad y complejidad de las conformaciones familiares. Por eso, para las personas beneficiarias, muchas veces el costo social de una vivienda supera su costo económico. La calificación de beneficiarios que se realiza, y a pesar de la

identificación de ciertos grupos específicos, se termina homogenizando a la población necesitada de vivienda.

Por otra parte, fue evidente que el PCPT no asegura condiciones dignas de habitabilidad para todos los miembros de las familias, su sana convivencia, la atención a la cotidianidad, y el aseguramiento de una comunidad segura. Otro elemento de importancia es que la asignación de viviendas sociales implica costos económicos para las personas beneficiarias que ellas no pueden solventar. Aunque eso no debe impedir su acceso a una vivienda digna, es lo que termina sucediendo. Las diversas y complejas actividades que realizan las mujeres no facilitan su inserción plena en la ciudad. En Huarcay y en Bellavista de Carretas se evidenció que especialmente las mujeres ejercen su derecho a la ciudad con obstáculos.

Las viviendas de interés social en los proyectos materializados y analizados del PCPT no responden a las verdaderas aspiraciones y necesidades que las personas más empobrecidas tienen, demandan y deben atenderse. Las mujeres, al pasar más tiempo en la vivienda y gestionar de reproducción social dentro y fuera de ella, son las más afectadas en ese sentido. Por eso la importancia de que las mujeres tomen un papel protagónico en la emisión de la política pública de vivienda. Sin embargo, en general su reconocimiento, participación, redistribución y la representación en materia de vivienda es limitada.

Por lo mismo, no solo se evidencia problemas en cuanto al uso y ocupación de las viviendas a nivel arquitectónico y urbano. En los proyectos VIS analizados, también se verificaron deficiencias en el abastecimiento, servicios y equipamientos, la vida comunitaria y el agravamiento de violencias e inseguridad. Eso perjudica especialmente la vida de las mujeres, de sus familias y de todos quienes habitan los proyectos VIS. Puede hablarse de una baja calidad de vida en esos proyectos, que se manifiesta no solo en falta de recursos sino déficits relacionados con la interacción social en general y con déficits de orden cualitativo de las viviendas y comunidades. Con ello, lejos de resolver o disminuir la falta de vivienda adecuada y digna, se termina ahondando.

Por esto y por más en la política pública de vivienda social debe existir un empate entre el beneficiario y la vivienda a la cual accede. O lo que sería en términos normativos, un ensamble entre la calificación de beneficiarios y la calificación de proyectos. De modo que haya congruencia entre el valor de la vivienda y lo que las personas en condición de pobreza pueden retribuir, no solo en términos económicos, sino sociales, culturales y políticos. Los procesos de calificación de beneficiarios y la calificación de proyectos no fueron controlados

y comprobados en cada paso, y las personas finales beneficiarias no siempre se corresponden con las poblaciones a las que debía estar destinado el PCPT.

Esto ocurrió a causa de la escasa verificación y control de los expedientes requeridos.

También se puso trabas a los postulantes y beneficiarios. Mientras que en el segundo proceso se dejaba camino abierto a los promotores/constructores, quienes con su influencia directa y conforme sus propios intereses, manejaron y decidieron la política de vivienda en el Ecuador. El desfase entre estos dos tipos de calificación se observó en Huarca, Bellavista, Ávila e inclusive La Toscana. La falta de congruencia resulta en que las opciones de acceso a la vivienda propia, para quienes deberían ser los verdaderos beneficiarios, no lo sean, sean mal atendidos o en el peor de los casos permanezcan sin atención.

Por todo, sostengo que el PCPT careció de una visión integral y profunda del problema de la vivienda. Si bien se planteó un foco hacia las personas empobrecidas y en específico hacia mujeres jefas de hogar, discapacitados o relocalizados, eso no logró concretarse en la práctica. La población empobrecida termina revictimizándose o integrándose estructuralmente a la pobreza urbana. Donde la guetización, estigmatización económica y social, la desintegración y la subcultura son la norma. Las mujeres, otros cuerpos feminizados y personas de las disidencias sexuales cargan con la peor parte.

Conclusiones

Las conclusiones generales obtenidas en de la investigación presentada se dirigen en base a los tres ejes propuestos en el capítulo II. Es decir, desde los estudios sociológicos y de género, los de políticas públicas y Estado, y los urbano arquitectónicos. Los mismos se entrecruzan con la información cuantitativa que referí en el capítulo I y la información cualitativa recopilada en campo durante la ejecución de esta investigación de los capítulos III y IV.

Con los datos recogidos a nivel mundial, regional y local demuestro que la pobreza y las desigualdades continúan siendo de los problemas más graves que aquejan a la población de todo el mundo. Insistí en que la pobreza es multidimensional, en que la persona empobrecida está impedida de cambiar su condición, la cual persiste a lo largo de su vida y a su descendencia a causa de las muchas privaciones existentes, preexistentes y persistentes.

Por eso el concepto de pobreza debe descomponerse, para dejar de enfocarse solo en los recursos económicos que las personas disponen, sino que en base a los datos presentados constatamos que la pobreza es estructural. A partir de esta distinción, la pobreza se piensa como contexto y proceso, que afecta de distintas formas a las personas, que persiste en el tiempo y que se transmite generacionalmente. Al hacerlo así, podemos visibilizar categorías sustanciales que atraviesan a las personas empobrecidas, como el sexo-género, raza-etnia, edad y otras; y en eso aporta la teoría feminista y la perspectiva interseccional.

Es entonces cuando las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que antes no eran tan evidentes ahora sí lo son y vemos que las personas tienen múltiples afectaciones. En particular las mujeres, además de por su situación socio económica, por su edad y por su etnia-raza son las más desfavorecidas en el acceso y provisión de recursos, bienes y servicios. Por tales razones, en cumplimiento de sus funciones sociales, los Estados deben revisar las formas en que definen la pobreza y la vulnerabilidad.

Basada en esto, la desigualdad es un concepto más abarcativo, complejo y apropiado para revelar varias desposesiones antes tratadas como pobreza. Solo así podremos ver que el género, como categoría y condición ha sido clave para organizar la estructura social y económica en todo el mundo que ha favorecido a unos mientras desfavorece a otros. La desigualdad persiste porque lo masculino ha sido privilegiado históricamente. En consecuencia, las mujeres y otros cuerpos feminizados son relegados, invisibilizados, discriminados y excluidos.

Al tratar cuestiones provenientes desde los estudios sociológicos y de género, de las políticas públicas y Estado, y de perspectivas urbano arquitectónicas pude describir y contextualizar el panorama en el cual se inscribe esta investigación. Luego diseñé un marco analítico complejo, en el que se enfatiza las limitaciones del análisis de la pobreza y el empobrecimiento, y de la vulnerabilidad. Por eso, el Estado ha fallado al no avanzar hacia un concepto más acertado, el de la desigualdad.

Entender esto permitiría al Estado, con sus políticas públicas intervenir integralmente para llegar a la meta de justicia social, pensando en equidad y no solo en la igualdad de género. Una visión amplia y profunda de la problemática, posibilitaría que el Estado dirija sus PP para diseñar e implementar acciones con un enfoque de género interseccional, en el cual se piensa en la mujer y en otras personas con limitaciones.

Para hacer esto, el Estado debe reconocer a las poblaciones que planea atender en toda su diversidad, hacerlas partícipes desde la puesta en agenda y conceptualización, luego en la formulación, implementación y evaluación de las PP que las involucren. Con ello se promueve una verdadera representación en miras a redistribuir recursos, bienes y servicios, y cerrar brechas de desigualdad y más acercamiento hacia la justicia social.

Reitero la exigencia ineludible de que el Estado y sus PP cuenten con un diagnóstico integral y multidimensional de los problemas sociales si lo que se busca es el bienestar de la población, que como ya sabemos en Ecuador y en otros países recae en las mujeres, sus familias y sus redes de apoyo. Dar cuenta de esto, significaría que el Estado podría encontrar nuevas y mejores formas de atender a personas empobrecidas, racializadas, feminizadas y otras. También significaría apartarse de sesgos biológicos, concepciones heteronormativas, estereotipos u otros que caracterizan a las políticas públicas en todas sus etapas.

Es así porque autores han identificado que el Estado usa modelos interpretativos, que simplifican especificidades y acrecentan desigualdades con sus PP que aparentemente se dirigen hacia grupos menos favorecidos como las mujeres. Ahora, las desigualdades son múltiples y se manifiestan en distintas formas en la vida de las personas, y también se expresan en distintas formas en el territorio, especialmente por la pobreza y nueva pobreza urbana. Al descender en escala, la desigualdad se evidencia en la vivienda, con el déficit cuantitativo y cualitativo.

Precisamente cuando se introduce un enfoque de género en la ciudad y en la vivienda, a través de los emergentes y necesarios aportes de la arquitectura y el urbanismo feministas, podemos

advertir una serie de experiencias diferenciadas de las personas, en particular por su sexo-género. Esto se pone de manifiesto en una serie de dificultades y privaciones que tienen ellas para alcanzar su autonomía económica, auto proveerse de una vivienda propia adecuada, digna, segura y sostenible a causa del endeudamiento y pago, todo esto las orilla, como a otras personas empobrecidas, a la informalidad y precariedad.

Es fundamental que partiendo de una perspectiva de género, se ofrezca solución a estos problemas, produciendo conocimiento desde los feminismos en torno a la ciudad y a la vivienda, para develar el patriarcado, la hegemonía, el capitalismo y el neoliberalismo como ejes que han estructurado el territorio. A partir de allí, se reconocerán las labores de producción y reproducción de la vida, el trabajo de cuidado y los afectos que las mujeres y otros cuerpos feminizados ofrecen en el hogar y en la ciudad.

Con respecto al caso que compete en esta investigación y como ejemplo del caso ecuatoriano, en el PCPT discursivamente se aludió a un enfoque de género, programa desarrollado durante el gobierno de Lenin Moreno entre 2017 y 2021. Sin embargo, precisamente la forma en que se desplegó el discurso político alrededor de su política de vivienda evidenció que se desconocieron poblaciones muy necesitadas de vivienda, como las mujeres y las disidencias sexuales; pues predominó una concepción tradicional y patriarcal de las mujeres.

Con esta investigación de la política nacional de vivienda social que toma como centro el PCPT evidenció un abundante despliegue normativo amparado en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021 y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. En todas esas normas se refiere la importancia de hacer política para la población más vulnerable y se enfatizó las desposesiones de las mujeres y de las personas LGBTIQ+.

No obstante, en la siguiente etapa de PP, es decir la implementación del PCPT, muchos objetivos se incumplieron, incluidos los del enfoque de género. Lo digo así, porque he demostrado que particularmente en la política pública de vivienda social hubo errores en la conceptualización, formulación y por consiguiente en la implementación.

Es decir, en el afán de atender a poblaciones históricamente excluidas, como mujeres y discapacitados primordialmente, el gobierno realizó una de las inversiones económicas más grandes que se han visto en el país en cuanto a vivienda, pero sus resultados beneficiaron más

a promotores/constructores que a las personas necesitadas de vivienda y potenciales o reales beneficiarias.

En general, no se redujo de forma notable el déficit cuantitativo de viviendas, menos el cualitativo, tal como manifesté en el capítulo 3. En complemento, al término del gobierno de Lenin Moreno, el 24 de mayo de 2021, en su Informe a la Nación señaló que la inversión en vivienda, específicamente en el PCPT, habría sido de \$3.000 millones de USD durante cuatro años y que se habrían entregado 125.000 viviendas (El Comercio 2021; Primicias 2021), sobre todo en la región costa. Sin embargo esa cifra no es consistente con otras fuentes.

Si se suman todos montos parciales que su gobierno refirió¹²³, hay una aproximación a la cifra de los \$3.000 millones de inversión total que es la referencia que cuento sobre la inversión realizada luego terremoto de 2016 (MIDUVI cuenta red social X 2020; El Telégrafo 2017b) y de algún modo confirma la versión oficial de que el PCPT tuvo una inversión de \$3.000 millones de USD. Aunque se desconoce si con el monto se refiere a la gestión y construcción de viviendas o solo a la segunda acción, o si las viviendas fueron total o parcialmente subsidiadas, y esto es importante en términos de saber cuántas familias en pobreza moderada y extrema pobreza fueron verdaderamente atendidas.

En el mencionado Informe a la Nación, Moreno manifestó haber dado techo a 711.000 personas (STECSDI 2020).¹²⁴ Nuevamente, dentro de ese número hay más omisiones que alusiones. Aun cuando los beneficiarios de una vivienda 100% subsidiada tuvieron su casa, no todos llegaron a ocupar las viviendas, pues no lograron cumplir con requisitos que se solicitaban en caso de no ser beneficiarios a causa de la emergencia por el terremoto. Igual fue

¹²³ En ocasiones el gobierno de Moreno indicó que los \$176 millones de USD fueron invertidos en “43 urbanizaciones de la ‘Misión Casa Para Todos’, subsidiadas al 100%” (MTOP 2021). En otro momento se indicó que la inversión en el PCPT era de 464 millones. Por su parte MIDUVI señaló \$503 millones de USD invertidos y que habría iniciado con un financiamiento de \$500 millones de USD, en 2020 había iniciado con 290 millones y que hasta ese año el monto total serían \$756 millones de USD. Por eso los montos y para qué exactamente fueron invertido no es claro. Son más las indefiniciones y distante refieren un presupuesto exacto.

¹²⁴ Con respecto al número de viviendas, en un debate previo las elecciones presidenciales, en febrero de 2017, Moreno ofreció 200.000 viviendas; en su oferta de campaña fueron 325.000 viviendas. El expresidente aseveró entregar aproximadamente 125.00 viviendas, dentro de las que se contarían 54.291 unidades gestionadas a través de créditos preferenciales del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que evidentemente pueden haberse incluido las VIP, y como sabemos estas viviendas no son para familias en pobreza moderada y extrema pobreza. Mientras que 21.490 unidades de vivienda se construyeron con incentivos de reconstrucción pues fueron destruidas en el terremoto de 2016. Además, solo 16.373 viviendas contaban con subsidio total del Estado y 9.860 unidades fueron completamente terminadas (La Historia tal como es 2020; Borja 2023). De esos números, quedan fuera un gran número de viviendas parcialmente subsidiadas que endeudaron a sus beneficiarios.

en el caso de la recepción de bonos para cumplir con los montos restantes del valor original de la vivienda, pago que con o sin bonos debía saldarse para habitar y legalizar sus viviendas.

Además, en las cifras de vivienda entregada se incluyen las llamadas *soluciones habitacionales*. Lo que quiere decir que no todas son viviendas nuevas o construidas desde cero. Sino que podrían, inclusive, ser viviendas de periodos anteriores al gobierno, que finalmente se lograron legalizar, o ser viviendas de arriendo fijo, o cualquier otra modalidad parecida. También los datos que ofreció Moreno a su salida del Palacio de Carondelet, no mencionaron ninguna cuestión de género; esto pudo deberse a que las preocupaciones iniciales sobre esto durante campaña luego se diluyeron durante la ejecución del PCPT.

Más allá de los números, las personas a las que se pretendía atender no fueron atendidas efectivamente. No se dio respuesta a la multiplicidad de vulnerabilidades de las personas empobrecidas y por ende a sus experiencias reales. En el caso de las mujeres, esto se debió a la desacertada forma en las que fueron representadas como mujeres jefas de hogar, mujeres solas, mujeres madres, mujeres cuidadoras y mujeres violentadas, y solo a partir de esos adjetivos fueron beneficiarias de una vivienda de interés social. Sin bien esos grupos son importantes de considerar, pueden excluir, y de hecho excluyen a otras mujeres empobrecidas.

En general, el PCPT no se acopló a las recomendaciones de la ONU sobre la vivienda y el hábitat dignos, seguros y sostenibles. Ello se evidencia también en la insatisfacción de los beneficiarios y en la atadura de estos a espacios que no cumplen con sus expectativas y necesidades. En los proyectos analizados, las tipologías de vivienda ni en su diseño y construcción se tomaron en cuenta la división sexual del trabajo y las formas específicas en que las mujeres utilizan las viviendas. Menos preocupación hubo al despliegue de las tareas de producción y reproducción de la vida, también se pasaron por alto sus anhelos al respecto de una vivienda, de su vivienda.

Las consideraciones físicas, expresadas en los aspectos funcionales, formales y técnicos de estas viviendas no integraron una perspectiva de género; no consideraron la diversidad de familias que habitaron esas viviendas y no se prestó atención a las dinámicas que se mantienen dentro y fuera de ellas, no solo desde la posición de mujer, sino además desde la infancia, la vejez y la propia discapacidad, que si pondría en evidencia una perspectiva de género interseccional.

Varias de estas conclusiones son compartidas por el BID (2021). Por ejemplo, que las mujeres en mayor porcentaje que los hombres fueron las que promovieron la legalidad de la vivienda

que ocuparon y eso se evidenció en esta investigación. Son ellas quienes intentan con una casa propia, tener seguridad, estabilidad e independencia, pero no lo logran. En mi trabajo de campo ninguna de las mujeres entrevistadas tenía título de propiedad y estas no conocían a alguna que lo tuviera, al menos no en Huarcaay.

En mi investigación y en coherencia con lo expuesto en BID (2021), algunas de las mujeres cabeza de hogar tienen ingresos a través de trabajos precarios que efectúan por cuenta propia, como emprendimientos artesanales, comerciales u otros; y esas ganancias suelen ser el único ingreso familiar. Si bien esta investigación constató ese hecho, la normativa ecuatoriana prohíbe, como se mencionó, el uso comercial de las viviendas en los proyectos VIS.

Con esto se ilegaliza, quizás las pocas formas de obtención de ingresos para esas mujeres, que como presenté, son vitales en caso de ser jefas de hogar. Al mismo tiempo, el PCPT intencional o no promovió la deuda financiera de las personas empobrecidas, sin trabajo remunerado y sin autonomía económica, lo cual es un problema que no afronta esta política, lejos de ello reproduce más problemas financieros.

Con todo, quedaron expuestos en esta investigación problemas tanto generales como específicos, cuantitativos y cualitativos, del PCPT. De ese modo se reveló la necesidad de que los Estados tengan una mirada holística (López 2003; Barreto 2010) de las políticas públicas que emprenda y/o motive. Esto debe ser así porque en la construcción del hábitat seguro y sostenible confluyen dimensiones jurídicas, urbanísticas, habitacionales, económicas, sociales, culturales y políticas.

Por eso también, el análisis producido con esta investigación da cuenta, y reafirma, que la política de vivienda social debe tener una perspectiva de género que implica la comprensión de las realidades no solo de las mujeres sino de los cuerpos feminizados y las disidencias sexuales, y que en su clave interseccional se ocupe de las personas racializadas, empobrecidas, discapacitadas, por mencionar solo algunas, al dar cuenta del atravesamiento de diversas categorías que producen diversas experiencias.

De tal forma que en la elaboración de soluciones complejas a problemas complejos se atiendan los entrecruzamientos de las exclusiones basadas en el género, la clase, la etnia-raza, la edad, el estatus marital y la enfermedad/discapacidad y otras. Solo así, el empobrecimiento y la vulnerabilidad se verán como desigualdades a ser reducidas mediante política pública. Lo presentado es una vía para que las personas necesitas tengan mejores condiciones de vida a través de una vivienda social adecuada y digna, y lograr un hábitat seguro y sostenible.

Referencias

- Abramo, Pedro, Marcelo Rodríguez y Jaime Erazo. 2016. “Planeamiento urbano y producción de vivienda en el Perú”. En *Procesos urbanos en acción: ¿Desarrollo de ciudades para todos?*, Colección Ciudades de la Gente volumen III, varios autores. Quito: Abya-Yala.
- Acosta, María Elena. 2009a. “La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared”. *Ecuador Debate* 76: 93-106.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4185>
- Acosta, María Elena. 2009b. “Políticas de Vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes”, Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.
- Acosta, María Elena. 2022. “Mejorando vidas en Ecuador: Vivienda social inclusiva”. *BID Mejorando vidas*, 29 de marzo. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/mejorando-vidas-en-ecuador-vivienda-social-inclusiva/>
- Alonso, Alba, Natalia Paleo e Isabel Diz. 2022. “Políticas de vivienda con perspectiva de género: análisis comparado del marco normativo autonómico”. *Revista Política y Sociedad Madrid* 59 (3): 1-14. <https://lc.cx/qisa1T>
- Andrade, Pablo. 2019. “La teoría del Estado en América Latina a principios del siglo XXI: entre la continuidad de una tradición teórica y su ruptura”. En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados Latinoamericanos*, 60-91. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Alonso del Val, Vega. 2023. “La pobreza tiene género”. Amnistía Internacional, 17 de octubre. <https://lc.cx/SIQLOS>
- Andrenacci, Luciano. 2009. “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”. *Revista Cátedra Paralela* 6: 7-30. <https://doi.org/10.35305/cp.vi6.142>
- Arteaga, Natalia. 2016. “Autogestión del espacio público: Formas de autogestión del espacio público en la ciudad de Quito (2009 – 2015)”, Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.
- Arruzza, Cinzia y Tithi Bhattacharya. 2020. “Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista”. *Revista Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* 8 (16): 37-69. <https://acortar.link/mwyETg>
- Banco Central del Ecuador BCE. 2024. “Junta de Política y Regulación Monetaria”. Página institucional web. <https://www.bce.fin.ec/junta-de-politica-y-regulacion-monetaria>
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. 2021a. Estudio sobre la brecha de género en el acceso al mercado hipotecario de Ecuador. Estudio. BID, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. 2021b. “COVID-19 y las migraciones de la ciudad al campo en el Perú: Identificación de amenazas y oportunidades para el uso sostenible del capital natural (Resumen)”. Estudio. BID, División de Cambio Climático, Unidad de Migraciones, Lima.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. 2024. “Primera operación individual bajo la CCLIP Soluciones de Vivienda para hogares pobres y vulnerables”. Estudio. BID, División de Vivienda y Desarrollo Urbano, Quito.

- Barquet, Mercedes. 2005. “Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto”. En *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, editado por Elena Urrutia, 345-372. México: El Colegio de México.
- Barreto, Miguel. 2010. “El concepto de ‘hábitat digno’” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos”. *Revista INVI* 69 (5): 161-187. <https://n9.cl/txt2i>
- Bayón, María Cristina. 2016. “Desmontando mitos, discursos y fronteras morales. Reflexiones y aportes desde la Sociología de la Pobreza”. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* 25 (3): 111-123. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5759121.pdf>
- Borja, Jordi, Fernando Carrión y Marcelo Corti. 2016. En *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III*. Quito: Editorial Café de las ciudades, CONGOPE y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.
- Bosch, Jordi. 2017. “Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis”. En *Género y política urbana, arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género*. Valencia: Instituto Valenciano de la Edificación y la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana.
- Bresser, Luis. 2019. “Modelos de estado desarrollista”. *Revista de la CEPAL* 128: 39-52. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5259b56b-b193-4fe1-b0fe-4ead327469d8/content>
- Braudel, Fernand. 1984 [1979]. *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII, tomo III El Tiempo Del Mundo*. Madrid: Alianza editorial.
- Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats. 2002. “De la pobreza a la exclusión social, nuevos retos para las políticas públicas”. *Revista Internacional de Sociología* 33: 7-45. <https://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/728>
- Butler, Judith. 2016 [1999]. *El género en disputa El feminismo y la subversión de la identidad*. Buenos Aires: Paidós
- Caballero, Javier. 2016. “Los criterios de diseño arquitectónico de la vivienda moderna desde la perspectiva de género”. *Debate feminista* 51: 36-49. <http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.03.002>
- Caldeira, Teresa. 2007 [2000]. *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- Carrión, Fernando y Paulina Cepeda. 2022. “Urbicidio: la muerte de la ciudad”. Ciudad, espacio público y derechos urbanos, 6 de octubre de 2023. <https://www.cidur.org/urbicidio-la-muerte-de-la-ciudad/>
- Carrión, Fernando y Sebastián Rodríguez. 2024. “Las violencias producen principios urbanísticos: bunkerización y foraneidad”. *Revista Sociología y Política HOY* 9: 71-98. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63822>
- Carpio, Julio. 1987. “Las etapas de crecimiento de la ciudad de Cuenca – Ecuador”. En *El Proceso Urbano en el Ecuador*, 47-80. ILDIS: Quito.
- Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad. 2004. *Revista Paz y conflictos* 2012 (5): 197-208. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112017>

- Casquete, Nubia, Eduardo Bautista y Jimmy Jara. 2022. “Teorías, modelos y estrategias de desarrollo en América Latina y El Caribe. Períodos presidenciales: Lenin Moreno (2017-2021)”. *Revista E-IDEA Journal of Business Sciences* 4 (18): 49-59. <https://doi.org/10.53734/eidea.vol4.id267>.
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- Castillo, Mayarí, Claudia Sanhueza, Jorge Rosales-Salas y Diego Sandoval. 2022 “Pobreza de tiempo, género y vivienda social en Santiago de Chile. Un análisis cualitativo”. *Revista EURE* 48 (143): 1-21. https://lc.cx/61_0iV
- Choay, Françoise. 1970 [1965]. *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Choay, Françoise y Salvador Urrieta. 2009. “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”. *Andamios Revista de Investigación Social* 6 (12): 157-187. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62815957008>
- Ciocoletto, Adriana. 2014. “Urbanismo para la vida cotidiana: herramientas de análisis y evaluación urbana a escala de barrio desde la perspectiva de género”, Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Catalunya. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/95377?show=full>
- Ciocoletto, Adriana, Roser Casanovas, Marta Fonseca, Sara Ortiz Escalante y Blanca Valdivia. 2019. *Urbanismo feminista por una transformación radical de los espacios de vida*. Barcelona: Virus Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2016. “La matriz de la desigualdad social en América Latina”. Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, República Dominicana, Estudio, Santo Domingo. <https://lc.cx/jE8Yd6>
- . 2017. “Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Estudio, CEPAL, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42141/1/S1700701_es.pdf
- . 2022a. “Panorama Social de América Latina y el Caribe: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible”. Estudio, CEPAL, Santiago. <https://lc.cx/CXTU-u>
- . 2022b. “La sociedad del cuidado Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”. Estudio, CEPAL, Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48363-la-sociedad-cuidado-horizonte-recuperacion-sostenible-igualdad-genero>
- . 2022c. “Informe de la XV Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe”. Informe, CEPAL, Buenos Aires. <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es>
- . 2023. “5to Foro de Vivienda y Hábitat. Latinoamérica y el Caribe Panel: Desafíos en vivienda y asentamientos frente al cambio climático y la crisis social”. Presentación, Diego Aulestia, Bogotá. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/actividad/5deg-foro-de-vivienda-y-habitat-latinoamerica-y-el-caribe>
- Constante, Soraya. 2019. “Las ciudades artificiales no funcionan en la selva”. Diario digital El País. 5 de marzo. https://elpais.com/elpais/2019/02/18/planeta_futuro/1550490754_608600.html

- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial Nro. 449 de 20 de octubre. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Cócola, Agustín, Gustavo Durán y Michael Janoschka. 2016. “La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones, Presentación del dossier”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 56: 11-18. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28114/1/Cocola_2016.pdf
- Córdova, Marco. 2015. “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”. *Revista Íconos* 53: 127-149. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- Correa, Jorge. 2018. “La vivienda mínima: una revisión del desarrollo del concepto en Colombia”. *Procesos Urbanos* 5:34-41. <https://doi.org/10.21892/2422085X.406>
- Correa, Rafael. 2020. Cuenta personal de la red social Twitter hoy X, 8 de octubre. <https://twitter.com/mashirafael/status/1314183247551700994>
- Dapena, Luis Fernando. 2003. *Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano*. Medellín: Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colección "Punto aparte".
- Decreto ejecutivo Nro. 681 (DE). 2019. Registro Oficial Nro. 460, segundo suplemento de 03 de abril de 2019. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/681-Reglamento-para-el-acceso-a-VIS.pdf>
- De Araújo, Margarete. 2020. “Autogestión y cooperativismo en la producción social y recuperación ambiental en ciudades latinoamericanas”. Proyecto de investigación, Universidade Federal De Minas Gerais Estágio Pós-Doctoral Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales Ecuador, Quito.
- Deere, Carmen Diana. 2004. “Revertir la reforma agraria con exclusión de género: lecciones a partir de América Latina”. *Revista El otro derecho* 31-32: 181-220. <https://lc.cx/eV67Ft>
- . 2021. *¿Casa propia? La autonomía económica de las mujeres en Ecuador*, compilado por Carmen Diana Deere. Quito: FLACSO Ecuador.
- De la Vega Estrada, Sergio. 2014. “La pobreza que no está en los pobres”. *Política y Cultura* 1: 209-226. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26730752011.pdf>
- De Sena, Angélica. 2020. *Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales, abanico de sentidos en América Latina, Europa y China. Colección Grupos de Trabajo. Serie Economía, políticas de desarrollo y desigualdades*, varios autores, compilado por Angélica De Sena. Buenos Aires: CLACSO.
- Di Virgilio, María Mercedes. 2021. “Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina”. *Nueva Sociedad* 6-2021: 77-92. <https://nuso.org/articulo/desigualdades-habitat-y-vivienda-en-america-latina/>
- Ducci, María Elena. 1994 [1992]. “Políticas de vivienda y mujer”. *Revista EURE* 20 (59): 73-91. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/3987>
- Durán, Gustavo, A Alejandra Bonilla, Manuel Bayón, Samanta Andrade, Felipe Hernández, Johanna Villavicencio, Daniel Zárate, Alejandro Astudillo, Caridad Santelices y Javier González. 2020. *Quito: El tiempo como factor de violencia contra las familias de Ciudad Bicentenario*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.

- El Telégrafo. 2017a. “\$2.000 millones se invertirán en 'Plan Toda una vida' durante la presidencia de Moreno”. Medio digital El Telégrafo, 27 de abril. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/usd-2-000-millones-se-invertiran-en-plan-toda-una-vida-durante-la-presidencia-de-moreno>
- El Telégrafo. 2017b. “Moreno promete entregar 250.000 viviendas dignas”. Medio digital El Telégrafo, 4 de febrero. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/usd-2-000-millones-se-invertiran-en-plan-toda-una-vida-durante-la-presidencia-de-moreno>
- El País. 2024. “La migración de la ciudad al campo se reduce tras la pandemia en Cataluña”. Medio digital El País, 25 de marzo. <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-03-25/la-migracion-de-la-ciudad-al-campo-se-reduce-tras-la-pandemia-en-cataluna.html>
- Espina, Mayra Paul. 2008. “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad: examinando el rol del estado en la experiencia cubana” en *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto-Enfoques y experiencias*. Buenos Aires: CLACSO_CROP.
- Esping Andersen Gosta. 1993 [1990]. “Introducción”. En *Los tres mundos del estado del bienestar*. Barcelona: Valencia Edicions Alfons El Magnanim.
- Esping Andersen Gosta. 2000. “Introducción”. En *Fundamentos de las economías postindustriales: 1-10*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Esquenazi, Arellys. 2018. “Género y relaciones capitalistas de producción: una reflexión desde la perspectiva marxista”. *Revista Katálysis* 21 (3): 471-483. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6794857>
- Falú, Ana, Cecilia Marengo y Liliana Rainero. 2001. “Repensando las políticas de vivienda. Los cambios de la demanda en el marco de los nuevos escenarios”. *Revista INVI* 42 (42): 167-176. Universidad de Chile. www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804211
- Falú, Ana. 2009. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR, 2009.
- Falú, Ana. 2011. “Restricciones ciudadanas las violencias de género en el espacio público”. *Pensamiento iberoamericano* 9: 127-146. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710895>
- Federici, Silvia. 2010 [2004]. *Calibán y la bruja, mujeres y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, Silvia. 2013. *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Federici, Silvia. 2017. Feminismo y marxismo: Notas sobre género en El capital de Marx. *Revista Viento Sur*. <https://vientosur.info/notas-sobre-genero-en-el-capital-de-marx/>
- Feito, Lydia. 2007. “Vulnerabilidad”. *Anales Sis San Navarra* 30 (3): 7-22. https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272007000600002
- Fique, Luis. 2008. “La política pública de vivienda en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial* 13 (2): 73-89. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925006>
- Fonseca, Daniela. 2023. “Zona metro Quitumbe: vivienda productiva comunitaria y espacio público de preservación de la quebrada Ortega”, Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Antrophos.

- Franco, Rolando. 2001. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI.
- Fraser, Nancy. 2006. “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”. *Revista New left review* 36: 31-50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1407951>
- Fraser, Nancy. 2008. “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. *Revista de Trabajo* 4 (6): 83-99. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Fraser_justicia%20social.pdf
- Gago, Verónica. 2019. *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Madrid: Editoriales Tinta Limón y Traficantes de sueños.
- García, Evangelina. 2011. *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: Marco Conceptual*. España: Fondo España: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gilbert, Alan. 2000. “La Vivienda en América Latina”. INDES Documentos de Trabajo Nro. I-7. BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington DC, mayo 2000.
- Gago, Pablo. 2008. “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad”. En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina, coordinado por Jaime Erazo* (137-153). Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Gobierno Autónomo Descentralizado cantonal de Manta. 2016. “Primer paso hacia una vivienda propia en Ceibo Renacer”. *Revista digital de Manabí*, 22 de diciembre. <https://revistademanabi.com/2016/12/22/primer-paso-hacia-una-vivienda-propia-en-ceibo-renacer/>
- Gomes, Cristina. 2004. *Análisis discriminante para la clasificación de los hogares en pobreza moderada, en pobreza extrema y no pobres*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gordillo, Fernando. 2005. “El hábitat: mutaciones en la ciudad y el territorio”. *Tabula Rasa* 3: 137-149. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600308>
- Granados, Abraham. 2017. “Vulnerabilidad social por género: riesgos potenciales ante el cambio climático en México”. *Letras Verdes Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 22: 274-296. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/2720/1964>
- Grupo KUBIEC. 2024. “Vivienda unifamiliar de accesibilidad universal”. Página web KUBIEC, 9 de mayo. <https://kubiec.com/casa-lenin/>
- Guzmán, Virginia y Sonia Montaña. “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, *Serie Mujer y desarrollo* (118): 1-39 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5847/S1200803_es.pdf
- Harvey, David. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI Editores.
- Hayden, Dolores. 1981. *La gran revolución doméstica, una historia de los proyectos feministas para hogares, barrios y ciudades estadounidenses*. Massachusetts: The MIT Press Cambridge, Massachusetts, and London, England.

- Hayden, Dolores. 1984. *Redesigning the American Dream: Gender, Housing, and Family Life*. New York: W. W. Norton and Company.
- Hayden, Dolores. 1995: *The Power of Place: Claiming Urban Landscapes as People's History*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hidalgo, Francisco. “El desarrollismo en su encrucijada: Moreno vs Correa”. Centre Tricontinental, 28 de agosto. <https://www.cetri.be/El-desarrollismo-en-su-encrucijada?lang=fr>
- Hill Collins, Patricia. 2012. “Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro”. *En Feminismos negros una antología*. Madrid: Mercedes Jabardo y Traficantes de Sueños.
- Hill Collins, Patricia y Bilge, Sirma. 2019. *Interseccionalidad*. Madrid: Ediciones Morata S.L.
- Incháustegui, Teresa. 1999. “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”. *Revista de estudios de género La ventana* 10: 84-123. <https://www.redalyc.org/pdf/884/88411129005.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2012a. “Encuesta Específica de Uso del Tiempo”. Encuesta, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2017a. “Inflación Mensual Febrero 2017”. Estudio, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2017b. “Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo Indicadores Laborales marzo 2017”. Encuesta, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2017c. “Encuesta de Edificaciones 2017 (Permisos de Construcción)”. Encuesta, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2020. “Boletín Técnico Nro. 02-2020 Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2019 Pobreza y Desigualdad”. Encuesta, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2021. “Boletín Técnico Nro. 01-2021-IPC Índice de precios al consumidor enero 2021”. Encuesta, INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC. 2023. “Estadísticas de Edificaciones (ESED) 2022 Permisos de construcción, Junio 2023”. Encuesta, INEC, Quito.
- Jacobs, Jane. (1961) 2011. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing
- Janoschka, Michael. 2011. “Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana”. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM* 76: (118-132). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112011000300009
- Janoschka, Michael. 2016. “Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina”. *Revista INVI* 31(88): 27-71. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000300002>
- Jelin, Elizabeth. 2014. “Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza. Realidades históricas, aproximaciones analíticas”. *Ensamblés* 1: 10-36. <http://dx.doi.org/10.17169/refubium-23490>
- Jessop, Bob. 2014. “El Estado y el poder”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 19 (66): 19-35. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27937089004>

- Jessop, Bob. 2019. “El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global”. En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados Latinoamericanos*, editado por Pablo Andrade, 19-58. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Jouffe, Yves. 2010. “Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual”. En *Ciudades para todos*, editado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivle. Santiago de Chile.
- Junta de Política y Regulación Monetaria del Ecuador. 2019. “Funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera”. Junta de Política y Regulación Monetaria del Ecuador. <https://jprf.gob.ec/>
- Kaztman, Rubén y Alejandro Retamoso. 2005. “Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”. *Revista de la CEPAL* 85: 131-148. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5f666d9-1a36-4434-bceb-b72571c56330/content>
- Kern, Leslie. 2019. *Ciudad Feminista, la lucha por el espacio es un mundo diseñado por hombres. Colección “El miedo cambió de acera*. Quito: Colectivo desde el margen.
- Kessler, Gabriel y María Mercedes Di Virgilio. 2008. “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la CEPAL* 95: 31-50. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11250-la-nueva-pobreza-urbana-dinamica-global-regional-argentina-ultimas-decadas>
- Kornbluth, David. 2021. “El diseño político del proceso de financiarización de la vivienda y la infraestructura en Chile”. *Revista INVI* 36 (103): 54-84. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300054>
- La Historia tal como es. 2020. “¿Dónde están los 3000 millones del terremoto?”. La Historia tal como es, 15 de abril de 2020. <https://www.lahistoria.ec/2020/04/15/donde-estanos-3000-millones-del-terremoto/>
- Le Corbusier. 1998 [1923]. *Hacia una arquitectura*. Barcelona: Ediciones Apóstrofe S.L.
- León, Magdalena. 1993. “El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión”. *Proyectos Temáticos Biblioteca Digital Feminista Ofelia Uribe de Acosta BDF Ciudadanías y democracia. Universidad Nacional. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*: 39-52. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75367>
- León, Pablo. 2021. “Viena, el éxito del urbanismo feminista”. Medio digital El País, 28 de mayo. <https://elpais.com/eps/2021-05-29/urbanismo-feminista-ciudad-feliz.html>
- López Rivera, Luz., Lourdes López, María Elena Molina y Miguel Ortiz. 2022. “Las mujeres en la producción del espacio autoconstruido: contra-conducta e interseccionalidad”. *Revista INVI*, 37 (104), 46-70. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.65515>
- Loza, Jorgelina. 2009. “Experiencias urbanas de acción colectiva. El caso de MuJeFa en Uruguay. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires”. Informe, Asociación Latinoamericana de Sociología 05-07 de diciembre, Buenos Aires.
- MacEwan, Arthur. 2010. “El significado de la pobreza: cuestiones de distribución y poder”. *Revista Investigación Económica* 69 (272). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000200002

- Martínez Franzoni, Juliana. 2005. “La pieza que faltaba, uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina”. *Nueva sociedad* 199: 35-52.
<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2005/no199/4.pdf>
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. “Regímenes de bienestar en América Latina”. Documento de trabajo, Fundación Carolina CEALCI, Madrid.
<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>
- Massolo, Alejandra. 1992. *Por amor y coraje, mujeres en movimientos urbanos en la ciudad de México*. México D.F.: El Colegio de México.
- Matallana, Diana, Carlos Gómez Restrepo, Paulina Ramírez, Nathalie Tamayo y Martin Rodon. 2016. “El reconocimiento de emociones, la empatía y los juicios morales en la Encuesta Nacional de Salud Mental (ENSM) de 2015 en Colombia”. *Revista Colombiana de Psiquiatría* 45 (1): 96-104.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0034745016300282>
- McDowell, Linda. 2000. *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*. España: Grupo Anaya.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). 2022a. Informe nacional sobre el avance de la implementación de la nueva agenda urbana, Quito
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). 2020. Cuenta institucional red social X. <https://twitter.com/ViviendaEc/status/1273438624181354496>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES. 2021. “¿Qué tipos de bonos y pensiones entrega el MIES?”, 2021. <https://www.inclusion.gob.ec/que-tipos-de-bonos-y-pensiones-entrega-el-mies/>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). 2020. “USD 176 millones invertidos en la ‘Misión Casa Para Todos’”, marzo 2020. <https://www.obraspublicas.gob.ec/usd-176-millones-invertidos-en-la-mision-casa-para-todos/>
- Molina, Irene, Ximena Galleguillos y Karin Grundström. Ciudad, vivienda y género desde una mirada incluyente e interseccional. *Revista INVI*, 37 (104), 1-9.
<https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.66855>
- Molyneux. Maxine. 2010. “Justicia de género, ciudadanía y diferencia en América Latina”. *Studia Historica, Histórica Contemporánea* 28: 181-211.
<https://revistas.usal.es/uno/index.php/0213-2087/article/view/8049>
- Morales, Fausto. 1985. “Vivienda de interés social en el Ecuador. Posibilidad de que el IESS logre eliminar la vivienda marginal, proporcionando vivienda con subsidio al afiliado de poco ingreso”. Trabajo de investigación, Instituto de Altos Estudios Nacional del Ecuador, 1984-1985. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4300>
- Moreno, Roberto. 2010. “Estado, políticas sociales y pobreza”. Ponencia, Sexto Congreso Internacional Ciudad y Territorio virtual. Mexicali, Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universidad Autónoma de Baja California, 5, 6 y 7 de octubre 2010.
<https://doi.org/10.5821/ctv.7630>
- Moreno, Cecilia. 2017. “¿Quién se hace cargo de los cuidados?: políticas con enfoque de género y reproducción social”, Tesis de maestría, Universidad de Chile, Facultad De Ciencias Sociales.
- Moreno, Lenin. 2017a. Cuenta personal red social Twitter hoy llamada X, 14 de febrero.
<https://twitter.com/Lenin/status/831689459355746304>

- Moreno, Lenin. 2017b. Cuenta personal red social Twitter hoy llamada X, 10 de marzo. <https://twitter.com/Lenin/status/840390707818954752>
- Moreno, Lenin. 2017c. Cuenta personal red social Twitter hoy llamada X, 13 de marzo. <https://twitter.com/Lenin/status/841472557534629888>
- Moreno, Lenin. 2017d. Cuenta personal red social Twitter hoy llamada X, 24 de julio. <https://twitter.com/Lenin/status/889582935560654848>
- Muller, Pierre. 2002 [2000]. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2010. “Ordenanza Nro. 307 de creación de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda”, 19 de marzo de 2010. <https://n9.cl/xghsh>
- Muxi, Zaida. 2018. *Mujeres, casas y ciudades: más allá del umbral*. Barcelona: DPR-Barcelona.
- Muxi, Zaida. 2020. “Aplicación de la perspectiva de género al urbanismo y la arquitectura. Experiencias a escala regional y municipal en Cataluña”. *Ciudad y territorio, estudios territoriales* 203: 57-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7494211>
- Narbondo, Pedro. 2014. “Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio”. Documento de trabajo, Montevideo: UDELAR FCS-ICP.
- Observatorio de la violencia de género. 2018. “Bájale al Acoso”, 26 de noviembre. <http://bbpp.observatorioviolencia.org/proyecto/bajale-al-acoso/>
- Organización de la Naciones Unidas Mujeres (ONU Mujeres). 2019a. “Evaluación de Impacto del Programa: “Quito ciudad segura para las mujeres y las niñas””. ONU Mujeres Ecuador. <https://lc.cx/a7R0pp>
- . 2019b. “Iniciativa Insignia mundial Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para las Mujeres y las Niñas: Compendio Internacional de Prácticas”. Sección eliminación de la violencia contra las mujeres, enero 2019. <https://endvawnow.org/uploads/browser/files/safe-cities-and-safe-public-spaces-compendium-of-practices-es.pdf>
- . 2022. “Colección Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros. Experiencia Ecuador”. <https://ecuador.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/01/coleccion-ciudades-seguras-y-espacios-publicos-seguros-experiencia-ecuador>
- . 2023. “Programa Ciudades Seguras”. <https://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/poner-fin-a-la-violencia-contra-las-mujeres-y-las-ninas/programa-ciudades-seguras>
- Offe, Clauss. 1995. *Un diseño no productivista para las políticas sociales, Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, editorial Miño y Dávila: 81-108. Buenos Aires: CIEPP. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
- ONU Hábitat México. 2010. “El derecho a una vivienda adecuada”. Página web de ONU. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- . 2019. “Elementos de una vivienda adecuada”. 24 de junio. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

- ONU Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2018. “30 Artículos sobre los 30 Artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Página web de ONU. <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>
- ONU Mujeres. 2020. “El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020. Familias en un mundo cambiante”. Página web de ONU. <https://lc.cx/VxBhh4>
- ONU 2022. “Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2022 – 2026”. Página web de ONU. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/UNSDCF%20Ecuador%202022-2026_0.pdf
- ONU Noticias. 2023. “El 10% de la población concentra actualmente el 52% de la riqueza global”. Página web de ONU. <https://news.un.org/es/story/2023/02/1518412>
- Ortega, Iveth. 2023. “Evaluación del programa de vivienda de interés social en Ecuador ‘CASA PARA TODOS’”, Tesis del máster universitario en estudios avanzados en arquitectura-Barcelona, Universidad Politècnica de Catalunya.
- Ortner, Sherry. 1979. “¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?”. En *Antropología y feminismo*: 109-131. Barcelona: Anagrama.
- Páez, Gheny. 2024. “Concepción Autogestionaria del Hábitat Popular y Revitalización Urbana”. Discurso, Seminario internacional, FLACSO Ecuador, 4-5 de marzo.
- Peña y Lillo, Julio y Gemma Ubasart-González. 2013. *Régimen de bienestar en Ecuador*. Quito: Editorial IAEN.
- Pérez-Rincón, María del Socorro. 2022. Retos al feminismo popular: intervenciones urbanas en el Pedregal de Santo Domingo, México. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 73: 97–120. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5228>
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 2019. “De la exclusión a la marginación social”. En *La rebelión de los que nadie quiere ver*: 5-28. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Pérez Sanz, Paula. 2013. “Reformulando la noción de “Derecho a la Ciudad” desde una perspectiva feminista”. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales* 5: 92-105. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4492706.pdf>
- Pérez Sanz, Paula y Carmen Gregorio Gil. 2020. “El derecho a la ciudad desde la etnografía feminista: politizar emociones y resistencias en el espacio urbano”. *Revista INVI* 35 (99): 1-33. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200001>
- Perrone, Camila. 2016. “Bases para futuras agendas urbanas con perspectiva de género: patrones de políticas e implicaciones prácticas”. *Revista Gender, International Center for Research on Women* 87 (5): 589-606. <https://n9.cl/hg35o>
- Pinasco, Gabriela 2019. “Las olvidadas ciudades del milenio en la Amazonía”. *Revista digital Vistazo*, 7 de marzo. <https://n9.cl/kqvz>
- Plan Nacional de Desarrollo Toda una vida PNDTV. 2017. Plan Nacional de Desarrollo Toda una vida de 2017. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador> <https://lc.cx/AI36rw>
- Plan V. 2017. “Ciudades del Milenio: Simular la civilización”. Diario Digital Plan V, 4 de agosto de 2017. <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/ciudades-del-milenio-simular-la-civilizacion-1>

- Pradilla, Emilio. 2014. “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. *Cadernos Metròpole* 16: 37-60.
<https://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNtsB44JqzkMhP8RmDQt/abstract/?lang=es>
- Presidencia de la República del Ecuador. 2018. “Presidente Lenin Moreno presentó la campaña: Sé tú sin violencia» y se reconoció como un «hombre feminista”. Secretaría de Comunicación, 9 de marzo. <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lenin-moreno-presento-la-campana-se-tu-sin-violencia-y-se-reconocio-como-un-hombre-feminista/>
- Prévôt Schapira, Marie France. 2001. “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”. *Perfiles Latinoamericanos* 9 (19): 33-56.
<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/315>
- Primicias. 2021. “La rendición de cuentas de Lenin Moreno llega con cinco días de retraso”. Diario Digital Primicias, 29 de mayo de 2021.
<https://www.primicias.ec/noticias/politica/rendicion-cuentas-lenin-moreno/>
- Rodó-Zárate, María. 2021. “La política interseccional: debates, emociones y heridas”. En *Interseccionalidad. Desigualdades, lugares y emociones*, 81-128. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Rodríguez Alfredo y Ana Sugranyes. 2005. *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Roth, Julia. 2013. “Desigualdades entrelazadas como interseccionales hacia una sensibilización epistémica”. *Revista Working Paper* 43: 1-40.
https://www.academia.edu/download/39493277/43_WP_Roth_Online.pdf
- Rubio, Jenniffer y Jan Coronel. 2018. “La tenencia de vivienda propia desde una perspectiva de género” en *Revista Cuestiones Económicas* 28, número especial: Economía y Género: 183-229. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8488842>
- Ruiz, Silvana y Vanessa Pinto. 2009. “El contrato social por la vivienda–CSV en Ecuador”. Habitat International Coalition, 2009. <https://dph.ritimo.org/fr/fiches/dph/fiche-dph-8547.html>
- Ruiz, Lucía. 2011. “Los actores sociales en la construcción de la Política de vivienda: cinco años de acción del Contrato Social por la vivienda en Ecuador 2005-2010”. Tesis para obtener el título de maestría en gobierno de la ciudad con mención en desarrollo de la ciudad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador.
- Sabatini, Francisco. 2006. “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, marzo 2006.
<https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>
- Salas, Julián. 2002. “Latinoamérica: Hambre de Vivienda”. *Revista INVI* 17 (45): 58-69.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804503>
- Sambriocio, Carlos. 2009. *Ciudad y vivienda en América Latina. 1930-1960*. Madrid: Lampreave.
- Sánchez William y Wilson Jaramillo. 2017. “Software ‘libro de obra’ aplicado en la ejecución de proyectos de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Loja VIVEM-E”. *Revista de la Universidad Internacional del Ecuador, INNOVA Research Journal*, 2(4): 77-87. <https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/article/view/152/263>

- Satriano, Cecilia. 2006. "Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales". *Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad* 15: 60-74. Facultad de Ciencias Sociales. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311224741005>
- Secretaría Técnica Plan toda una Vida STPTUV. 2017. "Toda una vida, intervención emblemática, Misión Casa para Todos". Plan emblemático, Quito. <https://lc.cx/-vuFfm>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil STECSDI. 2020. "Misión 'Casa para Todos' ha beneficiado a 120.000 personas en Manabí". Informe de noticias, Quito. <https://www.infancia.gob.ec/category/comunicamos/boletines/>
- Secretaría Nacional de Planificación. SENPLADES. 2018. "La actualización del Registro Social permitirá identificar a las poblaciones más vulnerables del país". Informe, Quito, 22 de mayo. <https://lc.cx/P1rG8q>
- Sepúlveda, Rubén, Andrea Echevarría, Wagner Fernández y Sandra Caquimbo. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José: Centro Cooperativo Sueco.
- Scott, Joan. 2000 [1986]. "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, compilado por Marta Lamas, 265-302. México: UNAM Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Soja, Edward. 1998. "Six discourses on the postmetropolis". *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio* 2: 31-50.
- Spicker, Paul. 2009. "Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados". *Pobreza: un glosario internacional*: 291-306. CLACSO-CROP.
- Stack, Carol. 2012. Redefinir el concepto de familia: el valor del parentesco. Un diálogo con Carol Stack. Roles sexuales y estrategias de supervivencia en una comunidad negra urbana. En *Feminismos negros: una antología*, 42- 45, 187- 205. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.
- Stolcke, Verena. 2014 [2010]. "¿'Qué tiene que ver el género con el parentesco? ". *Revista Cadernos de pesquisa* 44 (151): 176-189. <https://doi.org/10.1590/198053142848>
- Sugranyes, Ana y Charlotte Mathivet. 2010. *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition (HIC)*. Santiago de Chile: Editado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet.
- Ubasart-González, Gemma y Analía Minteguiaga. 2017. "Esping-Andersen en América Latina, El estudio de los regímenes de bienestar". *Política y gobierno* 24 (1): 213-236.
- Ullmann, Franziska. 2020. "¡Nos llevamos a nuestros padres con nosotros! Proyecto de viviendas intergeneracional In der Wiesen, 1230, Viena". *Ciudad y territorio, Estudios territoriales*. LII (203): 121-138. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.10>
- Unidad de Registro Social URS. 2021. "Boletín Estadístico del Registro Social". Boletín, Quito, 10 de junio. https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/URS_Boletin-S18_10.06.2021_Parapublicar_compressed.pdf
- Unidad de Registro Social URS. 2023. "Ficha Técnica de Especificaciones para el acceso a la información del Registro Social". Documento elaborado como mecanismo de transferencia por solicitud ingresada, Quito, 20 de diciembre. <https://www.registrosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2023/02/12.-URS-DEJ-2022-0005-R-LINEAMIENTOS-DE-LA-NORMA-TECNICA.pdf>

- Vera, Cristina y Cristina Vega Solís. 2020. “Trabajo, género y servidumbre. La entrega de niñas indígenas para el trabajo del hogar en Cotacachi, Ecuador”. *Tratado Latinoamericano de Antropología del Trabajo*: 1161-1213. https://cendoc-paz.cihac-calas.fcs.ucr.ac.cr/en/documents/1161/document_pages/41678.pdf
- Viveros, Mara. 2016. “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”. *Debate Feminista* 52: 1-17. <http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- Wacquant, Loïc. 2007. *Parias Urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, Loïc. 2011. “Desolación urbana y denigración simbólica en el hipergueto”. *Astrolabio* 6. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n6.321>
- Wolf, Virginia. 2008 [1929]. *Una habitación propia*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Wright, Cynthia. 2020. “Analizando la reproducción social”. *Revista electrónica Sin Permiso*, Toronto, 8 de marzo. <https://www.sinpermiso.info/textos/analizando-la-reproduccion-social>
- Zahonero, Fernández e Iraberri 2012. “Derecho, Estado y propiedad / La libertad republicana contra la concepción liberal del Estado”. *Marxismo crítico: praxis, conciencia y libertad*, Caracas, 10 de octubre. <https://marxismocritico.com/2012/10/10/derecho-estado-y-propiedad/>
- Zambrano, Ela y Jorge Basilago. 2022. “Recuperación de la quebrada Ortega, una experiencia que sirve de ejemplo”. *La línea de fuego*, Quito, 5 de mayo. <https://lc.cx/9ItM3E>
- Ziccardi, Alicia. 2008a. “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”. *Colección CLACSO-CROP*: 9-32. <https://lc.cx/XZQlZr>
- Ziccardi, Alicia. 2008b. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, compilado por Alicia Ziccardi. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Anexos

Anexo 1. Ficha para levantamiento en campo

FICHA PARA LEVAMIENTO EN CAMPO			
1. CARACTERÍSTICAS URBANAS DEL PROYECTO VIS			
Nro.	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	REGISTRO GRÁFICO
1	UBICACIÓN EN LA CIUDAD		
2	TRANSPORTE		
3	VÍAS DE INGRESO		
4	ÁREAS VERDES		
5	EQUIPAMIENTO URBANO		
6	ÁREA DEL PROYECTO		
7	NÚMERO DE VIVIENDAS		
8	INFRAESTRUCTURA BÁSICA		
9	TIPOLOGÍA DE LAS VIVIENDAS		
10	NÚMERO DE FAMILIAS Y PERSONAS QUE HABITAN EL PROYECTOS		
11	OTROS		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Ficha para levantamiento en campo

FICHA PARA LEVAMIENTO EN CAMPO				
2. CARACTERÍSTICAS ARQUITECTÓNICAS DE LA/S VIS				
Nro.	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	REGISTRO GRÁFICO
1	SEGMENTO (MIDUVI)	PRIMER, SEGUNDO O TERCERO	COSTO, ÁREA, NÚMERO Y TIPO DE ESPACIOS	
2	ESPACIOS	SALA		
3		COCINA		
4		COMEDOR		
5		BAÑO		
6		DORMITORIOS		
7		OTROS		
8		ACABADOS	PISOS	
9	PUERTAS			
10	VENTANAS			
11	PAREDES			
12	CIELO RASO			
13	CUBIERTA			
14	SERVICIOS	ELÉCTRICOS		
15		SANITARIOS		
16		ACONDICIONAMIENTO MECÁNICO		
17		SEGURIDAD Y VIGILANCIA		
18		CONTRA INCENDIOS		
19		GAS CENTRALIZADO		
20		OTROS		
21	MODIFICACIONES A LA VIVIENDA	ÁREA		
22		ESPACIOS		
23	OTROS			

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Ficha para levantamiento en campo

FICHA PARA LEVAMIENTO EN CAMPO			
3. CARACTERÍSTICAS DE LA FAMILIA			
Nro.	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	DATOS ADICIONALES
1	JEFATURA DE HOGAR		
2	MIEMBROS DE LA FAMILIA		
3	OCUPANTES DE LA VIS		
4	INGRESOS ECONÓMICOS		
5	TITULARIDAD DE LA VIS		
6	TIPO DE ADQUISICIÓN		
7	OTROS INGRESOS		
8	DEUDA (VIVIENDA)		
9	OTROS		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Ficha para levantamiento en campo

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE						
Viviendas visitadas durante las visitas de campo a los proyectos VIS: San Francisco de Huarcay, Conjunto La Toscana, Ávila de Carretas y Bellavista de Carretas						
Nro.	Tipo de vivienda	Especificación	Nombre protegido	Proyecto	Habitante y/o beneficiaria/o	Fecha de observación participante
1	4D	3 dormitorios	Marina	San Francisco de Huarcay	Beneficiaria	11 de ene de 2024
2	4D	3 dormitorios	Marisol	San Francisco de Huarcay	Beneficiaria	11 de ene de 2024
3	4D	2 dormitorios	Frida	San Francisco de Huarcay	Beneficiaria	11 de ene de 2024
4	4D	3 dormitorios	Olivia	San Francisco de Huarcay	Beneficiaria	11 de ene de 2024
5	—	2 dormitorios	Dalton	Bellavista de Carretas	Habitante	27 de feb de 2024
6	—	3 dormitorios	Departamento modelo	Ávila de Carretas	Sin habitantes por el momento	27 de feb de 2024

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Ficha para levantamiento en campo

ENTREVISTAS PARTE 1					
Entrevistas realizadas durante las visitas de campo a los proyectos VIS: San Francisco de Huaracay, Conjunto La Toscana, Ávila de Carretas y Bellavista de Carretas					
Nro.	Nombre protegido	Proyecto	Habitante y/o beneficiaria/o	Tipo de información	Fecha de entrevista
1	Marina	San Francisco de Huaracay	Beneficiaria	Experiencia	11 de ene de 2024
2	Marisol	San Francisco de Huaracay	Beneficiaria	Experiencia	11 de ene de 2024
3	Frida	San Francisco de Huaracay	Beneficiaria	Experiencia	11 de ene de 2024
4	Olivia	San Francisco de Huaracay	Beneficiaria	Experiencia	11 de ene de 2024
5	—	San Francisco de Huaracay	Beneficiaria	Experiencia	11 de ene de 2024
6	Dalton	Bellavista de Carretas	Habitante	Experiencia	27 de feb de 2024
7	Donato	Bellavista de Carretas	Habitante	Experiencia	27 de feb de 2024
8	Cirilo	Ávila de Carretas	Habitante	Experiencia	11 de mar de 2024
9	—	Ávila de Carretas	Habitante	Experiencia	27 de feb de 2024
10	—	Ávila de Carretas	Habitante	Experiencia	27 de feb de 2024
11	—	La Toscana	Habitante	Experiencia	27 de feb de 2024

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Ficha para levantamiento en campo

ENTREVISTAS PARTE 2				
Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo sobre los proyectos VIS y la política de vivienda social en el Ecuador				
Nro.	Nombre protegido (de ser el caso)	Labores	Tipo de información	Fecha de entrevista
1	María Elena Acosta	Consultora técnica en la División de vivienda y desarrollo urbano del BID. Fue funcionaria del MIDUVI y de la EPMHV.	Experticia	16 de feb de 2024
2	Guadalupe Torres	Funcionaria de carrera jubilada del MIDUVI a cargo de la calificación de anteproyectos VIS	Exfuncionaria pública	23 de feb de 2024
3	Patricia Sánchez	Consultora y activista por los derechos de la vivienda, asentamientos informales y planificación urbana. Fue asambleísta durante el gobierno de Lasso y promovió la Ley de vivienda social.	Exfuncionaria pública y experta	04 de mar de 2024
4	Sebastián	Estudiante de la Maestría en Género y Desarrollo por FLACSO Ecuador.	Experiencia	07 de mar de 2024
5	Amalia	Habitante vecina del Proyecto San Francisco de Huaracay	Experiencia	08 de mar de 2024
6	Efraín Soria	Coordinador General de Equidad en Fundación Ecuatoriana Equidad	Experticia y experiencia	20 de mar de 2024
7	Promotor/constructor	Promotor/constructor inmobiliario de VIS	Experticia	22 de mar de 2024
8	Daniel Cueva	Exfuncionario del MIDUVI a cargo de la calificación de proyectos VIS y VIP	Exfuncionario público	25 de mar de 2024
9	Carlos Estupiñán	Funcionario de carrera de la EPMHV y actual director técnico	Funcionario público municipal	26 de mar de 2024
10	Luisa Maldonado	Activista social y cooperativista, exconcejala por 10 años de Quito	Experticia	28 de mar de 2024
11	Alexandra Jaramillo	Funcionaria de la EPMHV y actual directora social	Funcionaria pública municipal	26 de mar de 2024
12	Promotor/constructor	Funcionario de carrera del Banco de Desarrollo del Ecuador	Experiencia	31 de mar de 2024
13	Promotor/constructor	Promotor/constructor inmobiliario de viviendas en altura de gama alta	Experiencia	04 de abr de 2024
14	Promotor/constructor	Promotor/constructor inmobiliario de VIS y viviendas en altura de gama alta	Experiencia	04 de abr de 2024

Fuente: Elaboración propia.

Guía de preguntas 1. – Entrevista a beneficiarios de VIS

1. ¿Qué edad tiene?
2. ¿Cuál es su sexo-género?
3. ¿Tiene pareja? ¿Hijos? ¿Cuántos?
4. ¿De cuántos miembros se compone su familia?
5. ¿Usted se considera jefa de hogar? ¿Por qué?
6. ¿En qué fecha supo que era beneficiaria de VIS? ¿Cuándo se la entregaron? ¿Tiene título de propiedad de su vivienda?
7. Si no lo tiene, ¿qué le ha dicho MIDUVI al respecto?
8. ¿Dónde vivía antes de ocupar una VIS? ¿Cómo se sentía al respecto? ¿Qué más me puede contar...?
9. Ahora que ocupa una VIS, ¿cómo se siente? ¿Qué más me puede contar...?
10. ¿Cómo fue proceso que tuvo que pasar para tener una VIS? ¿Qué más piensa al respecto de eso...?
11. ¿Piensa que esta VIS satisface todas sus necesidades como persona? ¿Y las del resto de integrantes de su familia?
12. ¿Por qué las satisface? ¿Por qué no?
13. ¿Cambiaría algo de esta VIS? ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?
14. Si pudiera cambiar algo del proceso de como obtuvo esta VIS, ¿qué sería?
15. ¿Volvería a postular como beneficiario de una VIS?
16. ¿Qué planes tiene a futuro con respecto a esta VIS? ¿Por qué? ¿Para qué?
17. ¿Algo más que me pueda comentar al respecto de todo lo conversado?

Guía de preguntas 2. – Entrevista a exfuncionarios de MIDUVI

1. ¿Qué profesión tiene?
2. ¿Cuántos años de profesionalización tiene?
3. ¿Qué cargo y funciones ejercía en MIDUVI?
4. ¿Entre qué fechas laboró en MIDUVI?
5. ¿Cuál es su impresión general al respecto de MIDUVI?
6. ¿Piensa que los proyectos VIS que MIDUVI calificó durante el periodo que laboró, ayudan a las personas en situación de pobreza? ¿Por qué?
7. ¿Qué le pareció el proceso para que dichas personas accedan a una VIS? ¿Lo cambiaría en algo? ¿En función de qué?
8. ¿Piensa que es correcto privilegiar la dotación de una VIS a beneficiarias jefas de hogar? ¿Por qué?
9. ¿Qué opina de que las personas procedentes de las disidencias sexuales (otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+) no sean (aún) considerados como beneficiarios para una VIS? ¿Algo más que me pueda comentar al respecto?
10. ¿Si hubiese podido o pudiera cambiar en algo en proceso para calificar como beneficiarios a estas personas, lo haría? ¿Por qué? ¿Para qué?
11. ¿Piensa que las tipologías de vivienda propuestas para el diseño y construcción de los proyectos VIS consideraron una perspectiva de género y las diversas dinámicas familiares que se presentan? ¿Por qué?
12. ¿Qué piensa sobre el proceso para obtener una VIS hasta la titularidad del beneficiario?
13. ¿Piensa que los proyectos VIS dotaron de una vivienda adecuada y digna, y un hábitat seguro y sostenible para los beneficiarios de las mismas? ¿Por qué?
14. ¿Cuáles piensa son los principales problemas que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Por qué?
15. ¿Cuáles considera son los desafíos que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Será un desafío para los gobiernos de turno? ¿O del Estado?
16. ¿Algo más que me pueda comentar al respecto de todo lo conversado?

Guía de preguntas 3. – Entrevista a funcionarios de MIDUVI

1. ¿Cuántos años de profesionalización tiene?
2. ¿Qué cargo y funciones ejerce en MIDUVI?
3. ¿Cuándo ingresó a MIDUVI?
4. ¿Trabajó antes en la institución? ¿Entre que fechas? ¿Con qué cargo y qué funciones?
5. ¿Cuál es su impresión general al respecto de MIDUVI?
6. ¿Piensa que los proyectos VIS que MIDUVI califica durante el periodo que lleva laborando, ayudan a las personas en situación de pobreza? ¿Por qué?
7. ¿Qué le parece el proceso actual para que dichas personas accedan a una VIS? ¿Lo cambiaría en algo? ¿En función de qué?
8. ¿Piensa que es correcto privilegiar la dotación de una VIS a beneficiarias jefas de hogar? ¿Por qué?
9. ¿Qué opina de que las personas procedentes de las disidencias sexuales (otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+) no sean considerados como beneficiarios para una VIS? ¿Algo más que me pueda comentar al respecto?
10. ¿Si pudiera cambiar en algo en proceso para calificar como beneficiarios a estas personas, lo haría? ¿Por qué? ¿Para qué?
11. ¿Piensa que las tipologías de vivienda propuestas para el diseño y construcción de los proyectos VIS consideran una perspectiva de género y las diversas dinámicas familiares que se presentan? ¿Por qué?
12. ¿Qué piensa sobre el proceso para obtener una VIS hasta la titularidad del beneficiario?
13. ¿Piensa que los proyectos VIS dotan de una vivienda adecuada y digna, y un hábitat seguro y sostenible para los beneficiarios de las mismas? ¿Por qué?
14. ¿Cuáles piensa son los principales problemas que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Por qué?
15. ¿Cuáles considera son los desafíos que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Será un desafío para los gobiernos de turno? ¿O del Estado?
16. ¿Algo más que me pueda comentar al respecto de todo lo conversado?

Guía de preguntas 4. – Entrevista a especialistas o expertos en género, política públicas y vivienda.

1. ¿Tiene alguna profesión? ¿Qué profesión tiene?
2. ¿Cuál es su especialidad?
3. ¿Cuántos años lleva haciendo eso?
4. ¿En dónde trabaja? ¿Cuál es su cargo y funciones?
5. ¿Alguna vez ha ejercido un cargo público para el Estado central? ¿Qué le pareció?
6. ¿Cuál es su impresión general al respecto de MIDUVI?
7. ¿Sabía que a MIDUVI le corresponde dotar de una VIS a personas en situación de pobreza extrema y moderada? ¿Conoce el proceso para calificar a estas personas como beneficiarios de una VIS? ¿Conoce el proceso para calificar a los proyectos de VIS? (Quizás informar como es el proceso)
8. ¿Piensa que los proyectos VIS que MIDUVI califica, ayudan a las personas en situación de pobreza? ¿Por qué?
9. ¿Cuáles son las consideraciones que debería tener MIDUVI para calificar a estas personas como beneficiarios de una VIS?
10. ¿Cuáles son las consideraciones que debería tener MIDUVI para calificar a los proyectos de VIS?
11. ¿Piensa que es correcto privilegiar la dotación de una VIS a beneficiarias jefas de hogar? ¿Por qué?
12. ¿Qué opina de que las personas procedentes de las disidencias sexuales (otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+) no sean considerados como beneficiarios para una VIS? ¿Algo más que me pueda comentar al respecto? (Quizás informar cómo se da esta situación)
13. ¿Piensa que dichas personas están bien representadas en la política pública de vivienda en el Ecuador? ¿Por qué?
14. ¿Debería cambiar el proceso para calificar como beneficiarios a estas personas, lo haría? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?
15. ¿A su criterio, como debería ser el diseño y construcción de una VIS en consideración a una perspectiva de género y a las diversas dinámicas familiares que se presentan? ¿Por qué? ¿Para qué?
16. ¿Qué piensa sobre el proceso que atraviesan los postulantes a una VIS hasta la titularidad como beneficiario? (Quizás informar cómo se da esta situación, esto luego de conocerlo y recoger la experiencia de dicho beneficiario)

17. ¿Piensa que los proyectos VIS dotan de una vivienda adecuada y digna, y un hábitat seguro y sostenible para los beneficiarios de las mismas? ¿Por qué?
18. ¿Cuáles piensa son los principales problemas que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Por qué?
19. ¿Cuáles considera son los desafíos que tiene la política de vivienda de cara a las mujeres, otros cuerpos feminizados y LGBTIQ+? ¿Qué tendría que cambiar para que la perspectiva de género esté presente en los proyectos VIS que MIDUVI promueve?
20. ¿Algo más que me pueda comentar al respecto de todo lo conversado?