

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2024-2025

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Fallas en la Política de Financiamiento para la Adquisición de Vivienda de Interés Social en
Ecuador período 2016-2023

Pacheco Tituaña Patricia Gioconda

Asesor: Rodrigues de Caires Carlos Miguel

Lectora: Calle Calderón Angélica Elena

Quito, agosto de 2025

Dedicatoria

A mi hijo Nicolás Alejandro, por ser mi fuente inagotable de amor, inspiración y fortaleza. Tu existencia me impulsa a ser mejor cada día. Este logro también es tuyo.

Índice de contenidos

Resumen	6
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. El marco analítico de diseño de políticas públicas y el acceso a la vivienda	13
1.1. Los atributos básicos de las políticas públicas.....	13
1.2. La vivienda como objeto de políticas.....	14
1.3. La coordinación de políticas para el financiamiento de vivienda	16
Capítulo 2. La política de financiamiento para la adquisición de vivienda de interés social en Ecuador período 2016-2023	18
2.1. Actores intervinientes en la política de financiamiento para la adquisición de VIS	18
2.2. Incentivos y subsidios para el financiamiento de la vivienda de interés social.....	19
2.3. Contextualización del proceso, requisitos y documentos para el financiamiento de la vivienda de interés social	21
2.4. Configuración de instrumentos en la política de financiamiento a la vivienda de interés social.....	25
Capítulo 3. Análisis de las fallas en la política de financiamiento de la vivienda de interés social en Ecuador.....	31
3.1 Brechas en la coordinación institucional	31
3.2 Desajuste entre requisitos y perfil socioeconómico de beneficiarios	32
Conclusiones	36
Referencias	38
Anexos.....	40
Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada	40

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Actores de la política	19
Figura 2.2. Subsidios e incentivos	20
Figura 2.3. Segmentos y financiamiento	21
Figura 2.4. Proceso de postulación	22

Tablas

Tabla 2.1. Requisitos de postulación	23
Tabla 2.2. Documentos de postulación	23
Tabla 2.3. Postulantes proyecto	25
Tabla 2.4. Instrumentos Matriz NATO	28

Lista de abreviaturas y siglas

VIS	Vivienda de Interés Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
AIH	Alianza Internacional de Habitantes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
LOVIS	Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS)
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
SBU	Salario Básico Unificado
EPMHV	Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Resumen

En parte de América Latina, los sistemas financieros no han logrado un desarrollo suficiente para entender de manera efectiva las necesidades de financiamiento de vivienda de una población predominantemente inserta en economías informales. Esta limitación se manifiesta, principalmente, en el acceso restringido a mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo, dado que los criterios de elegibilidad y los procesos de selección establecidos están orientados a hogares con ingresos formales y comprobables, excluyendo a amplios sectores que no cumplen con dichos requisitos.

Esta tesina tiene como objetivo analizar los factores estructurales e institucionales que inciden en las fallas de la política de financiamiento para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) en Ecuador durante el período 2016-2023. Este estudio pone especial atención en los contextos caracterizados por una alta informalidad laboral y limitada inclusión financiera, en los cuales se evidencian las mayores barreras de acceso a programas de financiamiento habitacional.

A pesar de la existencia de marcos normativos que promueven el acceso a la vivienda, la aplicación de estos instrumentos ha generado obstáculos significativos para los segmentos informales. Las principales limitaciones se relacionan con la exclusión sistemática de hogares con ingresos no verificables, derivada de una estructura organizacional rígida, centrada en modelos de evaluación de riesgo crediticio que no contemplan las particularidades de la informalidad económica.

La estructura restrictiva de los programas financieros vigentes representa un factor determinante en la ineficiencia de las políticas actuales, reproduciendo patrones de exclusión social y limitando el alcance redistributivo de las intervenciones públicas en el ámbito habitacional. Si bien se reconocen avances en términos de cobertura y eficiencia operativa, persisten desafíos fundamentales asociados a la segmentación del sistema financiero y a la falta de estrategias adaptativas para poblaciones vulnerables.

En este contexto, resulta imprescindible una revisión integral de los mecanismos de financiamiento, incorporando enfoques diferenciados que respondan a las condiciones reales de los hogares informales, con el fin de garantizar un acceso equitativo y efectivo a la vivienda de interés social.

Palabras clave: Vivienda de Interés Social, Financiamiento Habitacional, Economías Informales, Grupos Vulnerables

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mis compañeras de todo este ciclo -Daniela Barrera, Karina Rivera, Vanesa Bonilla y Mayra Chicaiza- por su generosidad al compartir sus conocimientos y experiencias conmigo.

También extendo un especial agradecimiento a Carlos Rodrigues de Caires, cuya claridad y orientación fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

Introducción

El déficit habitacional constituye un problema público persistente en América Latina y el Caribe. Este fenómeno se origina en la incapacidad de una parte significativa de la población para acceder a una vivienda digna, adecuada y asequible, lo que impacta negativamente en su calidad de vida y vulnera el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado.

En esta línea, ONU-Hábitat menciona que el déficit no solo afecta directamente a quienes carecen de vivienda, sino que también genera consecuencias negativas más amplias en la sociedad. Incluye factores externos vinculados con la calidad del entorno urbano, social y ambiental que rodea a las viviendas, tales como la disponibilidad de servicios sociales, la existencia de espacios públicos y áreas verdes, las oportunidades de empleo, así como el grado de segregación o aislamiento que afecta a las comunidades locales. Así, el déficit habitacional se configura como una categoría relativa y multidimensional, que incorpora una diversidad de condiciones diferenciadas tanto por su intensidad o criticidad (ONU-Habitat 2015).

Complementariamente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define el déficit habitacional como el conjunto de necesidades de vivienda no satisfechas dentro de una población determinada. La CEPAL clasifica al déficit, en cuantitativo, que alude a la falta de viviendas disponibles para todas las unidades consumidoras (es decir, hogares sin una vivienda de uso exclusivo), y en déficit cualitativo, que se refiere a la inadecuada calidad de las viviendas existentes en cuanto a materiales, hacinamiento o acceso a servicios básicos (Cepal /Celade 1996).

Por su parte, la Alianza Internacional de Habitantes (AIH), señala que los procesos de urbanización acelerada, influenciados por la globalización y el crecimiento económico, han profundizado la desigualdad en la distribución del ingreso. En este contexto, la vivienda ha dejado de concebirse como un derecho para convertirse en un bien de mercado, lo que ha agravado la exclusión habitacional de los sectores más vulnerables (AIH 2013).

A este panorama estructural se suma que la creciente demanda de vivienda también se ve impulsada por el aumento de la población urbana y la migración desde zonas rurales, factores que, según Orozco y López (2020) han intensificado la presión sobre el mercado inmobiliario formal. A ello se suma la limitada disponibilidad de créditos hipotecarios y el acceso restringido a financiamiento para la compra, mejora o construcción de viviendas,

especialmente para quienes se desempeñan en economías informales o carecen de acceso al sistema financiero tradicional (Araque 2014).

En consecuencia, este panorama se agrava aún más por las condiciones impuestas por las entidades financieras, que excluyen a una parte importante de la población de los programas de vivienda de interés social.

Bajo esta problemática, en los últimos años, los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado dos enfoques principales en el marco de su función de intervención a través de las políticas públicas: i) el modelo de estado como promotor directo de la producción y financiamiento habitacional, y ii) el modelo de Estado como facilitador de las condiciones para que otros actores participen en la provisión de soluciones. En todos los contextos, la clave para impulsar el desarrollo del mercado de vivienda radica en la capacidad institucional y la disposición para asegurar el financiamiento a largo plazo (Domínguez 2017).

En este marco, las políticas de VIS en países como Ecuador juegan un rol estratégico para responder a los desafíos del déficit habitacional. No obstante, la baja entrega de subsidios para este tipo de vivienda en los últimos años (Bell y Vacacela 2024) evidencia una falla en la política pública, lo que motiva la presente.

A partir de este contexto, esta tesina busca responder a la pregunta de ¿Qué factores inciden en las fallas de la política pública de financiamiento para la adquisición de VIS en Ecuador? Como hipótesis central se sostiene que los requisitos restrictivos que enfrentan los postulantes provenientes de contextos de economías informales o sin acceso al sistema financiero formal constituyen el principal obstáculo que limita la efectividad de esta política.

Para abordar esta problemática, se empleó un enfoque metodológico cualitativo y técnicas de análisis pertinentes. Esto permitió recopilar y organizar datos relevantes sobre la política de VIS entre 2016 y 2023, a partir de hechos y disposiciones normativas. También sirvió para realizar un análisis sistemático de las distintas etapas del proceso de entrega de subsidios, identificando similitudes, diferencias y patrones que permitan extraer generalizaciones.

Asimismo, se utilizó una matriz NATO para descomponer los distintos componentes de la política pública analizada, lo que facilitó una visión integral de los actores involucrados, los recursos disponibles y las acciones ejecutadas. Finalmente, se realizó una entrevista a la Gerencia Comercial de la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda de Quito (EPMHV), responsable del proceso de postulación. Esta entrevista brindó información sobre los aciertos

y dificultades del proceso, con estricto cumplimiento de los principios éticos de investigación, incluyendo el consentimiento informado de la persona entrevistada.

En este sentido, en los siguientes capítulos se abordará el marco analítico de diseño de políticas públicas, las políticas de financiamiento para la adquisición de VIS en Ecuador período 2016-2023 y la importancia de la coordinación institucional para diseñar y elaborar los procesos de financiamiento para la adquisición de VIS.

Capítulo 1. El marco analítico de diseño de políticas públicas y el acceso a la vivienda

Con el fin de analizar los factores estructurales e institucionales que inciden en las fallas de la política de financiamiento para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) en Ecuador entre 2016 y 2023, este capítulo presenta el marco analítico necesario para comprender como se diseñan y ejecutan las políticas públicas en el ámbito de la vivienda. El enfoque se centra en la forma en que estos marcos conceptuales permiten identificar debilidades institucionales, carencias de coordinación intersectorial e impactos en la eficacia de los instrumentos financieros dirigidos a la población con mayores necesidades habitacionales.

1.1. Los atributos básicos de las políticas públicas

De acuerdo con José Luis Méndez (2020), el ciclo de las políticas públicas se estructura a partir de una secuencia de etapas interrelacionadas que permiten abordar de forma sistemática los problemas públicos. Este proceso inicia con la problematización, entendida como la fase en la que una situación específica comienza a ser reconocida como un asunto de interés público, logrando posicionarse en las distintas agendas institucionales y adquiriendo relevancia dentro del ámbito estatal. Seguidamente, se desarrolla la etapa de diagnóstico, cuyo propósito es analizar en profundidad la naturaleza, causas y alcances del problema identificado.

La fase de formulación consiste en la identificación, selección y diseño de alternativas de solución, sustentadas en el análisis diagnóstico. Esta etapa implica también la comunicación estratégica de las opciones seleccionadas a los actores clave del proceso. A continuación, se procede a la implementación, que corresponde a la ejecución operativa de la política diseñada, con base en los instrumentos, recursos y capacidades institucionales disponibles. Finalmente, la evaluación busca determinar el grado de efectividad de política implementada, estableciendo si esta debe ser mantenida, ajustada, sustituida o concluida.

Aunque este modelo plantea una secuencia estructurada y lógica, en la práctica, dicho orden puede verse alterado por factores de índole político, organizacional o por las propias características del problema público, lo que introduce una dinámica no lineal en la formulación e implementación de políticas (Méndez 2020)

En complemento a esta visión secuencial del ciclo de políticas públicas, se destaca que el diseño de políticas se trata de una serie articulada de decisiones y acciones que emergen de interacciones constantes y organizadas entre diversos actores, tanto del sector público como

del privado, quienes participan en la identificación, formulación y solución de un problema definido políticamente como público (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone 2008).

Desde esta perspectiva, para abordar adecuadamente los factores que inciden en las fallas de política de financiamiento para adquirir una vivienda, es necesario analizar los componentes del desarrollo teórico de la política pública, ya que estos permiten comprender tanto los límites estructurales como las posibilidades de mejora dentro del proceso de formulación e implementación.

En el proceso de las políticas públicas los actores económicos y sociales toman medidas concretas, lo que exige diferentes formas de colaboración y confianza para alcanzar su estabilidad. Una política pública debe entenderse como el “producto de complejos intercambios y negociaciones entre actores políticos a lo largo del tiempo” (Ernesto Stein 2006, 15).

En relación con lo anterior, es importante destacar las características de las políticas públicas que se han implementado en la región, las cuales han sido objeto de diversos estudios. Las características analizadas por Ernesto Stein (2006, 17) son:

- Estabilidad: cuán estables son en el tiempo
- Adaptabilidad: cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias
- Coherencia y coordinación: en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación
- Orientación hacia el interés público: en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- Eficiencia: en qué medida las políticas reflejan una adecuada asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales

1.2. La vivienda como objeto de políticas

La vivienda está reconocida como un derecho humano fundamental en diversos tratados internacionales y constituciones nacionales. Tener un lugar seguro y digno donde vivir es esencial para el bienestar, la seguridad y la dignidad de las personas.

A nivel internacional, el derecho a la vivienda está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo 25 establece que cada individuo tiene el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la vivienda. Este principio está respaldado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en particular el ODS 11 que busca promover ciudades y comunidades sostenibles con viviendas adecuadas y mejores condiciones de vida.

Además, los ODS 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 y 17 “forman un marco integral que apoya el derecho a una vivienda adecuada y contribuye al desarrollo sostenible de las comunidades” (Naciones Unidas 2015). A nivel nacional la Constitución de la República del Ecuador (2008) en sus artículos 30 y 375 establece que “todas las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna”.

El financiamiento para el acceso a vivienda es un desafío compartido en América Latina. En la región, una gran parte de la población no tiene ingresos suficientes para adquirir una vivienda mediante el mercado formal. Como resultado, los gobiernos han asumido la responsabilidad de proporcionar y mejorar las condiciones de vivienda para los sectores más empobrecidos.

Sin embargo, las familias implementan diversas estrategias para satisfacer sus necesidades habitacionales, como la ocupación de terrenos, la autoconstrucción, la creación de organizaciones de vivienda, compartir hogar con familiares o conocidos, y recurrir a submercados de alquiler (Marisol Saborido 2006).

Raquel Szalachman (2000) señala que los ajustes macroeconómicos, una medida frecuente en las últimas décadas en los países latinoamericanos, afectan gravemente a los grupos más vulnerables. Durante estos ajustes, la disminución de ingresos y el aumento del desempleo afectan la capacidad de pago de las familias, dificultando el ahorro. Igualmente, el acceso a financiamiento hipotecario se ve comprometido debido a la falta de atracción del sistema financiero y a la morosidad en el pago de créditos, una consecuencia directa del desempleo que afecta a estos grupos.

Domínguez (2017) señala que el ingreso familiar es uno de los factores clave. El autor plantea que, para diseñar un sistema de financiamiento adecuado, es fundamental considerar mecanismos que permitan formalizar de manera viable y verificable los ingresos de ciertos grupos poblacionales que, debido a sus condiciones actuales, no califican como sujetos de crédito para las entidades financieras.

La escasa atención del sistema financiero a la demanda de crédito para la vivienda, además de la insuficiencia de financiamiento de largo plazo ya mencionada, tiene que ver con la situación de pobreza de la población, que se suma a la gran informalidad laboral (Bouillon 2012; Bebczuk y Demaestri 2013).

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) caracteriza la ineficiencia de las políticas de vivienda (AIH 2013) en relación con los siguientes aspectos:

- a) Existen fallas en el mercado de la vivienda que es necesario afrontar, sobre todo en lo que se refiere a los altos costos de la vivienda y a la dificultad para acceder a créditos hipotecarios debido a factores tales como tasas de interés altas e informalidad de los usuarios potenciales.
- b) El sector privado es renuente a construir viviendas de bajo costo debido a que mantiene dudas acerca de la rentabilidad del negocio, a las limitaciones crediticias de las familias, al alto costo de la tierra y de la urbanización, a las regulaciones excesivas y los altos costos de registro de propiedad. (p. 7)

1.3. La coordinación de políticas para el financiamiento de vivienda

En este contexto, es fundamental adoptar un enfoque inclusivo que considere las necesidades específicas de las familias de bajos recursos, promoviendo mecanismos que garanticen el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. En la práctica, las fallas de coordinación institucional para regular y organizar el proceso de financiamiento se ven reflejadas en la no adaptación de los procesos a las necesidades reales de las familias de economías informales.

La coordinación intersectorial se refiere a la integración de esfuerzos entre distintos sectores y niveles de gobierno para alcanzar objetivos comunes, especialmente en contextos o frente a problemas complejos (Christensen et al. 2019, 239). Este enfoque requiere superar barreras estructurales y culturales que limitan la eficacia de las políticas, promoviendo mecanismos que faciliten la comunicación, la cooperación y la integración de acciones. Peters (2018) subraya que la coordinación positiva no solo evita conflictos entre programas, sino que busca sinergias que beneficien a todos los actores involucrados.

La coordinación intersectorial no solo mejora la eficiencia de la implementación de políticas, sino también refuerza la legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones. Fontaine (2015) enfatiza que la inclusión de actores sociales y locales en los procesos de planificación permite una mayor adaptación de las políticas a las necesidades reales de las comunidades. Esto es

particularmente relevante en el caso de la vivienda, donde las soluciones deben responder a los contextos específicos de cada territorio.

De manera similar, Arzeno y Ponce (2014) argumentan que la incorporación de un enfoque territorial puede ayudar a superar las barreras estructurales, siempre que se consideren las complejidades sociales y económicas del contexto local.

En resumen, este capítulo ha permitido identificar los principales elementos analíticos que sustentan el diseño de políticas públicas aplicadas al acceso a la vivienda, haciendo énfasis en la necesidad de coordinación intersectorial y en el reconocimiento de las barreras estructurales que limitan la eficacia del financiamiento habitacional. Estos elementos son fundamentales para comprender como inciden las debilidades institucionales y estructurales en las fallas de la política de financiamiento de VIS en Ecuador durante el período 2016-2023, objetivo central de esta tesina. Esta base conceptual permitirá, en los siguientes capítulos, examinar con mayor profundidad la situación nacional y los instrumentos de política aplicados en este campo.

En el siguiente capítulo se realizará una exposición de la política de financiamiento para la adquisición de una vivienda en el Ecuador y la explicación de los instrumentos de la política.

Capítulo 2. La política de financiamiento para la adquisición de vivienda de interés social en Ecuador período 2016-2023

En el marco del objetivo de esta tesina –analizar los factores estructurales e institucionales que inciden en las fallas de la política de financiamiento para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) en Ecuador durante el período 2016-2023– este capítulo examina la evolución normativa de dicha política, con especial énfasis en los subsidios e incentivos implementados por el Estado, los actores clave, así como los instrumentos y procesos administrativos que la han configurado. A partir de este análisis, se busca identificar los elementos institucionales que, si bien han promovido avances en materia de accesibilidad y simplificación, todavía presentan limitaciones estructurales que afectan la eficacia del financiamiento.

Asimismo, se incluye un análisis de instrumentos de política bajo el enfoque de la matriz NATO, considerando sus dimensiones de regulación, financiamiento, organización e información.

2.1. Actores intervinientes en la política de financiamiento para la adquisición de VIS

La política de financiamiento para la adquisición de una Vivienda de Interés Social en Ecuador involucra a diversos actores institucionales (Figura 2.1.), entre los que destacan el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la Dirección de Registro Social y la Junta de Política Monetaria y Financiera, cada uno con funciones específicas que inciden en el diseño e implementación de los mecanismos de acceso a este tipo de vivienda.

El MIDUVI es el principal ente rector que define la normativa técnica para la asignación de subsidios, los cuales deben distribuirse de manera equitativa entre todos los oferentes del mercado, incluyendo actores de la economía popular y solidaria, así como organizaciones sociales, evitando su concentración en empresas privadas o intermediarios inmobiliarios. Asimismo, regula los requisitos y documentación exigidos a los postulantes y coordina acciones interinstitucionales con organismos internacionales, empresas públicas, gobiernos locales y gremios de construcción.

La Dirección de Registro Social administra la gestión del registro social con modelos de levantamiento y sistemas de gestión de información que le permitan al MIDUVI identificar potenciales beneficiarios de programas sociales y subsidios estatales.

La Junta de Política Monetaria y Financiera determina los requisitos para acceder a créditos hipotecarios para vivienda de interés social, distinguiéndolos significativamente de los establecidos para el mismo producto financiero que oferta la banca comercial y pública. Su competencia abarca la regulación de entidades financieras públicas, privadas y de segundo piso como Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias CONAFIPS.

Sin embargo, esta configuración institucional presenta desafíos importantes. En particular, la Junta de Política Monetaria y Financiera define lineamientos crediticios que, si bien buscan estabilidad y solvencia del sistema financiero, muchas veces resultan desalineadas con las condiciones reales de los postulantes a vivienda VIS. Esta desconexión entre la política crediticia y el perfil socioeconómico de los beneficiarios genera restricciones adicionales para el acceso efectivo a financiamiento, limitando el alcance e impacto de los subsidios estatales y afectando directamente la eficiencia de la política pública en su conjunto.

Figura 2.1. Actores de la política



Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación

2.2. Incentivos y subsidios para el financiamiento de la vivienda de interés social

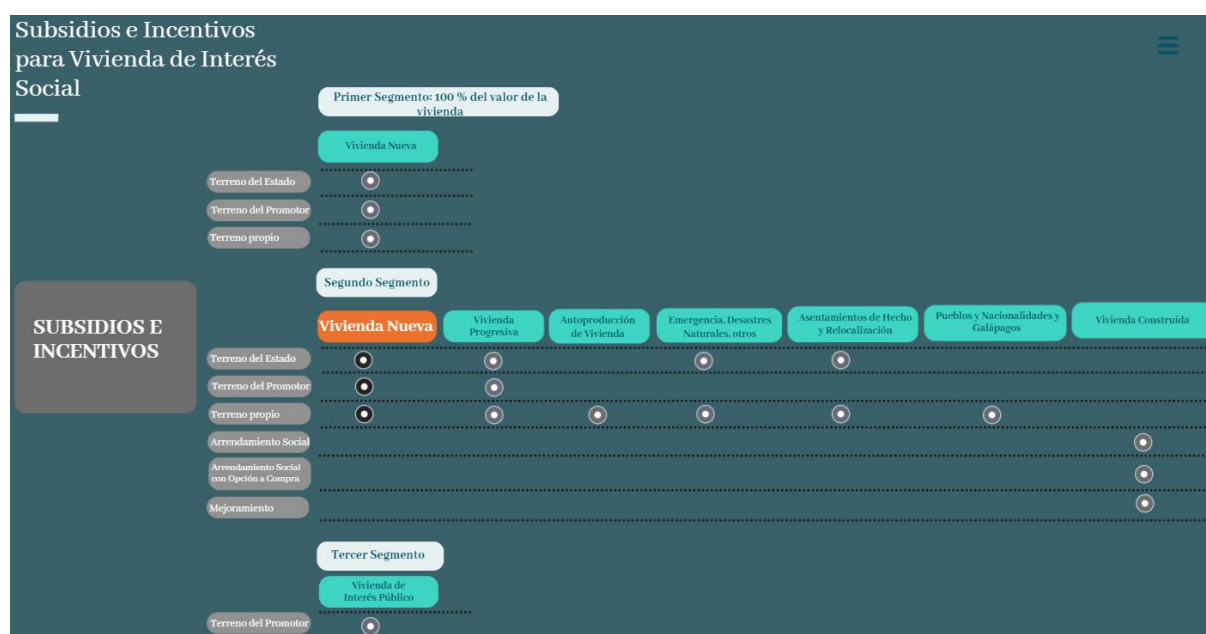
Con la promulgación de la Constitución, se impulsó la actualización de leyes relevantes como la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social de 1985. Esta ley no consideraba aspectos clave, como el financiamiento para los beneficiarios para acceder a créditos hipotecarios. Tampoco consideraba la calidad de la vivienda, la equidad y justicia social o la sostenibilidad ambiental. Las reformas incorporadas en la LOVIS (2016) reflejan un avance en la comprensión y abordaje de las necesidades y desafíos en el sector habitacional.

Según datos del año 2020 del MIDUVI, el déficit habitacional en el Ecuador asciende a 2.744.125 viviendas, de las cuales 665.612 correspondían a viviendas irrecuperables (déficit cuantitativo) y 2.078.512 a viviendas recuperables (déficit cualitativo).

Este problema impacta gravemente a diversos grupos vulnerables, incluyendo a niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza, mujeres jefas de hogar embarazadas, personas con discapacidad, y aquellos con enfermedades catastróficas, raras, huérfanas o de alta complejidad. También afecta a personas expuestas a situaciones de violencia sexual o doméstica, así como a comunidades indígenas y locales del Ecuador. (MIDUVI 2012, 3).

En Ecuador la política de vivienda incluye varios incentivos y subsidios para las personas calificadas como beneficiarias que han cumplido el proceso de postulación, calificación y selección. Estos incentivos se implementan en proyectos construidos por el Estado, en terreno propio del beneficiario y en terrenos del promotor inmobiliario, en los que pueden acceder al financiamiento de segundo piso para la adquisición de una vivienda (modalidad en la que se enfocará este análisis).

Figura 2.2. Subsidios e incentivos



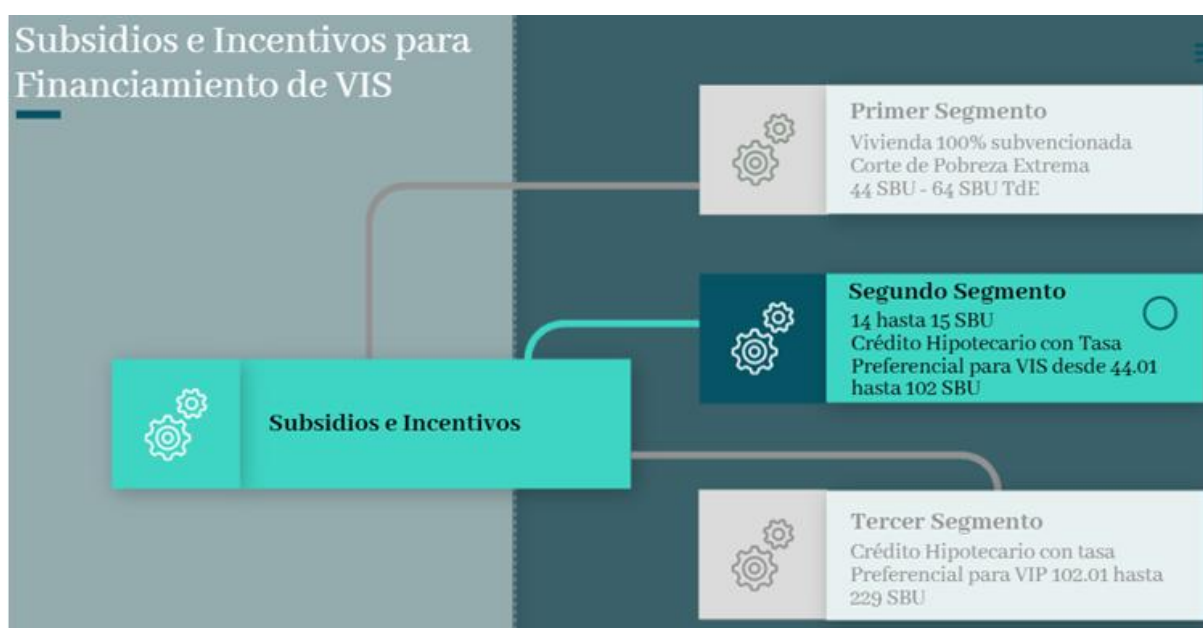
Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación: Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A

Desde la emisión del Decreto Ejecutivo Nro.1626 en el año 2016 hasta la promulgación del Decreto Ejecutivo Nro. 405 en 2023, se ha observado un proceso continuo de ajuste y calibración de los instrumentos normativos que regulan la entrega de bonos o subsidios

estatales para la adquisición de vivienda en Ecuador (Figura 2.3. Segundo Segmento). Durante este período, varias regulaciones han sido derogadas o actualizadas, incorporando esquemas de financiamiento de segundo piso.

En ejecución de los decretos mencionados, los Acuerdos Ministeriales No. 025-19, Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A y Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A, establecieron los requisitos y documentos para el proceso de postulación. Uno de los cambios relevantes fue la reducción de requisitos que pasaron de catorce a seis, así como la disminución de los documentos solicitados, que se redujeron de trece (vigentes hasta 2014) a cinco a partir de 2015. Además, la precalificación para el financiamiento de la vivienda dejó de ser competencia exclusiva del ente rector, pasando a ser evaluada directamente por las entidades financieras.

Figura 2.3. Segmentos y financiamiento



Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación: Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A

2.3. Contextualización del proceso, requisitos y documentos para el financiamiento de la vivienda de interés social

El proceso de postulación para el financiamiento de VIS en Ecuador (Figura 2.4.) responde a una estructura secuencial definida por el MIDUVI. Este proceso inicia con la calificación del proyecto y del promotor inmobiliario (Paso 0), mediante una plataforma en línea que verifica el cumplimiento de los criterios técnicos, legales y administrativos. A continuación, se

habilita la postulación (Paso 1), también de forma digital, en la cual los ciudadanos interesados ingresan sus datos y adjuntan la documentación requerida. Posteriormente, en el Paso 2, se emite un informe de viabilidad técnica y social que evalúa tanto las condiciones del solicitante como la factibilidad del proyecto (incluye la precalificación de crédito). En el Paso 3, aquellos postulantes que cumplen con los requisitos son oficialmente reconocidos como beneficiarios a través de una resolución administrativa. Finalmente, en el Paso 4, el MIDUVI comunica a la entidad fiduciaria los montos a transferir, el postulante deberá entregar la escritura pública y la fiduciaria realiza el desembolso correspondiente al promotor y se formaliza la adquisición. Esta secuencia automatizada estandariza los procedimientos y reduce la carga burocrática para el beneficiario (figura 2.4).

Figura 2.4. Proceso de postulación



Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación: Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A

Bajo este contexto, se realizó un análisis enfocado en la accesibilidad y complejidad de cumplimiento de los requisitos y documentos exigidos en el proceso de financiamiento. Para ello, se elaboró una tabla que clasifica cada requisitos y documento en distintas categorías, las cuales fueron evaluadas con una escala del 1 al 5: donde 1 indica una alta dificultad para el postulante, mientras que una puntuación de 5 refleja mayor facilidad de cumplimiento. Este sistema de puntuación permitió cuantificar el grado de dificultad o facilidad del postulante para cumplir con las exigencias establecidas.

Tabla 2.1. Requisitos de postulación

Requisitos para postular	
Acuerdos Ministeriales 2009-2023	Puntaje
1. Ser ecuatoriano o extranjero residente permanente	5
2. Los ingresos mensuales del postulante y su núcleo familiar no deben ser superiores a los 3.5 SBU	5
3. No haber recibido, anteriormente un subsidio de vivienda de interés social	5
4. El subsidio parcial del Estado debe estar destinado a pagar la primera y única vivienda del postulante y su núcleo familiar	5
5. El postulante y su núcleo familiar no deben ser dueños ni poseedores a nivel nacional	5
6. Que el promotor/constructor y el proyecto de vivienda de interés social estén calificados y registrados por el ente rector de hábitat y vivienda	3

Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación: Acuerdo Ministerial No. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A y MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A

Los requisitos de postulación no representan un alto grado de dificultad, como se evidencia en la tabla de evaluación desarrollada. Esto sugiere que las reformas implementadas han sido efectivas en reducir carga administrativa para los solicitantes y una mejora en la eficiencia del proceso de aplicación del subsidio.

Tabla 2.2. Documentos de postulación

Documentos para postular	
Acuerdos Ministeriales 2016-2023	Puntaje
1. Precalificación emitida por la institución financiera o de la economía popular y solidaria en la que solicitará el crédito hipotecario	1
2. Documentación que acredite que los ingresos de la o el postulante y su núcleo familiar no superan los 3.5 SBU o el monto establecido por el prestamista para financiar el subsidio	3
3. Contrato de promesa de compraventa suscrito por el postulante y el promotor/constructor	3
4. Copias de cédulas de ciudadanía y papeleta de votación del postulante y su cónyuge	5
5. Declaración responsable conforme al formato establecido por el ente rector de hábitat y vivienda.	5

Elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación: Acuerdo Ministerial No. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A y MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A

De los cinco documentos requeridos por el Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A, el análisis de categorización evidencia que el certificado de compromiso de

crédito constituye el documento de mayor complejidad para los postulantes. Este resultado se explica por el hecho de que no todos los solicitantes cumplen con los criterios exigidos por las entidades financieras para acceder a un crédito, lo cual representa una barrera estructural en el proceso de postulación. En este sentido, se subraya la necesidad de diseñar instrumentos complementarios que faciliten el acceso al crédito a sectores tradicionalmente excluidos.

A partir de los resultados obtenidos, se identifica que la precalificación emitida por la institución financiera constituye uno de los requisitos más complejos de cumplir para los postulantes. En este contexto se detallarán los requisitos establecidos por la Junta de Política Monetaria y Financiera a través de la Resolución No. JPRF-F-2023-090, cuya estructura normativa impone barreras significativas al acceso al crédito. Un análisis de dichas exigencias será desarrollado en el siguiente capítulo, con especial énfasis en sus implicaciones para los grupos en situación de vulnerabilidad.

- Valor máximo de la vivienda: hasta 178 Salarios Básicos Unificados (SBU).
- Precio por metro cuadrado: $\leq 2,49$ SBU.
- Cuota de entrada mínima: 5% del precio de venta.
- Monto máximo del crédito: hasta 178 SBU (sin incluir gastos legales, seguros, avalúos, etc.).
- Plazo: entre 20 y 25 años.
- Tasa de interés máxima: 4,99% efectiva anual (puede ser fija o reajutable).
- Pagos mensuales (dividendos).
- Garantía: primera hipoteca a favor de la entidad financiera.
- Período de gracia opcional: hasta 6 meses.
- Vivienda terminada (no en construcción o preventa).
- Ingreso mensual máximo del deudor: hasta 6,34 SBU.
- Para empleados: ingresos brutos individuales o familiares.
- Para trabajadores independientes: margen neto del negocio.
- Certificado de calificación del proyecto VIS emitido por el ente rector de vivienda

Asimismo, con el objetivo de identificar las dificultades en el proceso, se realizó una entrevista en la que se analizó uno de los proyectos de vivienda de interés social en la ciudad de Quito, gestionado por la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito (EPMHV). El proyecto, denominado “Victoria del Sur” recibió 991 postulaciones entre enero y junio de 2024. Sin embargo, solo 21 de ellas cumplieron con los requisitos establecidos por las entidades financieras (tabla 2.3.)

Tabla 2.3. Postulantes al proyecto Victoria del Sur

Victoria del Sur	
Enero - junio 2024	
Cientes interesados	991
Cientes no interesados	125
Cientes que visitaron el proyecto	300
Reservas de departamentos	50
Bonos aprobados	21
Bonos pendientes de aprobación	3
Postulaciones rechazadas	3
Desistimientos	16

Elaborado por la autora en base a entrevista

Según el exdirector de Negocios de la Gerencia Comercial de la EPMHV, “aunque existe un considerable interés en la adquisición de una vivienda de interés social, muchos postulantes desisten al enfrentarse a los requisitos y documentos exigidos por la entidad bancaria. Esto ocurre en gran parte porque algunos de los postulantes no cumplen con el perfil crediticio requerido o pertenecen a sectores de la economía informal, lo que dificulta su acceso al financiamiento” (entrevista a David Dávalos, exdirector de Negocios de la Gerencia Comercial de la EPMHV, Quito, 19 de agosto de 2024).

2.4. Configuración de instrumentos en la política de financiamiento a la vivienda de interés social

Para analizar la política pública de financiamiento para la adquisición de vivienda de interés social (VIS) en Ecuador, se ha empleado el enfoque NATO, desarrollado por Christopher Hood (1983) en Explorando la caja de herramientas del gobierno. Este marco teórico clasifica los recursos de acción gubernamental en cuatro categorías: Nodalidad (información y posición en redes), Autoridad (poder legal y normativo), Tesoro (recursos financieros) y Organización (capacidad organizativa e infraestructura institucional).

Su finalidad es ofrecer una guía sistemática para identificar y describir los instrumentos mediante los cuales el Estado busca influir en la conducta de los actores, movilizar recursos y alcanzar objetivos de política pública. Además, permite detectar equilibrios o desequilibrios en el uso de los distintos tipos de recursos, revelando fortalezas y vacíos en el diseño e implementación de las políticas.

Según Hood (1983), cada tipo de recurso posee características propias:

Nodalidad: refiere a la posición central del Estado en redes de información. Le permite recopilar, procesar y difundir datos estratégicos para orientar decisiones y coordinar acciones. Es un recurso que tiende a reforzarse con el uso, en lugar de agotarse.

Autoridad: se refiere al poder legal o normativo para ordenar, prohibir o permitir ciertas conductas. Su capacidad de restricción es alta y, dependiendo del contexto puede mantenerse o incluso ampliarse con el tiempo.

Tesoro: corresponde a los recursos financieros que el Estado destina para inducir o facilitar determinadas conductas, ya sea mediante transferencias directas, subsidios, incentivos o sanciones económicas. Son recursos finitos, sujetos a disponibilidad presupuestaria.

Organización: abarca la estructura institucional y los medios operativos del gobierno, como agencias, personal, equipamiento y procesos administrativos. Constituye la base organizativa para implementar y supervisar las políticas, pero también se ve limitada por su capacidad instalada y por eficiencia de su coordinación interna.

A partir de esta tipología, el análisis de la política de VIS en Ecuador se ha estructurado identificando los principales instrumentos en cada categoría y observando cómo interactúan para cumplir los objetivos de acceso a vivienda digna.

En cuanto a la **Nodalidad**, los instrumentos informativos constituyen una herramienta clave en la formulación e implementación de la política de VIS, entre ellos destacan:

El Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 establece los lineamientos estratégicos a corto plazo del gobierno, incluyendo el compromiso de garantizar el derecho a una vivienda digna como parte de una política social más amplia, este se complementa con el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda formulado por el MIDUVI, que traduce esos objetivos en metas específicas, estrategias operativas y mecanismos de intervención para reducir el déficit habitacional, con enfoque en población vulnerable.

La Política Urbana Nacional 2023-2036 articula la visión a largo plazo sobre el desarrollo urbano sostenible, y orienta criterios para la localización, diseño y provisión de VIS en entornos adecuados. En cuanto a la gestión de información, el Registro Social actúa como eje central de focalización, permitiendo identificar a los hogares elegibles mediante criterios objetivos y datos actualizados. Finalmente, el uso de plataformas digitales, tanto para la postulación ciudadana a proyectos VIS como la calificación de promotores y proyectos habitacionales facilita procesos automatizados y trazables, promoviendo la eficiencia del sistema y mejorando el acceso a la información.

En **Autoridad**, la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS) es un instrumento clave y un logro importante para el país, ya que garantiza que la política de vivienda obtenga un mayor nivel de sostenibilidad en el tiempo. Si bien sus disposiciones y líneas de acción pueden ser mejoradas, al ser una ley nueva existen varias modalidades que deben ser exploradas para su mejor implementación. Esta ley es operacionalizada mediante disposiciones ejecutivas y ministeriales que detallan aspectos específicos del proceso, entre los que destacan:

Los Decretos Ejecutivos No. 1626 y 405 vigentes en el período de análisis, definen la política nacional para la gestión del suelo y su articulación con la vivienda social y establecen incentivos y subsidios para los beneficiarios y promotores inmobiliarios. A nivel sectorial, el Acuerdos Ministeriales No. 025-19 y los Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A y Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A, desarrollan los requisitos técnicos y administrativos para la calificación de promotores y proyectos VIS, y beneficiarios.

Por su parte, la Resolución No. JPRF-F-2023-090 emitida por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera establece las condiciones crediticias específicas para el financiamiento VIS, diferenciándolas de los productos comerciales estándar y regulando a las instituciones financieras públicas y privadas.

Respecto al **Tesoro**, los instrumentos financieros movilizan recursos para reducir las barreras económicas de acceso a la vivienda. Entre los instrumentos más relevantes se encuentran los subsidios directos a la demanda, como los subsidios habitacionales, los cuales representan un aporte no reembolsable del Estado que complementa el crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda.

Así mismo, se implementan incentivos a la oferta, como exoneraciones tributarios o subsidios a promotores, con el objetivo de estimular la construcción de unidades habitacionales a precios accesibles.

Finalmente, la **Organización** se materializa en la estructura institucional que articula a diversos actores institucionales. Entre los principales organismos responsables se encuentra el MIDUVI, que lidera el diseño, implementación y evaluación de programas habitacionales. Esta entidad coordina estrechamente con la Dirección del Registro Social el cruce de información para la focalización de los subsidios.

A su vez, la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera establece los lineamientos que orientan el acceso al crédito y la regulación del sistema financiero en función de los objetivos sociales de la política habitacional. Dentro de este esquema funcional los bancos públicos y privados cumplen un rol fundamental como intermediarios financieros que otorgan créditos hipotecarios, también participa la CONAFIPS.

Por otro lado, los promotores inmobiliarios, como agentes de la oferta, se articulan con el sector público a través de convocatorias y alianzas para ejecutar proyectos VIS. Esta estructura organizativa refleja una gobernanza multinivel y multisectorial.

Tabla 2.4. Instrumentos Matriz NATO

Recursos	Definición	Instrumento
Nodalidad	Capacidad del Estado para ubicarse en el centro de redes de información, recopilando, procesando y difundiendo datos estratégicos que orientan decisiones y coordinan acciones.	Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025
		Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del (MIDUVI)
		Política Urbana Nacional 2023-2036
		Registro Social
		Plataformas digitales de postulación y calificación de Promotores y Proyectos VIS
Autoridad	Poder legal y normativo para ordenar, prohibir o autorizar conductas, estableciendo reglas y estándares obligatorios.	Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS)
		Decreto Ejecutivo Nro.1626
		Decreto Ejecutivo Nro. 405
		Acuerdos Ministeriales No. 025-19
		Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A
		Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A
		Resolución No. JPRF-F-2023-090

Tesoro	Recursos financieros del estado destinados a inducir o facilitar conductas, como subsidios, incentivos o transferencias.	Subsidios e incentivos a la vivienda nueva (primer, segundo y tercer segmento)
		Exoneraciones tributarias al promotor inmobiliario
		Presupuesto General del Estado junio 2024 financiamiento a la vivienda USD 63 millones a cargo del MIDUVI
Organización	Infraestructura institucional, personal, procesos y medios operativos del gobierno para implementar y supervisar políticas.	MIDUVI (Subsecretaría de Vivienda)
		Dirección de Registro Social
		Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera
		Bancos Públicos y Privados
		CONAFIPS
		Promotores Inmobiliarios

Fuente: Hood (1983), Margetts & Hood (2010) y elaborado por la autora en base a documentos obtenidos en la investigación

Con la descripción del enfoque NATO, se construye un marco analítico que permite descomponer y examinar las herramientas mediante las cuales el Estado implementa una política pública: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Su aporte teórico radica en evidenciar como la interacción o el desequilibrio entre estas herramientas incide directamente en el desempeño de las políticas.

En esta investigación, la aplicación de la matriz NATO se vincula de manera directa con la pregunta planteada –¿Qué factores inciden en las fallas de la política pública de financiamiento para la adquisición de VIS en Ecuador? – al traducirla en dimensiones operativos que facilitan el análisis empírico. De este modo, se examina como la autoridad normativa (A), expresada en requisitos y criterios crediticios, interactúa con la provisión de recursos financieros (T), la gestión de información de beneficiarios (N) y la capacidad institucional para coordinar acciones (O). La hipótesis central –que los requisitos restrictivos afectan especialmente a solicitantes de economías informales o sin acceso al sistema financiero– se articula con esta metodología, pues el enfoque NATO permite aislar la dimensión de Autoridad y valorar su peso relativo frente a las demás herramientas.

La triangulación entre disposiciones normativas, datos de implementación y la entrevista a la Dirección de Negocios de la Gerencia Comercial de la EPMHV, posibilitó construir una visión integral que no solo describe las fallas detectadas, sino que explica su origen en términos de configuración y equilibrio de las herramientas de gobierno. Estos hallazgos confirman la necesidad de revisar los lineamientos técnicos y financieros desde una

perspectiva más inclusiva, en coherencia con el objetivo central de esta investigación: comprender como los factores estructurales e institucionales inciden en las fallas de esta política.

El siguiente capítulo profundizará en el análisis de los criterios crediticios establecidos por las entidades financieras y en su impacto sobre la exclusión de grupos que, potencialmente, deberían ser beneficiarios.

Capítulo 3. Análisis de las fallas en la política de financiamiento de la vivienda de interés social en Ecuador

En coherencia con el objetivo de esta investigación –analizar los factores estructurales e institucionales que inciden en las fallas de la política de financiamiento para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) en Ecuador durante el período 2006-2023–, este capítulo examina dos dimensiones críticas que afectan su efectividad: las brechas de coordinación interinstitucional y el desajuste entre los requisitos de acceso al crédito y el perfil socioeconómico de los potenciales beneficiarios. A través de este análisis se busca evidenciar como dichas fallas estructurales limitan el impacto redistributivo de la política y perpetúan la exclusión habitacional de amplios sectores de la población.

3.1 Brechas en la coordinación institucional

Uno de los objetivos de la política de vivienda de interés social (VIS) en Ecuador es el acceso a financiamiento a través de créditos hipotecarios diferenciados, especialmente diseñados para hogares en situación de vulnerabilidad. En este contexto la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera tiene la responsabilidad de definir los requisitos para estos productos financieros, los cuales deberían distinguirse sustancialmente de los criterios exigidos por la banca comercial tradicional.

Sin embargo, en la práctica, los parámetros establecidos por la Junta no han sido lo suficientemente sensibles al perfil socioeconómico de los potenciales beneficiarios definidos por el ente rector en vivienda, (MIDUVI). Esta desconexión ha generado una alta tasa de exclusión de hogares de ingresos informales o de bajos recursos, quienes no califican a los créditos a pesar de ser el grupo objetivo de la política.

Esta situación evidencia una falla crítica de coordinación interinstitucional. La teoría de la coordinación sostiene que esta se vuelve más compleja en entornos políticos fragmentados, donde los niveles superiores de decisión deben asegurar que sus metas sean compatibles (Méndez 2020, 285).

En el caso ecuatoriano, la falta de alineación entre los objetivos sociales del MIDUVI y los criterios técnicos-financieros definidos por la Junta ha obstaculizado la implementación efectiva de la política de VIS. A esto se suma la ausencia de mecanismos institucionalizados de cooperación que permitan una revisión conjunta y dinámica de los criterios de elegibilidad y condiciones crediticias, ajustándolos a las realidades económicas de las familias.

Desde el análisis de políticas públicas, esto representa una disociación entre los medios y fines de la acción estatal. Roth (2007) sostiene que evaluar una política requiere no solo revisar sus resultados, sino también la coherencia entre sus objetivos, instrumentos y acciones.

Asimismo, Meny y Thoenig (1992) advierten que, en ocasiones, las autoridades reconocen los problemas, pero optan por regulaciones menores que no abordan las causas estructurales. En este caso, la Junta ha mantenido criterios de evaluación financiera anclados en ingresos formales y capacidad de endeudamiento convencional, ignorando el perfil económico real de buena parte de la población objetivo, que labora en condiciones de informalidad o presenta ingresos variables.

Para enfrentar esta limitación estructural, resulta clave promover estrategias de gobernanza colaborativa que integra a todos los actores relevantes del sistema habitacional. Como destaca Méndez (2020), la coordinación efectiva puede requerir negociaciones sustantivas o incluso la intervención de una autoridad superior que armonice las competencias institucionales. Aguilar (2014) también enfatiza que la eficacia de la gobernanza pública depende tanto de su dimensión técnica como institucional, lo que implica la generación de marcos normativos y operativos conjuntos entre el Estado, el sector financiero y la sociedad civil.

En este sentido, es una priorización trazar esquemas intersectoriales de codiseño de políticas que incorporen tanto actores financieros (banca pública, privada, cooperativas y CONAFIPS), como a promotores inmobiliarios, gobiernos locales y organizaciones comunitarias. Castillo (2017) y Agudelo y Garay (2022) coinciden en que la participación ciudadana y la colaboración con actores no estatales no solo fortalecen la legitimidad democrática de las políticas habitacionales, sino que también permiten identificar necesidades locales ignorados por enfoques centralizados.

Por tanto, los procesos de financiamiento y los criterios de elegibilidad definidos por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera requieren una revisión sustantiva orientada a reducir las barreras de acceso. Esto no solo mejoraría la eficiencia operativa de la política de VIS, sino que también garantizaría su equidad distributiva y su alineación con los principios de justicia social que deben guiar toda intervención pública en el sector habitacional.

3.2 Desajuste entre requisitos y perfil socioeconómico de beneficiarios

Es importante señalar que, en Ecuador, para abril de 2025, el 54,1% de las personas con empleo se encontraban en el sector informal de la economía, mientras que la tasa de desempleo fue del 3,6% a nivel nacional (INEC 2025). Este contexto plantea la necesidad de analizar críticamente los requisitos establecidos por la Junta de Política y Regulación Financiera para acceder a créditos hipotecarios destinados a la adquisición de VIS, a fin de evaluar si estos se ajustan a la realidad socioeconómica de los posibles beneficiarios.

Uno de los principales criterios definidos en la normativa es el límite de ingresos mensuales de hasta 6,34 salarios básicos unificados (SBU). Si bien este umbral busca orientar la política hacia sectores de ingresos medios y bajos, en la práctica deja fuera a una parte considerable de la población sin ingresos estables o con empleos informales, quienes además enfrentan serias dificultades para documentar sus ingresos conforme a los requerimientos formales de las instituciones financieras.

Esta exclusión es aún más pronunciada en el caso de los trabajadores independientes, cuyos ingresos suelen ser irregulares y, en muchos casos, no cuentan con registros contables ni tributarios que puedan respaldarlos ante el sistema financiero.

A estas limitaciones se suma la exigencia de una cuota de entrada mínima del 5% del valor del inmueble. Aunque en términos absolutos este porcentaje podría parecer accesible, en la práctica representa una barrera considerable para hogares que no cuentan con ahorros previos o sin acceso a capital de inicio. Esta situación se ve agravada por la obligación de que la vivienda esté terminada al momento de la compra, lo cual excluye mecanismos más flexibles como la autoconstrucción o las soluciones progresivas de vivienda, que han sido utilizadas por familias de bajos ingresos en el país.

Además, la normativa impone restricciones territoriales indirectas, ya que únicamente los proyectos calificados oficialmente como VIS por el ente rector pueden ser financiados bajo estas condiciones, lo que excluye a quienes habitan en zonas rurales o periféricas.

Por tanto, el problema de financiamiento no puede entenderse de manera aislada, sino que debe vincularse estrechamente con factores como la pobreza, la informalidad laboral que limita la capacidad de justificar ingresos y la limitada cobertura del sistema financiero, agravando la situación en el Ecuador. De hecho, según la entrevista a la Dirección de Negocios de la Gerencia Comercial de la EPMHV, “una proporción significativa de las familias postulantes no cuentan con empleos formales, lo que restringe sus posibilidades de

acceder a un crédito hipotecario” (entrevista a David Dávalos, exdirector de Negocios de la Gerencia Comercial de la EPMHV, Quito, 19 de agosto de 2024).

En este escenario, se hace indispensable repensar el modelo actual de financiamiento habitacional, incorporando esquemas más flexibles que reconozca las múltiples formas de generación de ingresos y tenencia de vivienda existe en el País. Es fundamental que el marco normativo permita alternativas de garantías no tradicionales, procesos de calificación diferenciados, a fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda desde una perspectiva de equidad e inclusión social.

Durante el período 2016-2023, como se mostró en los capítulos anteriores, se impulsaron diversas reformas orientadas a simplificar los requisitos y la documentación necesaria para la obtención de créditos VIS. No obstante, el análisis de las normativas y el resultado de la entrevista muestran que, pese a este avance, el sistema de financiamiento vigente sigue presentado restricciones operativas y estructurales que obstaculizan el acceso a los beneficios previstos. Aunque la política se apoya en experiencias regionales y principios teóricos sólidos, su aplicación concreta continúa beneficiando principalmente a familias con ingresos superiores al promedio y empleos formales.

En ese sentido, el análisis de la AIH (2013) destaca que “las instituciones financieras suelen beneficiar a familias con ingresos superiores al promedio y empleo formal, mientras que las familias de menores ingresos, en su mayoría, continúan viviendo en condiciones habitacionales inadecuadas debido a su exclusión del sistema crediticio” (p. 9)

Complementariamente, Günther Held (2000) advierte que la focalización en la política habitacional es un requisito fundamental para la equidad en la asignación de subsidios habitacionales. Implica que las familias y personas de menores ingresos, especialmente aquellas que no son propietarias, accedan a los subsidios de manera proporcionalmente mayor, asegurando así una alta disponibilidad de estos apoyos para ese grupo. Al mismo tiempo, subraya que el principio de equidad implica permitir que personas y familias de diferentes niveles de ingresos que cumplan con los criterios para recibir subsidios habitacionales, tengan la posibilidad de acceder a viviendas que se ajusten tanto a sus aspiraciones como a su capacidad de pago.

A pesar de que la Resolución No. JPRF-F-2023-090 establece condiciones crediticias preferenciales para facilitar el acceso a la vivienda de interés social (VIS), como tasas de interés reducidas, plazos extendidos y límites de ingresos relativamente amplios, persisten

barreras estructurales que terminan reproduciendo las mismas desigualdades que esta política busca resolver. Por tanto, el desafío radica en diseñar un sistema de financiamiento habitacional que no solo sea técnicamente sólido, sino también socialmente justo y operativo en contextos de alta informalidad y exclusión.

El análisis desarrollado en este capítulo ha permitido identificar las principales limitaciones que enfrenta la política de financiamiento de la vivienda de interés social en Ecuador. Las brechas de coordinación institucional, la desconexión entre los criterios técnicos-financieros y las realidades económicas de los beneficiarios, así como los requisitos desalineados con un contexto de alta informalidad, configuran un panorama de exclusión persistente. Estas fallas estructurales no solo afectan la eficiencia del sistema, sino que contravienen los principios de equidad y justicia social que deberían guiar la acción pública en el sector habitacional.

Conclusiones

El análisis desarrollado permitió responder de manera sistemática a la pregunta central: ¿Qué factores inciden en las fallas de la política pública de financiamiento para la adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS) en Ecuador durante el período 2016-2023?

Los hallazgos se pueden sintetizar en tres factores principales:

1. **Brechas de coordinación institucional:** La falta de articulación entre los organismos responsables (MIDUVI, Junta de Política Monetaria y Financiera, entidades financieras, gobiernos locales y promotores inmobiliarios) ha generado vacíos que afectan la implementación de la política, limitando su efectividad y debilitando la coherencia entre los fines sociales y los instrumentos financieros.
2. **Desajuste normativo y procedimental:** Los requisitos establecidos, como la precalificación crediticia y la obligación de presentar documentación formal de ingresos, resultan incompatibles con la realidad socioeconómica de la mayoría de los potenciales beneficiarios, especialmente aquellos provenientes de economías informales o sin ahorro previo
3. **Restricciones estructurales del sistema financiero:** Las condiciones crediticias impuestas –cuota de entrada, ingresos verificables, garantías hipotecarias convencionales– reproducen exclusiones históricas y terminan beneficiando principalmente a familias con empleos formales e ingresos superiores al promedio alejando a los sectores vulnerables del acceso efectivo a la vivienda.

Estos factores, en conjunto, confirman de manera explícita la hipótesis planteada: los requisitos restrictivos que enfrentan los postulantes provenientes de contextos de economías informales o sin acceso al sistema financiero formal constituyen el principal obstáculo que limita la efectividad de la política pública de financiamiento habitacional.

En consecuencia, los resultados evidencian que, aunque se han implementado avances normativos y administrativos orientados a mejorar el acceso a VIS, persiste una desconexión crítica entre el diseño normativo y la realidad socioeconómica de la población objetivo. Esto genera un impacto redistributivo limitado y perpetúa las barreras estructurales de exclusión.

Reflexión final

El estudio demuestra que la efectividad de una política pública no depende únicamente de su formulación técnica ni de la existencia de instrumentos financieros y legales, sino de su capacidad para adaptarse a la diversidad social y económica de la población a la que busca atender. La política de financiamiento a la VIS en Ecuador, al mantenerse anclada en parámetros de formalidad que no reflejan las dinámicas reales del mercado laboral y habitacional, termina debilitando su potencial transformador.

Por ello, el desafío radica en transitar hacia un modelo de financiamiento habitacional que combine criterios de equidad social con mecanismos técnicos innovadores, tales como:

- Diseñar mecanismos financieros para las familias de bajos recursos y otras de economía informal: Ajustar la normativa de regulación financiera a la realidad de las personas de bajos recursos y de economías informales.
- Crear fondos de garantía: Crear fondos de garantía que respalden los créditos hipotecarios para viviendas de interés social, que mitiguen el riesgo crediticio, esto debe hacerse en coordinación con varios actores de la política.
- Implementar programas de ahorro para las familias beneficiarias: Las personas beneficiarias pueden acceder a educación de ahorro y ser calificadas como personas crediticias
- Implementar banco de suelo urbano: El suelo servido evita que el costo de las viviendas de interés social sea mayor y al estar en zonas urbanas evita la expansión desordenada.
- Mecanismos de vivienda usada y arrendamiento: Al implementar varios mecanismos para reducir el déficit habitacional se puede intervenir desde varias aristas, provocando que el presupuesto del estado dirigido para viviendas nuevas sea más eficiente en su uso.

Al mismo tiempo, se requiere fortalecer una gobernanza colaborativa que articule al Estado, el sistema financiero, los promotores y la sociedad civil en un esquema de corresponsabilidad.

Bajo este enfoque integral y colaborativo será posible que la política de VIS cumpla con su propósito redistributivo, garantizando que el derecho a una vivienda digna se materialice en condiciones reales de acceso para los sectores históricamente excluidos.

Referencias

- Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A. 2022. Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para vivienda de interés social y vivienda de interés público.
- Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A. 2023. Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para vivienda.
- Agudelo, Luis, y Natalia Garay. 2022. “La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas”. En *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas*. editado por EAFIT Editorial. Medellín: EAFIT Editorial.
- Aguilar, Luis. 2014. “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*.
- Alianza Internacional de Habitantes. 2013. *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe*. Italia
- Araque, Alex. 2014. “Un modelo de gestión de proyectos inmobiliarios de renovación urbana”. *Cuadernos de Economía*, Vol: 33 num 62 (2014): 61-89. DOI: <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n62.43666>
- Arzeno, Mariana, y Mariana Ponce. 2014. “Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina.” *Cuadernos del CENDES*.
- Bell, Diana, y Gabriela Vacacela. 2024. *Hacia una agenda popular para el derecho a la vivienda en Ecuador*. Quito: Contrato Social por la Vivienda
- Bouillon, César, ed. 2012. *Un espacio para el desarrollo*. Washington, D.C.: BID
- Castillo, Mónica. 2017. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”. *Revista CS 23*: 157-180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>.
- Christensen, Tom, Ole Martin Lægreid y Per Lægreid. 2019. “Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?”. *Policy and Society*.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial del Ecuador N.º 449, 20 de octubre. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Decreto Ejecutivo Nro. 405. 2023. Reglamento de vivienda de interés social e interés público. https://www.habitatyvivienda.gob.ec/acuerdos_decretos_ministeriales/
- Decreto Ejecutivo Nro.1626. 2016. Reformas al texto unificado de legislación secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda https://www.habitatyvivienda.gob.ec/acuerdos_decretos_ministeriales/
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). 2020. *Déficit Habitacional Nacional*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/deficit-habitacional-nacional/>
- Dominguez, Joaquín, Manuel Fernandini, Leticia Riquelme y Christian Schneider. 2017. *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Documento para discusión N°IDB-dp-519
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales Abril 2025, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2025/Abril_2025/2025_04_Mercado_Laboral.pdf
- Fontaine, Guillaume. 2015. “El paradigma perdido: La Iniciativa Yasuní-ITT como falla de política”. *Boletín de la Sociedad Suiza de Americanistas* 76.

- Günther, Held. 2000. *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Santiago de Chile.
- Hood, Christopher. 2019 (1983). “Explorando la caja de herramientas del gobierno”. En *Instrumentos de políticas públicas*, compilado por Eduardo Villarreal Cantú, 37-54. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social. 2016. Registro Oficial Suplemento Nro. 29, de 25 de marzo de 2022, <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/07/Ley-Organica-de-Vivienda-de-Interes-Social-y-Publico-1.pdf>
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México.
- Meny, Yves, y Jean Claude Thoenig. Ed. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Moreno Crossley, Juan Cristóbal. 2015. *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Kenia
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenibles*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- ONU-Habitat. 2015. *Déficit Habitacional En América Latina Y El Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*.
- Orozco, Diana, y Alejandro López. 2020. *Déficit habitacional y pobreza. Un abordaje desde las políticas públicas de vivienda en Colombia*. Caso Cien mil viviendas gratis para los colombianos y Tarso mi techo solidario (2012-2019), pp 66
- Peters, Guy. 2018. “The challenge of policy coordination”. *Policy Design and Practice*.
- Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-desarrollo-para-el-nuevo-ecuador-2024-2025/>
- Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2022-2023. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/plannacionaldehabitatyvivienda/>
- Política Urbana Nacional 2023-2036. <https://pun.miduvi.gob.ec/wp-content/uploads/2023/12/POLITICA-URBANA-NACIONAL28112023.pdf>
- Presupuesto General del Estado. 2023. <https://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- Programa Nacional de Vivienda Social, MIDUVI. 2020. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/PROGRAMA-NACIONAL-DE-VIVIENDA-SOCIAL.pdf>
- Roth Deubel, André-Noel. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Aurora Ediciones.
- Saborido Marisol. 2013. *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda*. Chile.
- Stein, Ernesto Mariano, Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina”. Informe 2006, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Subirats, Joan, Knoepfel Peter, Larrue, Corinne, Varone Frédéric. 2008. “Análisis y gestión de políticas públicas”. España
- Szalachman, Raquel. 2000. *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa*. Países Bajos

Anexos

Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Tesina: Fallas en la Política de Financiamiento para la Adquisición de Vivienda de Interés Social en Ecuador período 2016-2023

Objetivos de la entrevista: Recopilar información cualitativa sobre los factores estructurales e institucionales que inciden en las fallas de la política de financiamiento para la adquisición de VIS en Ecuador, considerando la perspectiva de actores clave.

a. Introducción al entrevistado

Nombre completo:

Institución u organización:

Cargo:

Tiempo de experiencia en temas de vivienda o financiamiento:

Relación directa o indirecta con la política de financiamiento de VIS:

b. Contexto y evolución normativa

1. Desde su experiencia, ¿cómo describiría la evolución normativa de la política de financiamiento de VIS en los últimos años?
2. ¿Considera que las reformas a la Ley de Vivienda de Interés Social (LOVIS) han respondido a las necesidades reales de la población objetivo?
3. ¿Qué vacíos o limitaciones normativas persisten y afectan la efectividad de la política?

Observaciones:

c. Actores Institucionales

4. En su opinión, ¿qué tan efectivo ha sido el rol del MIDUVI como ente rector en la asignación de subsidios y regulación del proceso?
5. Respecto a la Junta de Política Monetaria y Financiera, ¿cree que sus requisitos crediticios están alineados con el perfil socioeconómico de los beneficiarios potenciales?

6. ¿Existen problemas de coordinación entre las instituciones involucradas? Si es así, ¿cuáles?

Observaciones:

d. Incentivos y subsidios

7. ¿Qué incentivos y subsidios considera que han sido más efectivos para promover el acceso a VIS?
8. ¿En qué medida la reducción de requisitos y documentos ha facilitado el acceso?
9. ¿qué limitaciones persisten en los esquemas de financiamiento de segundo piso?

Observaciones:

e. Procesos y requisitos administrativos

10. ¿Cómo describiría el proceso actual de postulación para VIS?
11. Desde su perspectiva, ¿qué requisitos o documentos resultan más complejos para los solicitantes?
12. ¿Considera que la precalificación bancaria actúa como una barrera importante?
13. ¿La digitalización del proceso ha contribuido a reducir tiempos y mejorar la transparencia?

Observaciones:

f. Condiciones crediticias

14. ¿Cómo influyen las condiciones impuestas por la Junta de Política Monetaria y Financiera (valor máximo, tasas, plazos, etc) en la accesibilidad a VIS?
15. ¿Qué alternativas podrían implementarse para flexibilizar el acceso al crédito para trabajadores informales o sectores excluidos?
16. ¿Qué porcentaje de solicitantes, según su experiencia, es rechazado por criterios financieros?

Observaciones:

g. Caso de Estudio: Victoria del Sur

17. ¿Qué factores cree que explican que solo 21 de 991 postulaciones hayan sido aprobadas en este proyecto?
18. ¿Cuáles fueron las principales razones para que los postulantes desistan del proceso?
19. ¿Qué lecciones ofrece este caso para rediseñar los requisitos de acceso a VIS?

Observaciones:

h. Perspectiva integral y propuestas

20. ¿Qué elementos de la política actual considera que han favorecido el acceso a VIS?
21. ¿Qué limitaciones persisten y cómo podrían resolverse?
22. Desde su experiencia, ¿qué cambios normativos, institucionales o procedimentales serían prioritarios?

Observaciones: