

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

**CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN DESARROLLO DE LA CIUDAD**

**“VIVIENDAS SIN CIUDAD: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL  
DE SUBSIDIO A LA DEMANDA EN ECUADOR Y SU IMPACTO URBANO”**

**MYRIAM VANESSA PINTO VALENCIA**

**OCTUBRE 2012**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

**CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN DESARROLLO DE LA CIUDAD**

**“VIVIENDAS SIN CIUDAD: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL  
DE SUBSIDIO A LA DEMANDA EN ECUADOR Y SU IMPACTO URBANO”**

**MYRIAM VANESSA PINTO VALENCIA**

**ASESOR: MARCO CÓRDOVA  
LECTORAS: LAURA CEDRÉS  
MARÍA ELENA ACOSTA**

**OCTUBRE 2012**

A todas las personas que con sus sueños, pensamientos, palabras y acciones me ayudan a creer que otra ciudad es posible y con especial afecto a Valeria, por quien quiero otra ciudad.

Gracias a todas y todos quienes me han ayudado a continuar mi vida profesional sin dejar de lado mi derecho de ser mamá.

## INDICE

Resumen	1
Introducción	2
Capítulo I. Repensando el paradigma de las políticas habitacionales: de la producción de vivienda al derecho a la ciudad.	5
Las políticas públicas como producto de un modelo de Estado	5
El regreso del Estado, el actual escenario político de América Latina, y su impacto en la política habitacional.	8
El subsidio a la demanda en las políticas habitacionales latinoamericanas	11
La posibilidad de un nuevo urbanismo: el derecho a la ciudad	14
El paradigma del derecho a la ciudad en las políticas urbanas y habitacionales	20
Capítulo II. La política habitacional en el Ecuador, una mirada crítica desde el derecho a la ciudad	24
La política habitacional dentro del modelo de desarrollo del Buen Vivir	24
El Sistema de Incentivos de Vivienda-SIV en el Ecuador, la política habitacional de los últimos años	29
Capítulo III. Los desencuentros de la política habitacional ecuatoriana y el desarrollo urbano: el caso de Quito	41
El desarrollo urbano en Quito	41
Indicadores espaciales del efectivo goce del derecho a la ciudad en Quito	46
La lógica del subsidio a la demanda en la ciudad	64
Capítulo IV. La recuperación de la ciudad construida como paradigma de la política habitacional	72
El derecho a la ciudad y la recuperación de la ciudad construida	72

El componente habitacional en las políticas urbanas	74
El componente urbano de la política habitacional	76
Conclusiones	78
Bibliografía	80

## RESUMEN

Sustentada en un creciente déficit habitacional y en la importancia del aporte del sector de la construcción a la economía, históricamente, la política habitacional ecuatoriana, se ha centrado en la construcción de vivienda. Esta visión ha devenido en un manejo clientelar y mercantilista de la cartera de vivienda con cuestionables consecuencias para las ciudades. Al enfocar la problemática exclusivamente en la construcción de viviendas se ha dejado de lado las causas estructurales de la problemática, siendo parte de un crecimiento urbano desordenado, con altos costos sociales y ambientales.

Sin embargo, las problemáticas ambientales actuales y el vertiginoso crecimiento urbano, así como el nuevo marco constitucional del Ecuador y la adopción del modelo del Buen Vivir, plantean nuevos retos para las políticas públicas y en el caso del sector habitacional han ampliado su margen de acción desde la escala de la vivienda al de la ciudad.

Por tanto, con el objetivo de revisar la correspondencia entre el modelo de estado que se propugna actualmente y sus políticas habitacionales, el presente estudio analiza el impacto de dichas políticas en la configuración de las ciudades a partir del caso de Quito en función de lo que se entiende como derecho a la ciudad y al hábitat.

El análisis se centra en las condiciones de equidad y sustentabilidad en el usufructo de los recursos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, concluyendo que el modelo de urbanización expansiva que ha impuesto el mercado inmobiliario y de suelo desdice lo que significa el derecho a la ciudad. Además, se evidencia que pese al cambio de paradigma que implica el Buen Vivir, la política habitacional ecuatoriana no ha podido romper con el enfoque viviendista que la ha caracterizado y ha terminado propiciando, a través de sus intervenciones, la lógica de expansión de la ciudad.

Finalmente, con el objeto de aportar al concreción de lo que significa el derecho a la ciudad, el presente estudio plantea la necesidad de construir nuevos indicadores que den cuenta de este derecho y la importancia de que las políticas habitacionales propongan

una revisión del modelo actual de urbanización y apuntalen la recuperación de la ciudad construida y con ella del carácter heterogéneo que la caracteriza.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar las limitaciones de la política habitacional del subsidio a la demanda en el Ecuador en relación a la garantía del derecho a la ciudad, a partir del caso de Quito.

Este análisis parte de la comprensión de las políticas públicas como expresión de un modelo de desarrollo y un tipo de Estado y revisa críticamente los roles, aportes y limitaciones del Estado y el mercado en la asignación de recursos y la garantía de derechos en el ámbito habitacional, centrando el análisis en la manera en que las políticas de subsidio a la demanda, continúan vigentes en América Latina pese a los cambios políticos vividos en un escenario denominado por Paramio (2008) como de retorno del Estado.

Por otro lado, frente a la necesidad de definir un nuevo paradigma de política habitacional, se recoge los postulados de Henri Lefebvre (1973) respecto a lo que este autor definió como derecho a la ciudad y el debate internacional desarrollado en los diversos foros, cartas, asambleas y leyes que retoman este concepto a partir de la década de los noventa.

A partir de este marco conceptual, en el Capítulo II, se analiza comparativamente los objetivos, metas, contenidos y resultados de la política habitacional vigente respecto de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador (2008) y el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) a partir de cifras oficiales e indicadores socio-económicos existentes, así como de informes y documentos de políticas producidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-MIDUVI y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES.

Luego, con el fin de identificar los impactos de la política habitacional ecuatoriana en términos de desarrollo urbano y derecho a la ciudad, en el Capítulo III, se analiza el caso de Quito en función de las variables de equidad y la sustentabilidad, definiendo indicadores como distribución del equipamiento, análisis de desplazamientos, densidad poblacional por año y por sector, entre otros. La construcción y análisis de estos

indicadores socio-espaciales se dan a partir del Plan General de Desarrollo Territorial (2006) y los documentos y cifras oficiales disponibles para la ciudad.

Finalmente, en el Capítulo IV, se plantea, a manera de un aporte a la construcción de una nueva política habitacional, la necesidad de recuperar el sentido heterogéneo de la ciudad a partir de procesos de reurbanización que vinculen el desarrollo urbano a la política habitacional.

## Capítulo I.

### **Repensando el paradigma de las políticas habitacionales: de la producción de vivienda al derecho a la ciudad.**

#### **Las políticas públicas como producto de un modelo de Estado**

La discusión acerca de la relación entre el Estado y las políticas públicas busca definir elementos que permitan hacer un análisis crítico respecto de la coherencia entre un discurso político que propugna cierto modelo de Estado, y por tanto cierto modelo de desarrollo, y las acciones concretas, entiéndase políticas públicas, que acompañan dicho discurso así como el rol que cumplen dentro de la gestión pública los actores estatales y no estatales involucrados.

El presente análisis respecto de la relación Estado – políticas públicas, se sustenta en la preponderancia que el marxismo da a lo económico en la determinación del Estado<sup>1</sup> pero la comprensión de los agentes involucrados en la práctica política se basa en los postulados de Bourdieu (2001) acerca del campo político<sup>2</sup>, el cual rompiendo con una concepción determinista de la conformación de las clases sociales y enfatizando en los procesos sociales, plantea que quienes se encuentran sometidos a condiciones similares pueden generar intereses, comportamientos y opiniones similares, creando estructuras de probabilidad de acercamiento o alejamiento a partir de las cuales se relacionan y actúan (Bourdieu, 2001).

Por otro lado, tomando en cuenta que el origen del Estado moderno se encuentra ligado al origen y desarrollo del capitalismo<sup>3</sup>, la determinación económica del modelo

---

<sup>1</sup> Para Poulantzas (1979), el Estado es entendido como la superestructura política de un modo de producción y se encuentra determinado por los intereses de la clase dominante aunque, sin duda, el Estado cumple también un rol en la configuración de las relaciones de producción y no es sólo consecuencia de éstas (Poulantzas, 1979).

<sup>2</sup> El campo político, como los demás campos, es entendido como un microcosmos, dentro del campo social, relativamente autónomo, es decir, regido por sus propias leyes y criterios de evaluación, dentro del cual se disputa el capital político (Bourdieu, 2001).

<sup>3</sup> El Estado moderno es entendido como la superestructura política del modo de producción capitalista, cuyo rasgo fundamental es su carácter de universalidad, basado en los valores de igualdad y libertad, a partir del cual los intereses particulares de la clase dominante se proyectan ideológicamente como el interés general (Poulantzas, 1977).

de Estado se la analiza más que en relación a un modo de producción en función de un modelo de desarrollo, marcado por el tipo de vinculación del Estado con el mercado mundial. La influencia del mercado mundial en la configuración del Estado resulta evidente en los diferentes contextos económicos tales como los que desataron la Gran Depresión en 1929 y la crisis de la deuda en América Latina, en la década de los ochenta (Siglo XX), los cuales terminaron definiendo un nuevo modelo de desarrollo y por tanto un nuevo modelo de Estado.

Sin embargo, si bien es cierto, varios modelos de desarrollo han sido impulsados al margen de la democracia, en general, el campo político es un complejo campo de juego en el que se expresan no sólo intereses económicos sino además demandas sociales que dependiendo del contexto de cada sociedad pueden configurar una realidad social e institucional muy conflictiva. Dentro del campo político los intereses se contraponen a través de múltiples procesos sociales que involucran a diversos actores ya que pese a la autonomía característica de los campos, el campo político posee la particularidad de que, dentro de un sistema democrático, no puede romper su dependencia con los votantes.

Por tanto, los políticos elaboran problemas, programas y análisis que se someten permanentemente al criterio de los votantes con el fin de acceder al manejo del Estado y, en términos prácticos, el mandato de los votantes debería expresarse a través de las acciones ejecutadas por el gobierno a cargo del aparato del Estado, es decir, a través de las políticas públicas. Sin embargo, el Estado y sus acciones no siempre terminan siendo expresión de los intereses de la mayoría de electores ya que existen otras influencias externas como el mercado, aunque no se puede perder de vista que éste no es un ente abstracto pues se encuentra definido por un sin número de actores con sus respectivos intereses e ideologías y por tanto con un rol dentro del campo político a nivel nacional e internacional.

En este sentido, una evaluación de la orientación, contenido y resultados de las políticas públicas, como expresión concreta de un modelo de Estado, puede permitirnos caracterizar el modelo de desarrollo que más allá de un discurso se está configurando y

las relaciones de éste con el mercado y por tanto, los intereses y orientaciones ideológicos de quienes gobiernan pero también el poder de otros actores no estatales que actúan dentro del campo de la política desde la organización social, la institucionalidad pública o el mercado y que pueden incidir en la construcción de las políticas públicas.

Si bien es cierto, las políticas públicas ejercen cierta influencia en la política, ya que en ocasiones se desarrollan con relativa autonomía debido a condiciones de carácter institucional heredadas, el acoplamiento entre necesidades y políticas públicas es, sobretudo, un proceso decisorio que se inserta en una lógica de producción política a partir del cual se determinan las políticas (Franco y Lanzaro, 2006). Así, recalcar la preponderancia de lo económico dentro de este juego pretende brindar mayor amplitud a este análisis permitiéndonos entrever que el verdadero juego político se encuentra en la definición de un modelo de desarrollo del cual, tanto el Estado como las políticas públicas, únicamente son una expresión.

Por tanto, cabe reflexionar acerca del hecho de que aunque muchas demandas sociales logren posicionarse a través de ciertas políticas, no necesariamente inciden en el tipo de Estado ni aun menos en el modelo de desarrollo vigente, ya que, en muchos casos, como se ha mencionado anteriormente, las políticas públicas pueden estar determinadas por estructuras institucionales anteriores o juegos de poder que han marcado victorias coyunturales de ciertos grupos sociales sin que esto llegue a significar una redefinición del modelo del Estado.

En este sentido, el análisis de las políticas habitacionales no puede centrarse exclusivamente en ellas sin un análisis paralelo del modelo de desarrollo y del Estado al cual responden y por tanto sin una revisión del contexto político y económico en el cual se desarrollan.

### **El regreso del Estado, el actual escenario político de América Latina, y su impacto en la política habitacional.**

La crisis de la deuda en la década de los ochenta (Siglo XX) evidenció el agotamiento del modelo desarrollista vigente hasta entonces en América Latina, y lo que, desde una interpretación estructuralista, era consecuencia de factores externos como la caída de los precios de las exportaciones, el incremento de las tasas de interés reales en el mercado internacional y el brusco descenso de los flujos de financiamiento externo, fue entendido por el neoliberalismo como efecto de factores internos relacionados con el excesivo proteccionismo y la política monetaria adoptada por los países latinoamericanos, concluyendo que lo que se requería era un nuevo modelo de Estado que apuntale la libertad del mercado, como única garantía de eficiencia (Sunkel y Zuleta, 1992).

En América Latina, este nuevo modelo de Estado conllevó una serie de reformas administrativas surgidas de la mano de procesos de descentralización que se implementaron con el objetivo de dar respuesta a los crecientes problemas de la administración pública, apostando a un modelo empresarial cuyo principal objetivo era la reducción del gasto a través de un ajuste de los presupuestos fiscales (Aguilar, 2009).

Estas reformas desplazaron a la tradicional administración pública, sustentada en la centralidad política de dicha administración, dando paso a cambios radicales en el manejo organizativo, directivo y operativo del Estado, bajo un enfoque empresarial (Idem).

Sin embargo, las expectativas de crecimiento estable generadas por las reformas estructurales que condujeron a América Latina al neoliberalismo se vieron frustradas ya que, en 1998, el crecimiento del PIB por habitante se frenó y, desde entonces hasta el 2002, decreció -excepto en el 2000 que hubo un crecimiento de 2,4%- (CEPAL 2007a en Paramio, 2008), lo cual tuvo un importante impacto en el crecimiento de la pobreza (Paramio, 2008) y terminó manifestando las limitaciones del libre mercado y conduciendo a un nuevo paradigma de participación conjunta entre el Estado y el mercado dentro de un contexto marcado por la agenda de reformas de segunda

generación abanderadas por los organismos multilaterales y por la emergencia de gobiernos de izquierda en América Latina.

Los límites del neoliberalismo y la inseguridad que la retirada del Estado generó en la población se convirtieron en la antesala de una nueva propuesta reflejada en el informe del Banco Mundial de 1997 sobre *El Estado en un mundo en transformación*, el cual, si bien continúa defendiendo la preeminencia del mercado, señala también la necesidad de aumentar las capacidades del Estado. Por tanto, si en un momento el objetivo era reducir la presencia del Estado en pro del buen funcionamiento de mercado, el nuevo reto que se plantea es retomar aquellas tareas del Estado que permitirían un mejor funcionamiento de la sociedad, por lo que se propone complementar las reformas estructurales con un conjunto de reformas institucionales. En 1999, menos de diez años después del Consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional-FMI volvía a centrar su atención en el Estado a través de la denominada agenda de reformas de segunda generación que buscan básicamente asegurar la eficiencia de los mercados a partir de un marco institucional adecuado (Paramio, 2008)

Por otro lado, la desprotección e inseguridad vivida por la población durante la crisis de 1998-2003 crearon el escenario propicio para el surgimiento de gobiernos dispuestos a asumir una gestión económica intervencionista que propugna la necesidad de la presencia estatal para enfrentar los costos sociales de la crisis mientras que, el incremento de los ingresos fiscales provenientes de la exportación de materias primas y la consecuente ampliación del gasto social y la inversión pública, permitió la consolidación de la tendencia en la región (Idem).

De esta manera, el regreso del Estado en América Latina ha ido más allá de las intenciones de ampliación de capacidades estatales planteadas por los organismos multilaterales, ya que ha implicado procesos políticos y sociales muy complejos como la conformación de Asambleas Constituyentes como la de Venezuela (1999), Bolivia (2007) y Ecuador (2007), la configuración de nuevas instituciones democráticas y la reconfiguración de los partidos políticos, marcando un nuevo hito en la historia política del continente.

Como es de suponer, todo el proceso de transformación del Estado antes descrito, se ha puesto de manifiesto en los diversos marcos legales, institucionales y políticos que han sustentado cada modelo de Estado y por tanto en las políticas sectoriales que han acompañado cada momento.

En el caso de las políticas habitacionales, el paradigma del Estado de Bienestar, orientado bajo los principios de garantía de los derechos ciudadanos y el universalismo de las coberturas sociales, aunque carente del enfoque de participación (Gudiño, 2010), coincide con una generación de políticas definidas como políticas “llave en mano”, caracterizadas por su escala nacional (Sepúlveda y Fernández, 2006 en Acosta, 2009), pero además por la ineficiencia de un modelo que, por lo general, actuaba a través de una agencia gubernamental que participaba como financista, urbanizadora y constructora, generando mayores costes que los del mercado debido, en gran parte, al tamaño de la burocracia que manejaba estos programas (Drasdooff, s/f).

En la década de los noventa, la búsqueda de la eficiencia en la aplicación de políticas públicas que propugnó el neoliberalismo, se tradujo en la retirada del Estado de varias áreas y una participación más fuerte del sector privado. En cuanto a las políticas habitacionales, este enfoque coincide con la aplicación de las políticas de subsidio a la demanda que los organismos multilaterales promovieron en toda la región, apuntando a la reducción del déficit de vivienda acumulado y el involucramiento del sector privado en éste ámbito.

Sin embargo, en el marco de lo que Paramio (2008) ha definido como el regreso del Estado, no se visibiliza una nueva generación de políticas habitacionales y el subsidio a la demanda continúa como referente del quehacer estatal en el sector vivienda. Si bien, por un lado, el acelerado proceso de urbanización de América Latina, marcado por el crecimiento periférico de las urbes, segregación socio-espacial, pérdida de espacio público, deterioro de la calidad de vida de la población, desequilibrios territoriales, uso especulativo del suelo e inequidad socio-económica, se ha visto agudizado por la retirada del Estado en la gestión urbana y la revalorización del capital privado en los negocios inmobiliarios (Gudiño, 2010) y por otro lado, los

debates en torno a lo que significa el derecho a una vivienda adecuada<sup>4</sup> plantean una revisión de los conceptos en función de una mirada integral que articule la vivienda con el desarrollo urbano, la visión viviendista de las políticas habitacionales no ha sido revisada.

La vigencia de una política habitacional que respondía a un modelo de Estado neoliberal podría dar cuenta de la coincidencia de ésta con el rol que actualmente cumple el desarrollo urbano y la construcción de vivienda en la acumulación de capital y la estabilización de la economía global<sup>5</sup>, así como de la profundidad de las últimas reformas estatales o de la autonomía del desarrollo urbano y del gobierno de la ciudad frente a un determinado modelo político nacional, por lo que resulta indispensable analizar el contenido y orientación de la política habitacional vigente en la región.

### **El subsidio a la demanda en las políticas habitacionales latinoamericanas**

La política de subsidio a la demanda, se enmarca dentro de la política de desarrollo urbano y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, la cual busca fomentar la movilización eficiente de recursos privados y públicos a favor del acceso a vivienda a través de subsidios transparentes, focalizados, sostenibles y complementados con políticas adecuadas para el sector financiero<sup>6</sup> (BID, 2011). Además, surge en contraposición a los subsidios indirectos entregados en forma de préstamos hipotecarios y que resultaban, por lo general, inequitativos, ineficientes e insostenibles ya que no beneficiaban realmente a los pobres pues en el fondo no todos podían acceder a ellos y, además, en mucho casos, no llegaban a cobrarse, pese a ser entregados con tasas de interés inferiores a las del mercado (Drasdoﬀ, s/f).

---

<sup>4</sup> El término de vivienda adecuada hace referencia a seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, localización y adecuación cultural (Gallo, 2008).

<sup>5</sup> Al respecto Harvey (2008) destaca el rol del sector de la construcción en la absorción del capital excedente en Estados Unidos frente al hundimiento del sector de la alta tecnología a finales de la década de 1990 (Harvey, 2008). Sin embargo, cabe recordar también la fragilidad que evidenció este sector en el 2008, cuando la crisis inmobiliaria estadounidense desató una crisis financiera global (BBC, 2008).

<sup>6</sup> En algunos países como México, el BID incluso ha apoyado en la promoción del mercado de crédito para vivienda, pues este ha constituido una de las principales debilidades del subsidio a la demanda (Drasdoﬀ, s/f).

A través de esta estrategia, adoptada por varios países de la región<sup>7</sup>, los gobiernos latinoamericanos han expandido el sector vivienda, otorgando subsidios a quienes anteriormente eran excluidos del mercado hipotecario debido a sus escasos ingresos y promoviendo la participación del sector privado en la oferta de servicios de construcción, financiación, comercialización y asesoramiento (Drasdoff, s/f).

De esta manera, los beneficios de este sistema no sólo son entendidos en términos de la mejora de la calidad de vida de los sectores que han sido focalizados a través del subsidio sino en términos del estímulo que el sistema ha brindado al sector financiero y de la construcción, involucrándolos en un mercado que antes no había sido explotado o les resultaba poco atractivo (Idem). Cabe recalcar que este argumento tiene un peso fundamental en el momento de definir el presupuesto del sector vivienda dada la importancia de la construcción como componente del producto nacional bruto y su impacto en el empleo.

Por otro lado, al facilitar el acceso de un nuevo segmento de la población al mercado, las políticas de subsidio a la demanda han permitido movilizar los recursos de familias de bajos y mediano-bajos recursos para vivienda, ya que si bien éstos reciben ayuda del Estado en forma de subsidios directos también contribuyen en la compra de su casa con sus propios ahorros y un préstamo comercial, consagrando de esta manera el modelo Ahorro + Bono + Crédito (Idem).

Finalmente, la aplicación de las políticas de subsidio a la demanda ha implicado, además, un proceso de modernización ya que desde el BID se enfatiza que las nuevas políticas deben ir acompañadas de nuevos marcos institucionales y legales que garanticen sostenibilidad y eficiencia (BID, 2011).

Dentro de la región, Chile se convirtió en el pionero de la reforma del sector vivienda, alcanzando un elevado número de construcciones mediante la subvención a familias de bajos ingresos y la movilización de financiamiento del sector privado.

---

<sup>7</sup> Chile, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay (Drasdoff, s/f).

Debido a un persistente y sostenido proceso de reforma que tiene ya varias décadas, Chile es considerado un modelo de la aplicación del subsidio a la demanda y permite evidenciar muchos de sus aciertos y desaciertos.

Como aspectos positivos de la política chilena se puede señalar que ésta ha entregado viviendas terminadas, en suelo urbanizado y bajo propiedad, a familias de los quintiles 1 y 2 de pobreza. Sin embargo, las críticas a la política habitacional chilena apuntan a la calidad de las viviendas entregadas, los problemas de convivencia y la imposibilidad de valorización de los inmuebles, pues mientras el suelo y el resto de la ciudad se valoriza, la vivienda social no lo hace (Sugranyes y Rodríguez, 2006).

Otro de los referentes de aplicación de las políticas de subsidio a la demanda en la región es México, donde esta política ha permitido la construcción de más de tres millones de viviendas entre el 2000 y el 2006. Sin embargo, su aplicación recibe también varias críticas ya que además de los problemas urbanos y sociales que ha generado, ha sido ineficiente en la focalización y su ejecución ha sido acaparada por un pequeño grupo de desarrolladores privados que se ha beneficiado notablemente con los recursos entregados (Paquete y Yescas, 2009).

En todo caso, los análisis críticos sobre la política habitacional de Chile y México nos permiten reflexionar sobre la realidad latinoamericana pues, en general, si bien las políticas de subsidio a la demanda han demostrado ser exitosas en cuanto a su capacidad de focalización y masificación, los impactos sociales y urbanos de este tipo de producción de vivienda son muy cuestionables. Al dejar la producción de vivienda social en las manos del mercado, el criterio que ha primado es la búsqueda de suelo barato, generalmente de expansión, aun a expensas de los costos que esto implica para el gobierno de la ciudad y la población destinada a vivir en las periferias.

Si bien es cierto, el modelo actual de desarrollo urbano de América Latina, marcado por una lógica de expansión de las ciudades<sup>8</sup>, es resultado de varios factores sociales, económicos, políticos y culturales, éste ha sido favorecido por el enfoque de masividad de las políticas habitacionales de subsidio a la demanda y la ausencia del componente urbano en su contenido. Al respecto en Rolnik (Coord.) (2001), se señala:

En general la población de bajos ingresos tiene la posibilidad de ocupar las tierras periféricas-mucho más baratas porque en general no disponen de ninguna infraestructura- y allí construir sus casas de a poco, u ocupar áreas ambientalmente frágiles, las que teóricamente sólo podrían urbanizarse bajo condiciones mucho más rigurosas y adoptando soluciones caras, exactamente al revés de lo que termina por suceder. Tal comportamiento no es exclusivo de los agentes del mercado informal: muchas veces la propia acción del poder público refuerza la tendencia a expulsar a los pobres de las áreas mejor ubicadas, en la medida que busca los terrenos más baratos y periféricos para la construcción de grandes conjuntos habitacionales. De esta forma se va configurando una expansión horizontal ilimitada, avanzando vorazmente sobre áreas frágiles, lo que caracteriza una urbanización salvaje y de alto riesgo (Rolnik *Coord.*, 2001: 18).

Por tanto, resulta indispensable poner sobre la mesa el debate acerca de un nuevo urbanismo basado en otro modelo de desarrollo y por tanto en una nueva propuesta política que redefina el modelo de gestión de los gobiernos locales, que rescate y potencie la dimensión política de las ciudades y que no restrinja la participación social a los asuntos de mercado, un modelo de gestión basado en la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos, en el derecho colectivo a la ciudad.

### **La posibilidad de un nuevo urbanismo: el derecho a la ciudad**

Ya en la década de los setenta, Henri Lefebvre (1973) habló del derecho a la ciudad como el conjunto de elementos indispensables para garantizar el goce pleno de derechos colectivos<sup>9</sup> en la ciudad, desde una concepción humanista que rescata la

---

<sup>8</sup> Para Ascher (2004) hemos pasado de la construcción de ciudades a la conformación de “metápolis”, definidas por el autor como “grandes conurbaciones, extensas y discontinuas, heterogéneas y multipolarizadas” (Ascher, 2004: 57)

<sup>9</sup> “Los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos. Los derechos colectivos son parte de los llamados derechos de tercera generación cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación). Algunos derechos de tercera generación son el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, los derechos de los pueblos indígenas y de los consumidores” (Grijalva, s/f: 1)

dimensión social de ésta (Lefebvre, 1973). A partir de la década de los noventa, estos postulados son retomados por el debate internacional, a través de diversas cartas y foros<sup>10</sup> en medio de una coyuntura urbana cada vez más compleja.

La relevancia del derecho a la ciudad para repensar lo urbano radica en que éste trasciende la visión de derechos humanos en la ciudad pues comprende a la ciudad misma como un derecho colectivo, interdependiente de otros derechos y regido bajo los principios de no discriminación, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos (Ortiz Flores, 2006).

En este sentido, retomar el debate internacional respecto al derecho a la ciudad busca profundizar las reflexiones acerca del tipo de ciudades que estamos construyendo y consolidar una plataforma común para todas las demandas sociales y ambientales que emergen en el contexto de la globalización y el acelerado proceso de urbanización.

Pensar la ciudad desde el derecho a la ciudad se convierte en una estrategia metodológica y política importante ya que, como señala Harvey (2008), el derecho a la ciudad es “el derecho a dirigir la totalidad del proceso urbano” (Harvey, 2008: 28).

Lo que se busca es politizar y socializar la problemática urbana al colocarla en término de derechos, cuestionar el actual modelo de urbanización y, sobretodo, agrupar todas aquellas demandas sectoriales que crecen sin medida en las ciudades, como las ambientales, culturales, de movilidad, de vivienda, entre otras, en función de un objetivo compartido por los distintos sectores. Al respecto Ortiz Flores (2006), señala:

Cabe incluso pensar en la posterior inclusión de nuevos derechos que vayan respondiendo a los actuales desafíos urbanos y a la necesidad de conformar una

---

<sup>10</sup> El derecho a la ciudad ha sido tratado en Foro HIC sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad (Túnez, 1992), el artículo Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables (Río de Janeiro, 1992), Carta Europea de la Mujer en la Ciudad (Bruselas, 1995), Asamblea Mundial de Pobladores (México, 2000) y Carta por el Derecho de las Mujeres en la Ciudad (Barcelona, 2004), además, varios instrumentos gubernamentales e intergubernamentales también lo han acogido, entre ellos tenemos, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), el Estatuto de la Ciudad (Brasil, 2001), la Carta de derechos y responsabilidades de Montreal (2006), el documento Hacia una Carta-Agenda por los Derechos Humanos en la Ciudad (Barcelona, 2006), todos estos instrumentos han conducido a la elaboración de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Porto Alegre, 2003 y Quito, 2005), formulada en el marco del Foro Social Mundial (Ortiz Flores Coord., 2008).

cultura política capaz de responder con mayor eficacia a las nuevas y más complejas condiciones en que hoy se da la convivencia social en las ciudades (Ortiz Flores, 2006: 23)

En este sentido, es posible pensar que las mismas problemáticas urbanas y ambientales, tales como las consecuencias negativas del cambio climático<sup>11</sup>, pueden convertirse en los principales retos del gobierno de la ciudad y en los motores de una tendencia distinta de desarrollo urbano, donde el derecho a la ciudad se transforme en el nuevo paradigma del urbanismo.

Sin embargo, el derecho a la ciudad es un concepto aun en construcción que requiere de muchas precisiones para su concreción pero que podría decirse que se enmarca en cuatro principios fundamentales:

- a) Ejercicio pleno de ciudadanía, donde la ciudad se entiende como ámbito de realización de todos los derechos.
- b) Función social de la ciudad y la propiedad urbana, basada en el usufructo equitativo de los bienes y servicios que la ciudad ofrece y una prevalencia de la equidad distributiva y el interés colectivo sobre el particular.
- c) Gestión, producción, y disfrute democrático de la ciudad como un ejercicio político basado en la participación ciudadana, el fortalecimiento de las capacidades de sus habitantes y la convivencia social.
- d) Manejo sustentable de recursos naturales y energéticos (Ortiz Flores, 2006).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad describe de la siguiente manera este derecho:

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

---

<sup>11</sup> Se prevé que los impactos asociados con el cambio climático como la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, los cambios en la temperatura media, los cambios en las estaciones y la intensificación de eventos climáticos extremos se profundicen en el futuro, lo cual tendrá graves consecuencias en el abastecimiento de agua y alimentos y en la exposición a riesgos para la salud (Schipper et. al., 2008). De acuerdo al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) el planeta enfrentará mayores riesgos de inundaciones con el retroceso de los glaciares, el aumento del nivel del mar y la consecuente inundación total de algunos pequeños estados insulares y de las costas a nivel mundial y una mayor gravedad y frecuencia de los ciclones tropicales (IPCC, 2007 en Schipper et. al., 2008).

Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005: 2)

Cabe recalcar que uno de los temas más discutidos ha sido el alcance de la definición de ciudad pues el término ha sido considerado excluyente respecto a lo rural, sin embargo, la Carta señala en el Artículo I, numeral 4:

(...) la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semi-rural que forma parte de su territorio (Idem: 3)

Y frente a los malos entendidos que pueden surgir en torno al derecho a la ciudad, Pisarello y Tedeschi (2005) especifican también:

(...) es evidente que el Derecho a la Ciudad no puede entenderse como el derecho a mantener los privilegios de las ciudades “realmente existentes”. Por el contrario, debe concebirse como un derecho que incluya deberes de solidaridad y que, por lo tanto, no sólo obligue a remover las desigualdades que se producen al interior de las ciudades sino también las que se producen entre ellas o con el campo, en las relaciones regionales o internacionales (Pisarello y Tedeschi, 2005: 216).

Pese al carácter incluyente que se ha procurado dar al término de ciudad, es evidente que aún persisten dudas respecto a su alcance y que desde los sectores que no se encuentran vinculados con este debate, el término de ciudad no necesariamente incluye el entorno rural, pues esta conceptualización es producto de aclaraciones y consensos surgidos dentro de foros y discusiones especializadas. En algunas ocasiones, este derecho ha sido asimilado al derecho al hábitat, sin embargo, buscando fortalecer y recoger el debate ya surgido en torno al derecho a la ciudad, resulta importante seguir posicionando este término.

Respecto a otro punto, como lo señalan Pisarello y Tedeschi (2005) en un intento de hacer aportes a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y responder algunos de los cuestionamientos que ha recibido, si bien es cierto, la mayoría de

derechos civiles, políticos, sociales y culturales que la Carta recoge ya han sido consagrados en otros instrumentos jurídicos, la Carta busca darles la especificidad de lo urbano y al hacerlo pone de manifiesto una serie de necesidades específicas de la ciudad (Pisarello y Tedeschi, 2005). En este sentido se podría abordar el derecho a la ciudad desde tres perspectivas con el objetivo de llegar a concretizarlo a través de políticas públicas: 1) por un lado, está todo el contenido de la protección de derechos en el ámbito específico de la ciudad, 2) por otro, se encuentra todo lo referente al gobierno de la ciudad y finalmente, 3) se encuentra todo lo que podría agruparse dentro de lo que se entiende como desarrollo urbano.

El objeto de entender el derecho a la ciudad desde estas tres perspectivas es el de superar la ambigüedad y dispersión de su definición. Además, lo que se ha procurado al especificar como un componente el de desarrollo urbano es de configurar al derecho a la ciudad como la base de un nuevo urbanismo en tanto “la ciudad es, ante todo, un espacio, y ese espacio tiene como característica específica la de ser urbano” (Pisarello y Tedeschi, 2005: 224), aunque es evidente que ese nuevo urbanismo no puede limitarse a la definición de un conjunto de estándares urbanos pues el derecho a la ciudad solo puede ser entendido en la relación de sus componentes, ya que la transformación que pretende este derecho es también de tipo política, social, económica y cultural.

Por su parte, Ortiz Flores (2008) plantea algunos elementos para la concreción del derecho a la ciudad, los cuales han sido retomados con el objeto de profundizar el análisis pero adecuándolos a los tres componentes identificados.

a. Protección de derechos en la ciudad

Este punto abarca lo que Ortiz Flores (2008) define como el ejercicio pleno de la ciudadanía y la producción y el disfrute democrático de la ciudad. Desde esta perspectiva se podría evaluar la garantía de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ámbito específico de las ciudades, para lo cual se pueden utilizar los indicadores existentes. Los objetivos de este componente comprenderían:

- Garantizar el goce pleno de los derechos humanos en la ciudad
- Garantizar la convivencia y el intercambio en la ciudad.

- Garantizar la inserción productiva de los habitantes de la ciudad a la economía urbana.

b. Gobierno de la ciudad

Este punto abarcaría lo que Ortiz Flores (2008) define como gestión democrática de la ciudad cuyo objetivo sería el de:

- Garantizar la participación amplia de la ciudadanía en la planeación urbana, la gestión de la ciudad y el control de los procesos urbanos.
- Garantizar la participación en la producción de los espacios habitables públicos y privados

c. Desarrollo Urbano

Este componente es la dimensión espacial de lo que significa el derecho a la ciudad e incluiría la función social de la ciudad, de la tierra y la propiedad y el manejo sustentable de los recursos naturales y energéticos de la ciudad y su entorno, por lo que sus objetivos serían los siguientes:

- Garantizar el usufructo equitativo de los recursos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece.
- Generar instrumentos que permitan controlar y eliminar las prácticas de especulación, segregación urbana, exclusión y desalojos forzados.
- Garantizar que el desarrollo urbano no se realice a costa del campo, otras ciudades y/o futuras generaciones (Ortiz Flores, 2008)

La materialización de muchos de estos postulados y conceptos los podemos observar en dos instrumentos legales que han servido como referentes de las luchas de los movimientos urbanos por la garantía del derecho a la ciudad, los cuales nos permiten identificar los avances y limitantes existentes en América Latina para concretizar el derecho a la ciudad, razón por la cual los analizamos a continuación.

## **El paradigma del derecho a la ciudad en las políticas urbanas y habitacionales de América Latina**

Durante la redacción de la nueva Constitución de Brasil, en 1988, la sociedad civil organizada luchó por el reconocimiento de la función social de la propiedad y la ciudad en el texto constitucional, logrando la inclusión de estos preceptos dentro de los artículos 182 y 183. Trece años más tarde, dentro de un intenso proceso social de incidencia política, el 10 de julio de 2001 se promulgó la Ley 10 257, denominada *Estatuto de la Ciudad*, con el fin de reglamentar los principios reconocidos en la Constitución de 1988 y brindar un soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales, responsables de la política urbana en Brasil (Rolnik *Coord.*, 2001).

El Estatuto de la Ciudad constituye un referente de política urbana en función de lo que significa el derecho a la ciudad y se sustenta en cuatro elementos fundamentales:

- a. Aportes a la interpretación de la función social de la ciudad y la propiedad urbana.
- b. Instrumentos para la gestión urbana por parte de las municipalidades con base en la función social de la ciudad y la propiedad.
- c. Disposiciones para una gestión democrática de las ciudades a partir de la inclusión de la participación social en los procesos de planificación y gestión urbana.
- d. Instrumentos para la regularización de asentamientos informales con base en un principio de democratización de suelo urbano y vivienda (Idem).

Es evidente que uno de los principales aportes del Estatuto de la Ciudad es la definición de conceptos, disposiciones e instrumentos orientados a hacer efectiva la función social de la propiedad y evitar la especulación inmobiliaria a partir de la obligatoriedad de edificación y/o parcelamiento en función de un Plan Maestro de las ciudades y la separación del derecho a la propiedad del potencial constructivo de los terrenos. Acerca de este concepto en Rolnik (*Coord.*) (2001), se explica:

La idea es muy sencilla: si las potencialidades de los distintos terrenos urbanos deben ser distintas en función de la política urbana (áreas que de acuerdo a la

infraestructura instalada debe ser más densas, áreas que no pueden ser intensamente ocupadas por presentar un elevado potencial de riesgo-de derrumbe o de anegamiento, por ejemplo), no es justo que los propietarios sean penalizados -o beneficiados- individualmente por esta condición , condición esta totalmente independiente de su accionar sobre el terreno. De esta forma se separa un derecho básico que todos los lotes urbanos deben poseer, de los derechos potenciales definidos por la política urbana (Rolnik *Coord.*, 2001: 29-30).

En general, el Estatuto de la Ciudad plantea el desarrollo urbano desde los enfoques de equidad y sustentabilidad, funcionando, como se señala en Rolnik (Coord.) (2001), a manera de una “caja de herramientas” para los municipios (Idem).

Como herramienta de política habitacional, el Estatuto de la Ciudad, entiende el efectivo goce del derecho a la vivienda como la democratización del acceso por lo que plantea la concesión de uso especial con fines de vivienda, herramienta fundamental en los procesos de regularización, y la obligatoriedad de los municipios de prever dentro de su planificación territorial el componente habitacional.

Otro ejemplo de la concreción de lo que implica el derecho a la ciudad en América Latina, es la ley 388 de Colombia, la cual se aprueba en 1997 con el fin de armonizar el quehacer urbanístico con el contenido de la Constitución de 1991. La Ley 388 se basa en los principios de función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de las cargas y los beneficios que genera la ciudad y tiene como objetivos:

- a. Ampliar la competencia de gestión de suelo de los municipios
- b. Garantizar la función social de la propiedad
- c. Definir la coordinación entre el gobierno central y el gobierno local
- d. Promover actuaciones urbanas integrales (Congreso de Colombia, 1997)

La Ley prevé asistencia técnica para su implementación en Municipios pequeños y la vinculación con leyes e instancias ambientales para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial. Además, señala la obligatoriedad de que los planes de ordenamiento territorial definan directrices y parámetros para el suelo para vivienda de interés social y reubicación de asentamientos (Idem).

Como principales aportes de la Ley se pueden señalar: el abanico de alternativas que ofrece para prevenir las urbanizaciones ilegales, la posibilidad de acelerar el proceso de satisfacción de la demanda de servicios básicos a partir de la formulación de planes maestros, la posibilidad de que los Planes de Ordenamiento Territorial-POT determinen una inversión equitativa en infraestructura colectiva en todo el territorio, el freno a la degradación ambiental a través de la definición de suelo de protección, el control de la suburbanización a partir de la obligatoriedad de aplicar planes parciales a todo el suelo de expansión, redistribución de la renta de suelo con base en la recuperación de la plusvalía generada por la inversión pública, incremento de los ingresos municipales a través de la captación de plusvalía, incremento de la competitividad de los territorios a partir de la orientación del POT a la vocación productiva de cada territorio (MAVDT et al., 2005).

No cabe duda que este instrumento legal ha conllevado importantes cambios en la forma de planear y pensar las ciudades, consolidando una visión a largo plazo y dando mayor importancia al patrimonio, el ambiente y el espacio público. Sin embargo, es necesario continuar explorando las diversas herramientas de gestión urbana que ofrece la Ley 388, ya que muchas no se han implementado o han sido aplicadas de manera muy limitada (Idem).

En cuanto al derecho a la vivienda, la Ley articula el desarrollo de programas habitacionales de interés social con la planificación urbana, señalando en su Artículo 92 lo siguiente:

Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo (Congreso de Colombia, 1997: Artículo 92).

Como se puede observar, tanto el Estatuto de la Ciudad de Brasil como la Ley 388 de Colombia se convierten en dos importantes ejemplos de instrumentos legales que concretizan los principios básicos de lo que se entiende como derecho a la ciudad, en los dos casos se aborda la garantía del derecho a la vivienda de manera articulada al desarrollo urbano y ninguno de estos instrumentos legales entiende el acceso a una vivienda digna, únicamente, como la construcción de viviendas nuevas.

Si bien es cierto la articulación de la política habitacional a la política urbana devela las tensiones existentes entre la consecución de un derecho individual como el derecho a la vivienda y el goce de derechos colectivos como el derecho a la ciudad y al hábitat, es necesario enfrentar el reto de vincular estas dos dimensiones. Para esto, en un contexto en que la vivienda ha sido tradicionalmente tratada de manera clientelar y mercantilista, gracias a los altos réditos políticos y económicos que ofrece, tanto la garantía de la función social y ambiental de la propiedad y la ciudad como la articulación de las competencias de hábitat de los diferentes niveles de gobierno son los principales retos que se deben enfrentar para instituir el derecho a la ciudad como nuevo paradigma de las políticas habitacionales y urbanas.

## **Capítulo II.**

### **La política habitacional en el Ecuador, una mirada crítica desde el derecho a la ciudad**

#### **La política habitacional dentro del modelo de desarrollo del Buen Vivir**

En septiembre de 2008, el pueblo ecuatoriano aprobó una nueva Constitución que define como régimen de desarrollo<sup>12</sup> el Buen Vivir. Este nuevo régimen surge desde una perspectiva crítica a la concepción tradicional de desarrollo<sup>13</sup> y se lo entiende como una alternativa que permite repensar las relaciones sociales, culturales, económicas, ambientales desde nuestra propia realidad y ya no en comparación con los países considerados desarrollados. La Constitución, en su Artículo 275, señala respecto al Buen Vivir:

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza (Constitución del Ecuador, 2008).

Es así que, con el objeto de concretizar los principios del Buen Vivir a través de políticas, leyes, programas e instituciones, se elaboró el Plan Nacional para el Buen Vivir-PNBV, 2009-2013.

El contenido del Plan, en tanto se plantea como fin último el Buen Vivir, implica una ruptura ideológica y epistemológica, construida a partir de múltiples reivindicaciones sociales por la igualdad, la justicia y el reconocimiento y valoración de otros pueblos y culturas y en oposición a la visión antropocentrista que ha primado dentro de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza y a la estrategia de acumulación del mercado capitalista (PNBV, 2009-2013).

---

<sup>12</sup> El Art. 275 de la Constitución del Ecuador define como régimen de desarrollo al “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay” (Constitución del Ecuador, 2008)

<sup>13</sup> Los críticos del desarrollo sostienen que el desarrollo es un discurso que coloniza la realidad y crea formas de representación dominantes (Escobar, 1998). Además afirman que la modernización que el desarrollo persigue se convierte, más que en un proceso de cambio, en un proyecto de civilización que se aplica de la misma forma para todos los países del “tercer mundo” (Ferguson, 1990).

En términos de la política habitacional, el enfoque de integralidad que posee el Buen Vivir, se traduce en el reconocimiento de un derecho individual como el derecho a la vivienda y de derechos colectivos como el derecho a la ciudad y al hábitat, definidos en la Constitución del Ecuador en el Artículo 30 y 31.

Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución del Ecuador, 2008)

Cabe recalcar que el concepto de vivienda adecuada que la Constitución del Ecuador reconoce como derecho se basa en las diversas cartas, acuerdos, circulares y debates internacionales orientados hacia una definición más amplia y concreta de lo que significa el derecho a la vivienda a partir de la puntualización de siete componentes.

### Cuadro 1

#### Componentes de la vivienda adecuada

Componente	Contenido
<b>Seguridad jurídica de la tenencia</b>	No implica necesariamente la propiedad y comprende tres elementos básicos que deben ser considerados en las leyes y los programas de gobierno: 1) Acceso al suelo, 2) Garantías y derechos de arrendatarios y poseedores y 3) Derechos y garantías frente a los desplazamientos forzados.
<b>Servicios, materiales e infraestructura.</b>	Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.
<b>Gastos soportables</b>	Indica que el gasto de vivienda no debe sacrificar la satisfacción de otras necesidades como la alimentación.
<b>Habitabilidad</b>	Hace referencia a la seguridad física de la construcción, salubridad y confort en relación con las condiciones climáticas, el territorio, la arquitectura, normas y estándares espaciales, entre otros aspectos.
<b>Asequibilidad</b>	Hace referencia a la garantía de acceso para la población vulnerable a través de procesos y acciones directas por parte del Estado.
<b>Localización</b>	Considera tres aspectos básicos: 1) Territorios libres de riesgos naturales, 2) Facilidad de acceso a fuentes de empleo y servicios sociales, 3) Condiciones ambientales salubres y libres de contaminación.
<b>Adecuación Cultural</b>	Implica tomar en cuenta las formas de vida y de construcción del espacio, aspectos amenazados por la estandarización de las viviendas

Fuente: Gallo, 2008  
Elaboración propia

Por su parte, el reconocimiento del derecho a la ciudad dentro de la Constitución ecuatoriana es un logro muy significativo de la sociedad civil organizada, la cual participó activamente en la construcción de los postulados constitucionales, ya que como se señala en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), este derecho amplía el tradicional enfoque centrado en la vivienda para abarcar la calidad de vida a escala de ciudad, enfatizando una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en aquellos orientados a la construcción de asentamientos humanos equitativos y sostenibles.

Estos derechos constitucionales, a su vez, son recogidos dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en las políticas 1.1, 3.6 y 7.7, como se muestra en los cuadros siguientes.

## **Cuadro 2**

### **Política 1.1 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**

Política 1.1 Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

f. Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.

g. Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación, territoriales y sociales, en función al déficit cualitativo y cuantitativo actual. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.

Metas:

1.1.1: Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia al 2013

**Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**

**Elaboración propia**

### Cuadro 3

#### Política 3.6 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Política 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia

- a. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.
- b. Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
- c. Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
- d. Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; preferenciando sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
- e. Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
- f. Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
- g. Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
- h. Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.
- i. Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
- j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.

**Metas:**

3.6.1 Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 2013

3.6.2 Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento al 2013

3.6.3 Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas al 2013

3.6.4 Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo al 2013

**Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**

**Elaboración propia**

#### Cuadro 4

#### Política 7.7 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Política 7.7. Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural.

- a. Desarrollar mecanismos para la gestión del suelo urbano y promover su uso socialmente justo en condiciones equitativas, seguras y sostenibles.
- b. Reconocer la ciudad como un espacio colectivo de intercambio democrático que cumple una función social.
- c. Desarrollar mecanismos para la gestión y conservación del patrimonio cultural y natural de los territorios de las ciudades, impulsando las distintas formas de uso, producción y generación del hábitat.
- d. Diseñar e implementar acciones públicas que privilegien el interés social, cultural y ambiental, garantizando el derecho a la propiedad.
- e. Impulsar la aplicación de mecanismos de redistribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública.
- f. Impulsar las distintas formas de producción y gestión social del hábitat.

**Nota:** No existen metas para esta política

**Fuente:** Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013  
**Elaboración propia**

De la misma manera en que la acción de la sociedad logró la inclusión del derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad dentro de la Constitución, las estrategias planteadas para las Políticas 1.1, 3.6 y 7.7 fueron fruto de la participación de colectivos comprometidos con la defensa de estos derechos dentro del proceso de construcción participativa llevada a cabo para la actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir en 2009. Sin embargo, lastimosamente, las estrategias planteadas no han logrado concretizarse en metas coherentes con el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la ciudad y al hábitat por la dificultad de construir nuevos indicadores que evidencian éstos avances en derechos. Es así que, en el caso de la política 3.6, las metas se limitan a los indicadores de hacinamiento, calidad de los materiales y disponibilidad de servicios pese a que las estrategias enfocan otros ámbitos como la creación de encadenamientos productivos en torno a la producción de vivienda y el fortalecimiento de la organización social. Para la política 7.7 ni siquiera se han planteado metas.

Es evidente que la inexistencia de indicadores que den cuenta de todos los avances en derechos es, sobretudo, una debilidad técnica, sin embargo, esta debilidad

incide enormemente en la concretización del Buen Vivir ya que la definición de los presupuestos de cada cartera de Estado, así como la evaluación de la eficacia de una política, girarán en torno al cumplimiento de metas.

Por tanto, la búsqueda de indicadores que den cuenta del avance en derechos que implica la Constitución ecuatoriana y de la ruptura paradigmática que comprende el Buen Vivir, es una misión urgente pues de otra manera los postulados no pasan de ser un discurso ya que en términos prácticos se continúa trabajando bajo la lógica de leyes, programas e instituciones que favorecen los indicadores existentes<sup>14</sup>. Un ejemplo de los desencuentros entre el modelo del Buen Vivir y las políticas públicas vigentes, es el subsidio a la demanda, el cual, pese a sus limitaciones, ha sido, desde la época neoliberal hasta la actualidad, el programa bandera de la política habitacional ecuatoriana y una herramienta idónea para alcanzar las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir ahora, así como lo fue para alcanzar las metas de antiguos gobiernos.

### **El Sistema de Incentivos de Vivienda-SIV en el Ecuador, la política habitacional de los últimos años**

Durante la década de los noventa, en el Ecuador como en varios países latinoamericanos, con el apoyo de la banca internacional, se implementó el subsidio a la demanda como política de vivienda, buscando reformar el sector y garantizar una mayor eficiencia y una mejor focalización de la inversión pública con base en una importante participación del sector privado. Es así que a partir de 1998, después de varias décadas de “retirada” del Estado en la producción y financiamiento de viviendas de interés social, en el marco de un convenio del Estado ecuatoriano con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, se implementó el Sistema de Incentivos para la Vivienda – SIV (Ruiz, 2008).

El financiamiento fue administrado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y ejecutado en el Gobierno del Economista (Doctor) Jamil Mahuad. El costo total del programa fue de 68,6 millones de dólares. El préstamo del capital ordinario del BID se concedió a 25 años de plazo, con cuatro años de gracia y tasa de interés variable, actualmente en 6,97 por ciento anual. El financiamiento en

---

<sup>14</sup> Cabe destacar los esfuerzos que actualmente se encuentra realizando el Instituto Nacional de Estadística y Censos-INEC por construir nuevos indicadores que den cuenta del Buen Vivir (INEC, 2011)

suces se otorgó a 40 años de plazo, con cuatro de gracia y a una tasa de interés del 1% anual durante los primeros 10 años y del 2 % posteriormente. Los fondos locales de contrapartida totalizaron 6,6 millones de dólares (Acosta, 2009:54).

La implementación del SIV surge tras una reforma institucional llevada a cabo en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, donde se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI, el cual absorbió las funciones de la Junta Nacional de la Vivienda, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias y la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, buscando concentrar todos los esfuerzos en cuanto a desarrollo urbano y vivienda bajo una sola dirección (Idem).

El SIV, alrededor del cual ha girado toda la política habitacional ecuatoriana en los últimos años, contempla un subsidio no reembolsable, único y directo para adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda a nivel urbano, rural o urbano marginal. Este subsidio se entrega a familias de medianos y bajos ingresos por una sola vez y se articula al sistema crediticio y al ahorro familiar para complementar el financiamiento requerido para una vivienda (MIDUVI, 2010).

De acuerdo a información del MIDUVI, entre 1998 y 2010, se han pagado 260 627 bonos para vivienda nueva y 89 743 bonos de mejoramiento, con una inversión de más de 1 128 millones de dólares. Cabe recalcar que de estas cifras, un 67% de los bonos de vivienda nueva, un 42% de los bonos de mejoramiento y el 88% de la inversión realizada corresponden al gobierno del Econ. Rafael Correa, ya que, desde el inicio de su gobierno en el 2007, la inversión en vivienda creció considerablemente<sup>15</sup> y el monto de los subsidios se incrementó<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Entre 2007 y 2010 los recursos invertidos en el sector se multiplicaron 14 veces en relación al periodo 2004-2006. Entre el 2004 y el 2006, la inversión del MIDUVI fue de alrededor de 45 millones de dólares mientras que entre 2007 y 2010 (Gobierno Actual) se han invertido casi 650 millones de dólares (Gestión de Información MIDUVI, 2010).

<sup>16</sup> En cumplimiento de una oferta de campaña, el gobierno del Eco. Rafael Correa ha incrementado considerablemente el monto del subsidio de vivienda. El Bono de vivienda urbana nueva pasó de \$1800 a \$5000 y el bono de vivienda rural y urbano marginal nueva pasó de \$500 a \$5000 mientras que el bono de mejoramiento urbano pasó de \$750 a \$1500 y el de mejoramiento rural y urbano marginal de \$250 a \$1500.

## Cuadro 5

**Número de bonos de vivienda nueva y mejoramiento pagados y monto de la inversión en el sector. Ecuador. 1998-2009<sup>17</sup>.**

Año	Bonos Pagados Vivienda Nueva*	Valor del Bono	Bonos Pagados Mejoramiento*	Valor del Bono	Inversión en Vivienda (millones de dólares)
1998**	1 929	\$1800 para urbana y \$500 para urbano marginal y rural	0	\$750 para urbana y \$250 para urbano marginal y rural	
1999**	7 160		1 588		2,85
2000**	10 322		14 978		19,6
2001**	4 649		5 405		36,19
2002	17 491		6 914		19,68
2003	13 230		6 288		15,94
2004	11 842		6 619		16,29
2005	9 391		5 377		17,66
2006	10 255		4 691		10,55
2007	22 293	\$ 3.600	6 084	\$1500 urbana y \$1000 urbano marginal y rural	94,62
2008	79 021	Bono escalonado de \$2400 a \$5000	14 079	\$ 1.500	388,55
2009	45 283	\$ 5.000 y rezagos de Bonos escalonados	16 179		150,97
2010***	27 761		1 541		355,48****
<b>Total</b>	<b>260 627</b>		<b>89 743</b>		<b>1 128,38</b>

**Fuente: MIDUVI, 2010 en Ruiz et al. 2010, Gestión de la Información-MIDUVI, 2010 y MIDUVI, 2011.a**  
**Elaboración propia**

### <sup>17</sup> Nota Metodológica

\*Se ha tomado en cuenta únicamente los programas de vivienda urbana, urbano-marginal y rural.

\*\*No existe información por año de los bonos pagados en este periodo, los datos fueron obtenidos aplicando el porcentaje de bonos pagados en todo el periodo 1999-2000 al monto de bonos emitidos por año. Los porcentajes aplicados como bonos pagados sobre los bonos emitidos fueron 61.84% para vivienda nueva y 76,73% para mejoramiento.

\*\*\* Para el 2010 se tomó en cuenta los bonos para vivienda urbana, urbano-marginal y rural pagados con el SIV y con el Sistema de Apoyos para Vivienda –SAV que funciona con fondos del BID y los bonos pagados en el marco del Programa INTI que funciona en zonas rurales.

\*\*\*\* Se tomó el valor presupuestado para vivienda para el 2010.

Toda esta inversión realizada a través del SIV se justifica en el creciente déficit habitacional<sup>18</sup> (Cuadro 6) y el aporte del sector de la construcción a la economía nacional<sup>19</sup>.

**Cuadro 6**

**Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Ecuador. 2006-2009. Número de unidades habitacionales y porcentajes.**

<b>AREA URBANA</b>	<b>2006</b>		<b>2009</b>	
Aceptables	1.160.762	52%	1.284.045	54%
Mejorables	744.159	33%	802.462	34%
Irrecuperables	327.046	15%	271.425	12%
<b>Subtotal urbana</b>	<b>2.231.967</b>	<b>100%</b>	<b>2.357.931</b>	<b>100%</b>
<b>AREA RURAL</b>				
Aceptables	225.446	22%	216.773	19%
Mejorables	364.679	36%	436.886	39%
Irrecuperables	429.760	42%	466.776	42%
<b>Subtotal rural</b>	<b>1.019.884</b>	<b>100%</b>	<b>1.120.435</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>				
Aceptables	1.386.207	43%	1.500.817	43%
Mejorables	1.108.838	34%	1.239.349	36%
Irrecuperables	756.806	23%	738.201	21%
<b>Total nacional</b>	<b>3.251.851</b>	<b>100%</b>	<b>3.478.367</b>	<b>100%</b>
<b>QUINTIL MÁS POBRE</b>				
Aceptables	97.986	15%	136.407	20%
Mejorables	224.412	35%	269.923	39%
Irrecuperables	320.357	50%	282.724	41%
<b>Subtotal Q más pobre</b>	<b>642.755</b>	<b>100%</b>	<b>681.734</b>	<b>100%</b>

Fuente: WB-EV- Planificación MIDUVI, 2010 con base en Encuesta ENEMDU 2009 y ECV5R 2006  
Elaboración: SR, Consultoría- Planificación MIDUVI 2010 en Ruiz, 2010.

Actualmente, de acuerdo a las cifras manejadas por el gobierno de Correa, la política habitacional ha tenido un impacto positivo de más de dos puntos porcentuales

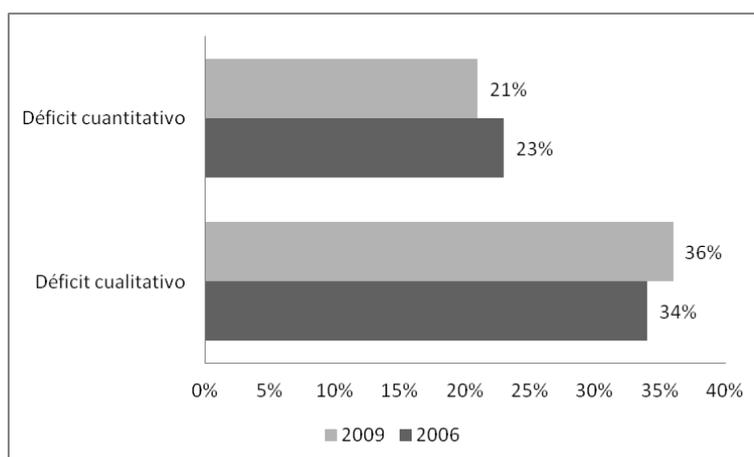
<sup>18</sup> Se estima que para el 2009, el déficit cuantitativo alcanzaba las 738.201 unidades habitacionales, representando un 21% del total y el déficit cualitativo afectaba a 1'239.349 unidades habitacionales, es decir, al 36% del total, según la metodología establecida por MIDUVI. Esta metodología clasifica el parque habitacional en viviendas: aceptables, mejorables e irrecuperables. El déficit cuantitativo acumulado comprende el stock de viviendas que por las características del material usado en sus componentes (piso, paredes y techo) y el estado del mismo (bueno, regular o malo) ameritan reposición. El déficit cualitativo se entiende como las unidades habitacionales con deficiencias constructivas de carácter recuperable (Ruiz, 2010).

<sup>19</sup> Según cifras del Banco Central del Ecuador (2011), en el 2006, el sector de la construcción aportó un 8% al PIB con más de 1800 millones de dólares.

en el déficit cuantitativo de vivienda, sin embargo, estas mismas cifras muestran que el déficit cualitativo creció también en dos puntos.

### Gráfico 1

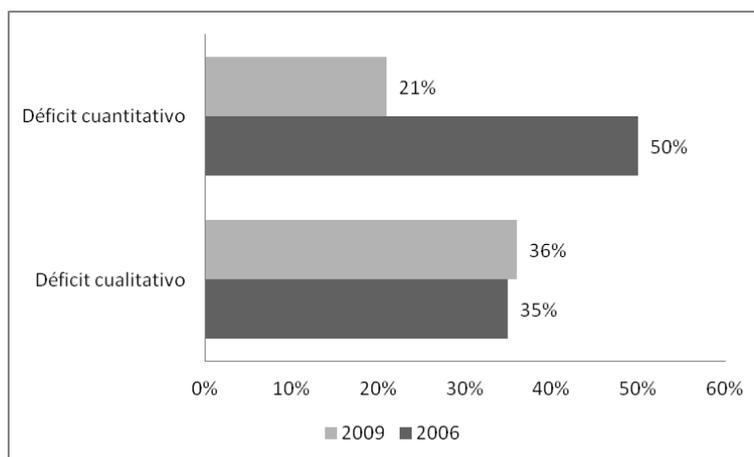
#### Indicadores de vivienda. Ecuador. 2006 y 2009<sup>20</sup>.



**Fuente:** WB-EV- Planificación MIDUVI, 2010 con base en Encuesta ENEMDU 2009 y ECV5R 2006  
**Elaboración propia**

### Gráfico 2

#### Indicadores de vivienda. Decil más pobre de población. Ecuador. 2006 y 2009.



**Fuente:** WB-EV- Planificación MIDUVI, 2010 con base en Encuesta ENEMDU 2009 y ECV5R 2006  
**Elaboración propia**

<sup>20</sup> Se toma el 2006 como referencia de la situación antes del gobierno de Correa, el cual inicia en el 2007.

Además, en cuanto al impacto de la inversión en vivienda sobre el decil más pobre de la población, las cifras muestran una focalización adecuada que permitió disminuir el déficit cuantitativo en alrededor de nueve puntos porcentuales, aunque también se muestra que el déficit cualitativo se incrementó en uno.

Todos estos datos evidencian, el énfasis dado durante el gobierno de Correa (2007-2009, 2009-2013) a la reducción del déficit cuantitativo y la focalización de la inversión, sin embargo, se puede señalar que la política aplicada tiene un vacío en cuanto a la reducción del déficit cualitativo. Este vacío responde en gran medida a la manera en que opera el SIV ya que pese a que el déficit cualitativo es mayor que el cuantitativo, los recursos se entregan en función de la demanda de los oferentes de vivienda o promotores inmobiliarios, quienes organizan y presentan las postulaciones, más no de las necesidades reales de las familias. Comparando el volumen de ganancia que se puede obtener en la venta de una vivienda nueva gracias a la producción en serie y el volumen de ganancia que se obtiene en la ejecución de mejoramiento y el trabajo individualizado que este requiere, la opción que han tomado la mayoría de constructores resulta obvia.

Por otro lado, la inversión en vivienda es entendida como una estrategia eficaz de generación de empleo<sup>21</sup>, cabe mencionar que incluso, durante el 2008, frente a los efectos de la crisis financiera internacional y otras condiciones internas adversas como las consecuencias del fenómeno del niño, el gobierno incrementó considerablemente la inversión en vivienda con el objeto de reducir los impactos negativos de la crisis, pasando de una inversión de 94,62 millones de dólares en 2007 a 388,55 millones de dólares en 2008. Sin embargo, las obras de mejoramiento no son valoradas de la misma manera que la construcción de vivienda nueva en cuanto a su capacidad de generación de empleo.

Resulta importante señalar que, en el gobierno de Correa, la construcción de vivienda se ha vinculado a otros programas existentes, favoreciendo a los grupos

---

<sup>21</sup> Según estimaciones del MIDUVI, en el 2009, la inversión del Estado en vivienda generó 51 371 empleos (Gestión de Información MIDUVI, 2010)

vulnerables<sup>22</sup>, propiciando acciones intersectoriales en los territorios<sup>23</sup> y ampliando la inversión en saneamiento<sup>24</sup>, sin embargo, la visión “viviendista” que históricamente ha orientado la política habitacional ecuatoriana aun no ha sido superada.

Todos los programas del MIDUVI se encuentran planteados en función del pago de bonos y aun no existen estrategias ni programas que vinculen la construcción de vivienda al desarrollo urbano ni que sean un aporte a la consecución de lo que implica el derecho a la ciudad.

Si bien es cierto los datos analizados sobre déficit habitacional muestran un impacto positivo de la inversión realizada en vivienda en términos de la equidad en la asignación de recursos, no se puede decir lo mismo en lo que respecta a la reducción de la segregación socio-espacial en las ciudades y la minimización de los efectos ambientales negativos del crecimiento urbano y del mismo sector de la construcción. Además, como una política generadora de empleo, todavía queda mucho por hacer pues a través de ella no se ha propiciado encadenamientos productivos que involucren a un mayor porcentaje de población de manera sostenida a través de cadenas de producción de materiales y la capacitación de la mano de obra, por ejemplo.

Pese a que el derecho a la vivienda se encuentra fuertemente ligado a la gestión urbana y de suelo, el tema ha sido abordado de manera aislada y la coordinación entre los distintos actores involucrados ha sido mínima. La producción de vivienda no ha sido acompañada de la producción de ciudad ni de la generación de comunidad, haciendo que el ciclo *necesidad-cosa-necesidad* siga reproduciéndose. Por otro lado, la producción social del hábitat ha sido totalmente negada dentro de las políticas habitacionales que continúan criminalizando la producción informal de las ciudades al

---

<sup>22</sup> Actualmente, existe un programa especial para la entrega de bonos de vivienda a personas discapacitadas que han sido identificadas por la Misión Solidaria Manuela Espejo en situación crítica, a través de dicho programa el MIDUVI entrega un bono de 5000 dólares para vivienda y la Vicepresidencia un bono adicional de 1000 dólares (MIDUVI, 2011. b)

<sup>23</sup> Dentro del Programa INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral) el MIDUVI actúa complementando acciones que llevan a cabo otros Ministerios en los territorios de mayor incidencia de desnutrición con la dotación de vivienda y de agua potable y saneamiento (MIDUVI, 2011.b)

<sup>24</sup> Entre el 2007 y 21 2009 el Gobierno invirtió en saneamiento 388 millones de dólares (Gestión de Información MIDUVI, 2010).

mismo tiempo que limitan la participación de la sociedad civil a la participación empresarial en tanto la normativa se adecúa exclusivamente a sus posibilidades, negando la realidad de otros actores sociales. Así, la política pública, a través del subsidio a la demanda, se ha centrado en la entrega de un producto y no en la generación de procesos.

En un intento de superar las limitaciones de la política habitacional ecuatoriana y volverla más coherente con los derechos reconocidos en la Constitución, en el 2010, el MIDUVI elaboró la Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada- PNHSAHVA, dentro de la cual se trabajan como problemáticas principales aquellas relacionadas con el acceso a vivienda, el acceso a servicios, la construcción de asentamientos humanos y el funcionamiento institucional, planteando a partir de estos elementos los lineamientos generales de la política. Dentro de la PNHSAHVA, el subsidio a la demanda es sólo un componente dentro del Subsistema de Financiamiento de Vivienda y en el eje de asentamientos humanos, denominados espacios del buen vivir, se plantea el acceso a servicios básicos, el mejoramiento barrial y la gestión de suelo, como aportes para la concreción de lo que se entiende como el derecho a la ciudad y al hábitat, reconocidos en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Por otro lado, en el 2011, se creó la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, la cual tiene como Misión la siguiente:

Elaborar y difundir políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y promover normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano, en el marco de la garantía a los derechos a un hábitat seguro y saludable, y al derecho a la ciudad y de sus espacios públicos; así como realizar la correspondiente capacitación y acompañamiento técnico a los GAD's (Gobiernos Autónomos Descentralizados) (MIDUVI, 2011: s/p. c).

La Misión de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, a su vez, se inscribe en las siguientes atribuciones y responsabilidades:

## Cuadro 7

### Atribuciones y Responsabilidades de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos-MIDUVI. 2011

1. Coordinar y supervisar la elaboración de políticas y regulaciones nacionales en materia de urbanismo, gestión del suelo, producción social del hábitat, ordenamiento territorial urbano y reasentamientos humanos, en coordinación con los GAD's.
2. Coordinar y supervisar la elaboración de políticas y regulaciones para el Sistema Nacional de Catastros.
3. Coordinar y supervisar el diseño, difusión y aplicación de la normativa nacional de avalúos y catastros, en coordinación con AME y los GAD's.
4. Coordinar, apoyar y supervisar el diseño de herramientas técnicas de apoyo a los GAD's, contempladas en la ley y en sus procesos de planificación, regulación y control del uso, ocupación y desarrollo del suelo urbano cantonal y distrital, además de los asentamientos rurales concentrados.
5. Coordinar y supervisar la elaboración de programas de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento a los GAD's, en los temas inherentes al hábitat, asentamientos humanos y derecho a la ciudad.
6. Coordinar y supervisar el diseño e implementación de herramientas de análisis espacial, planificación territorial y orientación de la inversión pública, para facilitar la toma de decisiones y focalizar intervenciones prioritarias en materia de hábitat, vivienda, agua potable, saneamiento, residuos sólidos y asentamientos humanos, a nivel nacional.
7. Coordinar y supervisar los programas de asistencia técnica a los GAD's en los procesos de: elaboración del "Componente de Hábitat, Asentamientos Humanos y vivienda" de los correspondientes planes de ordenamiento territorial; gestión del suelo; avalúos y catastros; reasentamientos humanos; gestión del espacio público; mejoramiento integral de barrios; y, organización comunitaria para la gestión del hábitat, como respuesta a solicitudes formales por parte de los GAD's, en casos que ameriten una gestión estatal subsidiaria, complementaria y concurrente.
8. Coordinar y supervisar el diseño, administración y actualización del Inventario georeferenciado de asentamientos humanos.
9. Direccionar los puntos y criterios de intervención para los programas de mejoramiento barrial que propicie el estado central o la banca pública.
10. Brindar asesoramiento a instituciones del Estado, GAD's y sociedad civil, en temas relativos a hábitat y asentamientos humanos.

Fuente: MIDUVI, 2011.c

Como se puede observar, la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos cumple el rol fundamental de articular las competencias de hábitat de los diferentes

niveles de gobierno<sup>25</sup>, evidenciando, a nivel institucional, un gran avance en cuanto a la concreción de lo que implica el derecho a la ciudad y la articulación de la política habitacional al desarrollo urbano. Sin embargo, no basta con que la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos avance en cuanto a la construcción de espacios del Buen Vivir de la mano de los Municipios sino que es necesario que la Subsecretaría de Vivienda no desdiga estos avances a través de una política de vivienda que no genera procesos y que se encuentra centrada en la producción masiva de vivienda. Por tanto, pese a la efectividad que ha demostrado en muchos aspectos el subsidio a la demanda, su contenido requiere ser revisado a la luz de lo que implica el derecho a la ciudad y al hábitat. Al respecto, podría analizarse la inclusión de elementos normativos que propicien la construcción de comunidad y limiten la segregación socio-espacial en las ciudades como los que, por ejemplo, se han planteado dentro de la política habitacional chilena<sup>26</sup>.

Si bien es cierto, la creación de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y el contenido de la PNHSAHVA, muestra el gran avance en cuanto a derechos que se ha dado en el ámbito habitacional en el Ecuador a partir de la Constitución del 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, es evidente que los instrumentos de política habitacional con los que actualmente se cuenta y que son privilegiados en términos de inversión (Cuadro 8), no logran evidenciar dichos avances. Esta limitación podría estar vinculada a las limitaciones institucionales que enfrenta el sector público para absorber cambios de paradigmas pero también a los intereses políticos y económicos<sup>27</sup> que pueden encontrarse detrás de la producción de vivienda y

---

<sup>25</sup> De acuerdo a la Constitución el estado central ejerce la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda y los municipios las de planificación y ordenamiento territorial y control del uso y ocupación del suelo. (Constitución del Ecuador, 2008)

<sup>26</sup> A partir de 2006, la política habitacional chilena da un giro en busca de mejorar la alta cobertura con mala calidad que la había caracterizado, planteando estrategias de participación y vinculación de la vivienda al barrio y del barrio a la ciudad y reformas normativas como limitar el número de unidades habitacionales de los conjuntos a 150, obligar que los conjuntos contengan un 30% de población de quintil 1 y 2 y un 40% de clase media, brindar incentivos a la localización dentro de la ciudad para compensar los costos de suelo, entre otros (Sicliari, 2009)

<sup>27</sup> El actual desarrollo urbano en América Latina es un reflejo de la internacionalización de la economía, donde la ciudad se ha convertido en un importante factor de valorización del capital. Por tanto, los procesos de globalización en términos de desarrollo urbano se han visto traducidos en una creciente influencia de los negocios inmobiliarios o lo que De Mattos (2008) define como una mercantilización del

a lo que la eficiencia del Sistema de Incentivos de Vivienda- SIV en la producción masiva de vivienda puede significar para dichos intereses.

**Cuadro 8**  
**Presupuesto MIDUVI. Reporte 1 de febrero de 2011. Dólares.**

<b>Rubro</b>	<b>Monto Vigente</b>	<b>Porcentaje</b>
Vivienda urbana	26 122 199,00	18,56%
Infraestructura para vivienda urbana	25 758 090,00	18,30%
Infraestructura para vivienda rural y urbano marginal	11 921 910,00	8,47%
Programa de Vivienda Manuela Espejo	10 461 541,70	7,43%
Administración servicios de la vivienda y asuntos de la comunidad	7 420 296,61	5,27%
INTI-Vivienda	6 438 163,90	4,57%
Agua potable y saneamiento rural	6 283 702,87	4,47%
Proyecto Nacional de gestión de riesgos para el hábitat y la vivienda	5 812 113,15	4,13%
Programa Vivienda Rural	5 602 742,92	3,98%
Socio Vivienda	5 513 634,99	3,92%
Soluciones integrales de agua y saneamiento	4 135 544,46	2,94%
Vivienda urbana	3 015 000,00	2,14%
Administración de asuntos de la vivienda	2 650 367,26	1,88%
Programa de Intervención territorial integral	2 486 151,89	1,77%
Compensaciones, subsidios y préstamos para abastecimiento de agua potable	2 456 752,12	1,75%
Programa de Mejoramiento Integral de barrios-PROMIB	2 453 924,42	1,74%
Proyecto de agua potable del sistema Pesillo-Imbabura	1 840 876,60	1,31%
Socio Vivienda II vivienda urbana	1 518 732,16	1,08%
Soluciones habitacionales-Manuela Espejo	1 319 891,59	0,94%
Fortalecimiento institucional	1 307 286,64	0,93%
Administración, operación y apoyo de otros servicios de la vivienda y asuntos de la comunidad	1 296 770,64	0,92%
Vivienda urbano-marginal	1 269 153,68	0,90%
INTI-agua y saneamiento	907 778,05	0,65%
Fortalecimiento institucional del MIDUVI	849 125,00	0,60%
Titulación-legalización de tierras	782 835,88	0,56%
Ciudades satélites rurales	429 058,50	0,30%
Socio Vivienda II vivienda rural	395 271,45	0,28%
Manejo integral de residuos sólidos	174 433,62	0,12%
Asistencia técnica catastros	56 180,39	0,04%
Catastros bienes sector público	50 000,00	0,04%
<b>Total</b>	<b>140 729 529,00</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente: MIDUVI, 2011. d**  
**Elaboración propia**

---

desarrollo urbano por lo que las ciudades son, cada vez más, sitios propicios para la valorización del capital, y este factor ha determinado el incremento de inversiones inmobiliarias (De Mattos, 2008).

Por tanto, mientras los debates nacionales e internacionales, giran en torno a lo que significa el derecho a la ciudad, el SIV continúa siendo el eje central de la política habitacional ecuatoriana, sin lograr articularse a mecanismo de regulación del mercado inmobiliario y de suelo ni a la planificación y gestión de los asentamientos humanos.

No se puede desconocer los éxitos que ha logrado las políticas de subsidio a la demanda en el Ecuador en cuanto a reducción del déficit habitacional como lo demuestran los indicadores habitacionales a nivel nacional en los últimos años, pero tampoco se puede obviar todas las limitaciones que esta política ha tenido en relación a la inclusión del desarrollo urbano dentro de su visión. La producción de vivienda adecuada, con todo lo que ésta implica, no puede ser pensada al margen del ordenamiento territorial y aunque el impacto de este componente no puede ser tan fácilmente medido como el número de viviendas construidas y el número de trabajos generados por la inversión, su impacto se traduce fácilmente en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad por lo que, es indispensable continuar repensando las políticas habitacionales, y, sobretodo, sus instrumentos.

Si bien, no se puede afirmar que la política del subsidio a la demanda vigente es el causante de la expansión de las ciudades, resulta evidente que al jugar dentro del mercado inmobiliario se ha insertado totalmente dentro de esta lógica de expansión, por lo cual es necesario analizar este instrumento en función del derecho a la ciudad.

Aunque la intervención del Estado en el mercado de la vivienda es indispensable, la política habitacional no puede estar centrada en la producción de vivienda. La problemática habitacional gira en torno a muchas aristas como la dotación de suelo y servicios y el desarrollo urbano, entre otros, y el centrar la discusión en torno a la vivienda y su déficit es limitar el tratamiento de la problemática.

### Capítulo III

#### Los desencuentros de la política habitacional ecuatoriana y el desarrollo urbano: el caso de Quito

##### El desarrollo urbano en Quito

Si bien la configuración del territorio ecuatoriano es resultado de varios factores sociales, políticos, económicos y geográficos, sin duda, las condiciones de asimetría bajo las cuales se ha constituido son, en su mayor parte, consecuencia de un modelo de desarrollo basado en una economía primario-exportadora sujeta a las variaciones y requerimientos del mercado mundial, donde el desarrollo de los distintos territorios ha estado condicionado por su rol dentro del mercado exportador (PNBV, 2009-2013). Al respecto el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 señala:

El modelo de acumulación expandió con el tiempo las brechas entre territorios ricos y territorios pobres. Estructuralmente, éste explicaba la generación de riqueza como un proceso desigual tanto social como territorialmente: la riqueza de unos se lograba con la pobreza de otros. Este proceso se tradujo en infraestructuras que priorizaron las zonas extractivas orientadas hacia los grandes mercados mundiales antes que las redes internas del país. El esquema de conectividad, de ese modo, profundizó el crecimiento desigual de las regiones (PNBV, 2009-2013: s/p)

Por su parte, Quito, se caracteriza por ser una ciudad conformada por múltiples migraciones, producto de este inequitativo desarrollo en el territorio ecuatoriano y de un marcado modelo bicentralista que ha concentrado en esta ciudad y Guayaquil la dotación de servicios, avances tecnológicos, desarrollo comercial, industrial, financiero, oferta educativa universitaria, entre otros servicios y oportunidades generados, en el caso de Quito, por su condición de polo político –administrativo del país, condición que ha incidido de manera evidente en su configuración demográfica y urbana.

Pese a que, actualmente, el crecimiento poblacional de Quito vive un proceso de desaceleración<sup>28</sup>, es evidente, que el incremento poblacional anual que ha sobrellevado la ciudad durante décadas ha tenido su correlato en el proceso de expansión urbana<sup>29</sup>, sobretudo, a partir de principios del siglo XX, cuando los avances tecnológicos facilitan

---

<sup>28</sup> Entre el 2001 y el 2010, la tasa de crecimiento poblacional en Quito urbano pasa de 2,2 a 1,7; en el disperso urbano de -5 a -6,5 y en el suburbano o rural de 4,8 a 3,5 (DMPT, 2008 en PNUMA et al., 2011)

<sup>29</sup> Entre 1942 y 2010 el suelo urbano incorporado pasó de 3 376 ha a 31 809 ha (PNUMA et al., 2011).

la expansión de la urbe que, durante siglos, se había concentrado en lo que actualmente se conoce como el Centro Histórico.

Así, durante la primera mitad del siglo XX comienza un progresivo cambio en la composición social de los residentes del centro y la configuración del espacio urbano de Quito ya que las familias de mayores recursos comienzan a desplazarse hacia el centro norte y las poblaciones de menores ingresos comienzan a ocupar las viviendas que se desocupan en el centro de la ciudad, pasando de un crecimiento nuclear centrado en la Plaza Grande a un crecimiento longitudinal, gracias a las nuevas posibilidades de desplazamiento (Peyronnie y Maximy, 2002).

Este importante crecimiento urbano, obligó a las autoridades a reflexionar sobre la organización espacial de la ciudad, lo cual devino en la aprobación del primer Plan Regulador en 1942, que acorde a la época, bajo una visión funcionalista, preveía una ciudad organizada según centros monofuncionales importantes (Idem), propiciando la concentración de la administración pública, el comercio y el equipamiento social en el centro norte de la ciudad así como la localización de la industria y la vivienda popular en el sur.

Actualmente, la estructura longitudinal de la ciudad ha sido reemplazada por una estructura metropolitana que se proyecta hacia los valles aledaños a la ciudad central (Carrión y Carrión, 1999 en PNUMA et al., 2011) frente a lo cual el Plan General de Desarrollo Territorial-PGDT (2006), plantea un crecimiento pluricéntrico, con usos de suelo combinados para favorecer una mejor movilidad urbana y una mayor equidad territorial (PGDT, 2006). Sin embargo, el crecimiento real de la ciudad arrastra los rezagos de la antigua política de planificación territorial y en muchos casos desborda cualquier intento de planificación.

Por un lado, se puede observar que todo el equipamiento urbano concentrado durante décadas en el centro norte convirtió a esta zona en un sitio muy atractivo para el comercio, condición que a su vez ha impactado profundamente en la renta del suelo, que incrementó en un 93% en la última década (Ospina, 2010). Este incremento, por su

parte, se ha convertido en un importante factor expulsor de población y en el motor de la transformación de la fisonomía de los antiguos barrios residenciales de Quito, donde las tradicionales viviendas unifamiliares están siendo reemplazadas por modernos edificios de negocios. Al respecto Ospina (2010) señala:

Con respecto a los barrios modernos del centro norte de la ciudad se ha presentado simultáneamente una transformación y encarecimiento en el uso y el valor del suelo con el surgimiento de empresas, instituciones, servicios varios, que se traduce en un incremento de los alquileres y del espacio urbano construido, “Este fenómeno, clásico en los sectores modernos de las grandes ciudades, tiende a reducir progresivamente el lugar de la vivienda en beneficio de actividades de alto nivel, determinando aquí también una reducción de los efectivos de población, o al menos su estancamiento” (MDMQ, 2002: 16 en Ospina, 2010: 84)

Por otro lado, la inversión privada movida por las economías populares asentadas en el sur, la democratización del equipamiento urbano y el crecimiento de la demanda de suelo en este sector también han incidido en el incremento de la renta del suelo, donde, según Ospina (2010), los precios subieron en un 100% en la última década.

Por su parte, el centro vive un proceso de vaciamiento residencial<sup>30</sup>, dado por la degradación de las condiciones de vida debido a la congestión vehicular, la contaminación y la inseguridad (real o percibida) y por el cambio de uso de suelo y su revalorización<sup>31</sup> provocados por los procesos de renovación urbana y recuperación patrimonial impulsados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-DMQ (Ospina, 2010).

El encarecimiento de los precios del suelo en la ciudad consolidada a su vez ha incidido en la expansión de la urbe hacia la periferia donde se ha dado el mayor crecimiento poblacional en los últimos años. Según los datos del Censo 2001, procesados por el MDMQ, la tasa de crecimiento en el suburbano de Quito fue de 4,8%, mientras que la tasa de crecimiento poblacional de todo el Distrito fue de 2,6%. Es interesante, además, observar la tasa de crecimiento que han tenido las zonas de

---

<sup>30</sup> Según datos censales, la población del centro (Administración Zonal Manuela Sáenz) mostró un decrecimiento de -0.002 entre 1990 y 2001 (MDMQ, 2011)

<sup>31</sup> El precio de suelo en el centro se incrementó en 136% en la última década (Ospina, 2010)

Quitumbe (10%), Calderón (7,9%), la zona del nuevo aeropuerto (5,3%), Tumbaco (5,2%), Los Chillos (4,3%) y La Delicia (4,2%) (Cuadro 9) (MDMQ, 2011).

### Cuadro 9

**Número de habitantes y tasa de crecimiento demográfico por zona del Distrito Metropolitano de Quito. Censo 1990 y 2001<sup>32</sup>.**

SECTOR	Censo 1990	Censo 2001	Tasa de Crecimiento Demográfico 1990-2001%
TOTAL DISTRITO	1 388 500	1 842 201	2,60
QUITO URBANO*	1 105 526	1 397 698	2,20
DISPERSO URBANO**	24 535	13 897	-5,00
SUBURBANO o RURAL***	258 439	430 606	4,80
QUITUMBE	66 874	190 385	10,00
ELOY ALFARO	354 565	412 297	1,40
MANUELA SAENZ (Centro)	227 233	227 173	-0,002
EUGENIO ESPEJO (Norte)	330 145	365 054	0,90
LA DELICIA	167 304	262 393	4,20
NOROCCIDENTE (Delegación)	13 240	11 975	-0,90
NORCENTRAL (Delegación)	15 152	16 724	0,90
CALDERON	40 681	93 989	7,90
TUMBACO	34 276	59 576	5,20
LOS CHILLOS	73 894	116 946	4,30
AEROPUERTO	40 601	71 792	5,30

Fuente: Censo 1990 y 2001

Elaboración: Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ en MDMQ, 2011

Contrario a la propuesta de crecimiento policéntrico del PGDT (2006), lo que ha primado es una expansión residencial hacia los extremos de la ciudad bajo las presiones inmobiliarias que se mueven en busca de suelos más baratos. Esta expansión a su vez ha superado la lógica de las inversiones públicas en equipamiento pues el crecimiento

#### <sup>32</sup> Nota metodológica

\* Corresponde a las administraciones zonales de Quitumbe, Eloy Alfaro (sin Lloa), Manuela Sáenz, Eugenio Espejo (sin Nayón y Zámiza, La Delicia (sin Nono, Pomasqui, San Antonio y Calacalí) y Calderón.

\*\* Corresponde a las administraciones zonales de Eugenio Espejo (Nayón y Zámiza), La Delicia (Pomasqui y San Antonio), Tumbaco, Los Chillos (sin Amaguaña y Pintag) y Aeropuerto.

\*\*\* Corresponde a las zonas de Lloa, Nono, Calacalí, Amaguaña, Pintag, Guayllabamba, las delegaciones de Noroccidente y Norcentral y la periferia de Quito (PNUMA et al., 2011)

residencial supera ampliamente la posibilidad de construcción de centralidades, dando como resultado la construcción de viviendas y conjuntos habitacionales desvinculados de la producción de equipamiento comunitario y servicios sociales y una movilidad urbana caótica. Además, aunque en términos absolutos los precios de suelo en la periferia no alcanzan los precios existentes en la ciudad consolidada, en términos relativos el incremento producido en las áreas de expansión es realmente alto, según Ospina (2010), Pomasquí experimentó el mayor incremento de la ciudad en la última década con un 161% mientras que en Calderón los precios subieron en 121% (Ospina, 2010).

Al respecto, el PGDT (2006) recoge de manera adecuada las problemáticas de la ciudad y sus soluciones, proponiendo un plan de acción hasta el 2020 que se enfoca en reemplazar el crecimiento urbano disperso por un crecimiento compacto, adaptar la periferia rural como zona agroproductiva y consolidar a nivel regional una estructura pluricentral que acoja al DMQ y las ciudades intermedias cercanas (PGDT, 2006).

Sin embargo, el urbanismo comprende además de la dimensión técnica una dimensión política que implica la búsqueda de consensos entre actores públicos y privados y que requerirá por parte del gobierno de la ciudad una defensa firme de lo que significa la función social y ambiental de la propiedad reconocida en la Constitución del Ecuador<sup>33</sup>, para que todos los elementos antes señalados no sólo queden plasmados en los Planes.

Lastimosamente, pese a los postulados de políticas y de principios que pueden encontrarse en la planificación del DMQ, todavía el mercado del suelo y por tanto la especulación inmobiliaria tienen un fuerte impacto en la ciudad y la política urbana se encuentra lejos de funcionar como una herramienta redistributiva.

---

<sup>33</sup> El Artículo 321 de la Constitución del Ecuador señala “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental” (Constitución del Ecuador, 2008)

Bajo este contexto, se propone evaluar las condiciones de habitabilidad de Quito desde la perspectiva del derecho a la ciudad, analizando el rol que han jugado las políticas habitacionales en este sentido pues si bien es cierto, el desarrollo urbano marcado por la ausencia de equidad y sustentabilidad puede ser entendido como fruto de la lógica acumulativa del mercado también puede ser comprendido como fruto de la ausencia de políticas donde, dentro del juego mercado-Estado, el Estado favorece al mercado con su retirada.

### **Indicadores espaciales del efectivo goce del derecho a la ciudad en Quito**

Con el fin de evaluar las condiciones actuales para el efectivo goce del derecho a la ciudad desde la perspectiva del desarrollo urbano, se plantea un conjunto de indicadores desde una perspectiva espacial pero sin obviar el hecho de que, como afirma Harvey (2008), la gestión democrática del proceso urbano es la esencia de lo que implica el derecho a la ciudad ya que este control se encuentra actualmente restringido a una élite política y económica que busca construir las ciudades de acuerdo a sus intereses (Harvey, 2008 ). Por tanto, aunque es innegable que el derecho a la ciudad es inconcebible sin una gestión democrática, la construcción de indicadores que permitan evaluar la legislación, las instituciones y políticas existentes orientadas a una efectiva participación es una tarea pendiente que sobrepasaba el ámbito de esta investigación que se ha centrado en el componente espacial del derecho a la ciudad.

En este sentido, se ha considerado dos criterios: la equidad y la sustentabilidad, buscando evaluar en los dos casos las condiciones de acceso a recursos, bienes, servicios y oportunidades de la ciudad.

En cuanto a la equidad, se ha vinculado la concreción del derecho a la ciudad con la construcción de ciudades isotrópicas, caracterizadas por la distribución equitativa de sus cargas y beneficios. Dentro de este criterio se ha considerado la distribución territorial de la pobreza como un elemento fundamental para evaluar las limitaciones en el efectivo goce del derecho a la ciudad y la preponderancia del mercado y la propiedad privada en la configuración de las urbes. Los indicadores planteados en función de la equidad son los siguientes:

**Cuadro 10**

**Indicadores de equidad según el acceso a recursos, bienes, servicios y oportunidades de la ciudad.**

<b>Recurso</b>	<b>Indicador de equidad</b>
<b>Suelo</b>	Informalidad según incidencia territorial de la pobreza
	Precios de suelo según incidencia territorial de la pobreza
<b>Vivienda</b>	Estado de la vivienda según incidencia territorial de la pobreza
	Hacinamiento según incidencia territorial de la pobreza
<b>Servicios básicos</b>	Déficit de servicios según incidencia territorial de la pobreza
	Descargas de residuos sólidos y líquidos según incidencia territorial de la pobreza
<b>Espacio público</b>	Distribución de espacio público según incidencia territorial de la pobreza.
<b>Movilidad</b>	Desplazamientos promedio diarios por sector según incidencia territorial de la pobreza.
<b>Fuentes de empleo</b>	Número de empleos generados por sector según incidencia territorial de la pobreza

**Elaboración propia**

Por otro lado, actualmente, la inminencia de los efectos del cambio climático obliga a situar al ambiente como eje transversal de toda política urbana pues la conservación de la naturaleza es premisa de la vida y por tanto de todo derecho humano. Dentro de los acelerados procesos de urbanización, el tema ambiental toma un carácter relevante pues no podemos seguir construyendo viviendas y ciudades sin pensar de dónde proviene el agua que las provee, a dónde van los desecho que producen, ni qué rol juega dentro de la recomposición de los ciclos de la naturaleza el suelo que ocupamos ya que, sin una visión ambiental, las ciudades que construimos son cada vez más dependientes e insostenibles. Para evaluar las condiciones de acceso a recursos, bienes y servicios de la ciudad en función de la sustentabilidad se han planteado los siguientes indicadores:

### Cuadro 11

**Indicadores de sustentabilidad según el uso de recursos, bienes y servicios de la ciudad.**

<b>Recurso</b>	<b>Indicador de sustentabilidad</b>
<b>Suelo</b>	Densidad poblacional
	Número de hectáreas de suelo urbano incorporado por habitante
<b>Agua</b>	Porcentaje de provisión desde el propio territorio
	Número de litros de consumo por habitante
<b>Desechos sólidos y líquidos</b>	Número de toneladas de basura producidas por habitante
	Porcentaje de basura que se recicla
<b>Espacio Público</b>	Número de metros cuadrados de áreas verdes por habitante
<b>Movilidad</b>	Número de vehículos por habitante
	Tasa de utilización de transporte privado

Elaboración propia

Aplicando estos indicadores para la ciudad de Quito y al analizar la distribución de la pobreza en la ciudad, se puede constatar que los hogares pobres se concentran en los extremos de la urbe. Al revisar las estadísticas se observa que en Quito, el 22,2% de hogares son pobres pero esta cifra casi se duplica en el disperso urbano donde el 41,2% de los hogares son pobres.

### CUADRO 12

**Hogares pobres por necesidades básicas insatisfechas en Quito. Número de hogares y porcentajes por sector. 2001**

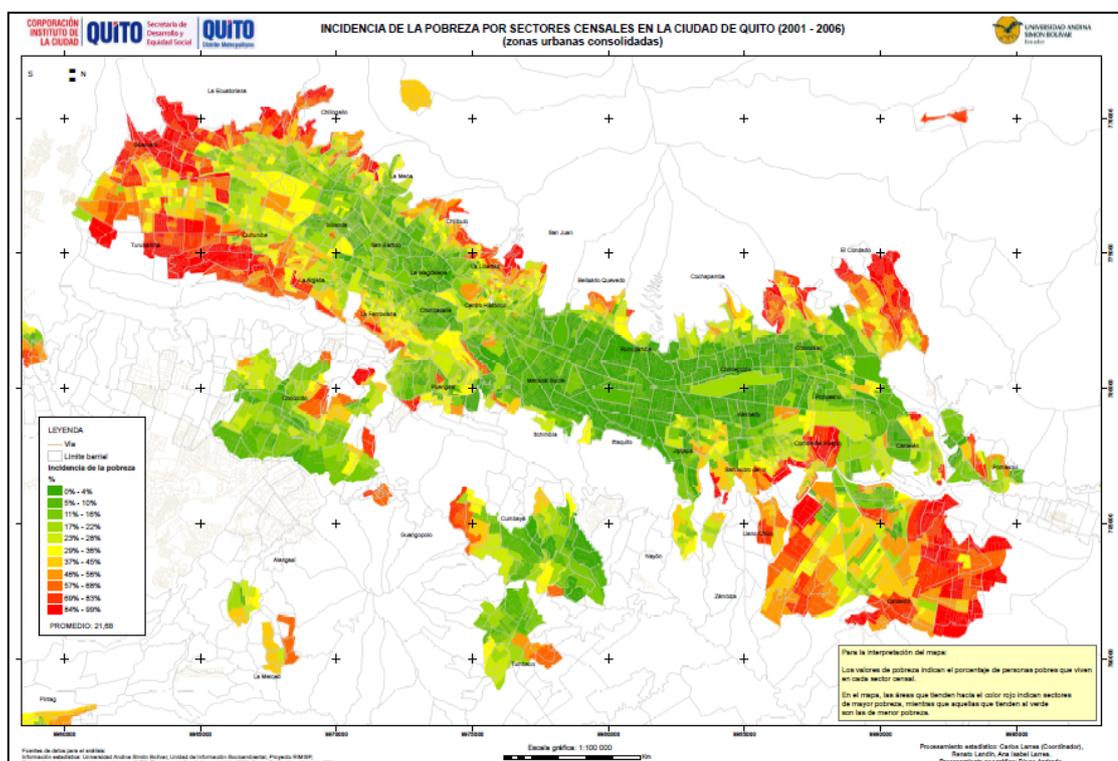
<b>Descripción</b>		<b>Total DMQ</b>	<b>Quito Urbano</b>	<b>Disperso Urbano</b>	<b>Suburbano o Rural</b>
<b>Pobreza por necesidades básicas insatisfechas</b>	<b>Hogares %</b>	22,2%	19,9%	41,3%	30,1%
	<b>Población</b>	467 358	328 107	5 307	133 944

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001; INEC

Elaboración: Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ

## MAPA 1

### Incidencia de la pobreza por sectores censales. Quito. 2001-2006



Fuente: Información estadística: Universidad Andina Simón Bolívar, Unidad de Información Socioambiental, Proyecto RIMISP, Estimación áreas pequeñas con base en INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 2006, Censo Población y Vivienda 2001. Información cartográfica: INEC, Sectores Censales 2001. MDMQ, Dirección de Planificación, sectores y barrios de Quito, 2007. Elaboración: Corporación Instituto de la Ciudad, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Universidad Andina Simón Bolívar en UASB, 2011

## CUADRO 13

Hogares en extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas en Quito. Número de hogares y porcentajes por sector. 2001

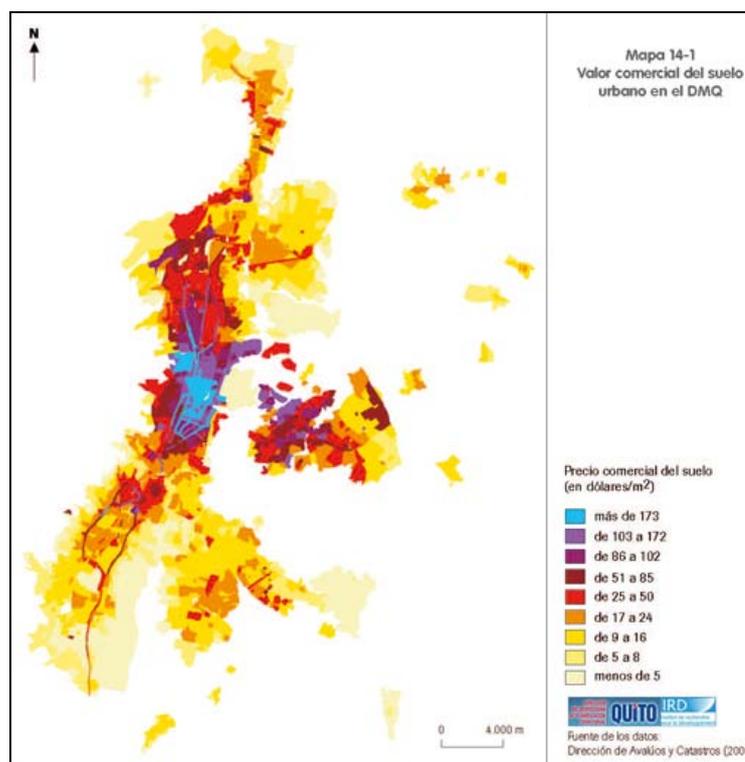
Descripción		Total DMQ	Quito Urbano	Disperso Urbano	Suburbano o Rural
Extrema Pobreza por necesidades básicas insatisfechas	Hogares %	8,2%	5,9%	43,3%	15,3%
	Población	205 242	116 354	6 682	82 206

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001; INEC  
Elaboración: Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ

En cuanto a la extrema pobreza la situación es similar, ya que si bien en Quito un 8,2% de los hogares se encuentran en extrema pobreza, en el disperso urbano un 43,3% de los hogares se encuentran en esta situación, es decir, que aproximadamente el 85% de los hogares ubicados en el disperso urbano se encuentran bajo la línea de pobreza y extrema pobreza (Mapa 1).

Esta distribución territorial de la pobreza en Quito puede ser fácilmente explicada a través de la estructura de precios de suelo en la ciudad, ya que el mercado se convierte en un elemento segregador que empuja a los pobres hacia los extremos de la urbe, donde los precios de suelo son más bajos (Mapa 2).

## MAPA 2 Valoración comercial del suelo. Quito. 2000

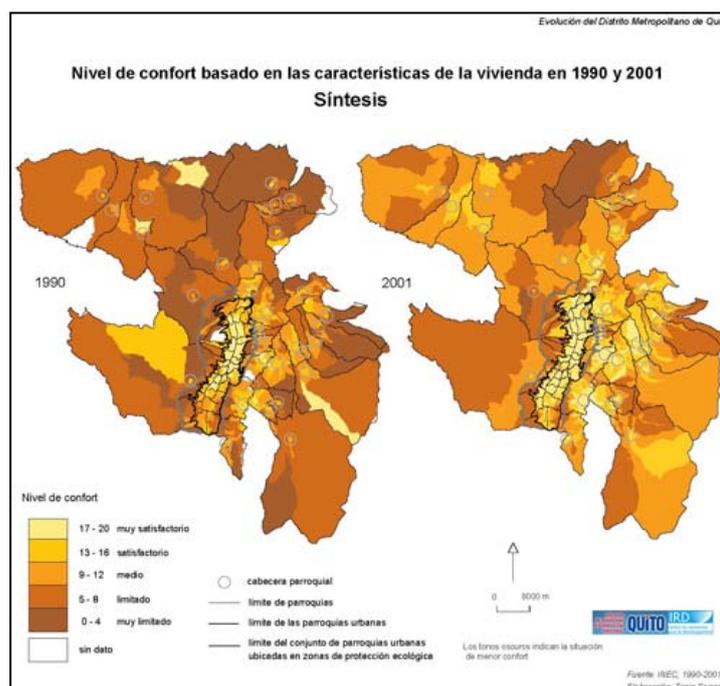


**Fuente:** Dirección de Avalúos y Catastros  
**Elaboración:** Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ- IRD



muy satisfactorios en el área consolidada de la ciudad mientras que en los extremos de ésta los niveles de confort son menores y llegan a ser muy limitados en el área suburbana y rural del Distrito. Debe recalcar que, en comparación al año 1990, en el 2001 las condiciones de habitabilidad de las familias del DMQ han mejorado (Mapa 4)

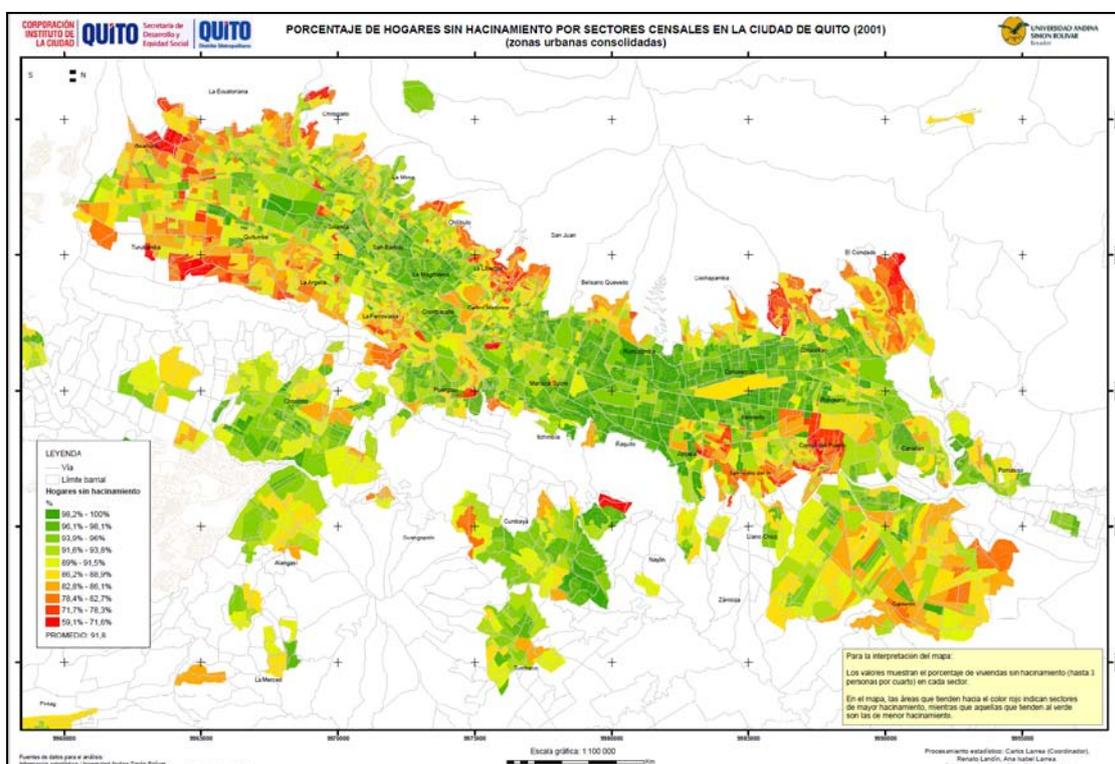
**MAPA 4**  
**Niveles de confort según características físicas de la vivienda. DMQ. 1990 y 2001**



**Fuente:** Unidad de Suelo y Vivienda-MDMQ  
**Elaboración:** Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ- IRD

Por otro lado, se evidencia que la mayor incidencia de hacinamiento en la ciudad se encuentra en sus extremos, al norte en el sector del Condado, Cotocollao, el Comité del Pueblo y San Isidro del Inca, en el centro hacia el occidente en el sector de la Libertad y en el sur en los sectores de Quitumbe, Turubamaba y Guamaní, coincidiendo la mayor incidencia de hacinamiento con la incidencia de la pobreza en la ciudad (Mapa 5).

## MAPA 5 Porcentaje de viviendas sin hacinamiento. Quito. 2001



Fuente: Información estadística: UASB, Unidad de Información Socioambiental, con base en INEC, Censo Población y Vivienda 2001. Información cartográfica: INEC, Sectores Censales 2001. MDMQ, Dirección de Planificación, sectores y barrios de Quito, 2007.

Elaboración: Corporación Instituto de la Ciudad, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Universidad Andina Simón Bolívar

Respecto al acceso a agua potable, las cifras muestran que el 91% de los hogares se encuentran abastecidos, cifra muy por encima del promedio nacional (72,6%) (SIISE, 2011). Sin embargo, la cobertura más baja se encuentra en el disperso urbano, donde también se encuentran la mayoría de asentamientos informales por lo que la falta de cobertura podría estar relacionada con las condiciones de legalidad de los asentamientos, su topografía, ya que generalmente estos asentamientos se encuentran en zonas de laderas o quebradas, o su situación de dispersión respecto al centro de la ciudad, lo cual encarece la dotación. En el Mapa 6 se puede observar que el déficit de este servicio se concentra en los extremos sur y occidental de la ciudad.

## CUADRO 14

### Dotación de agua potable por red pública. Quito. 2001

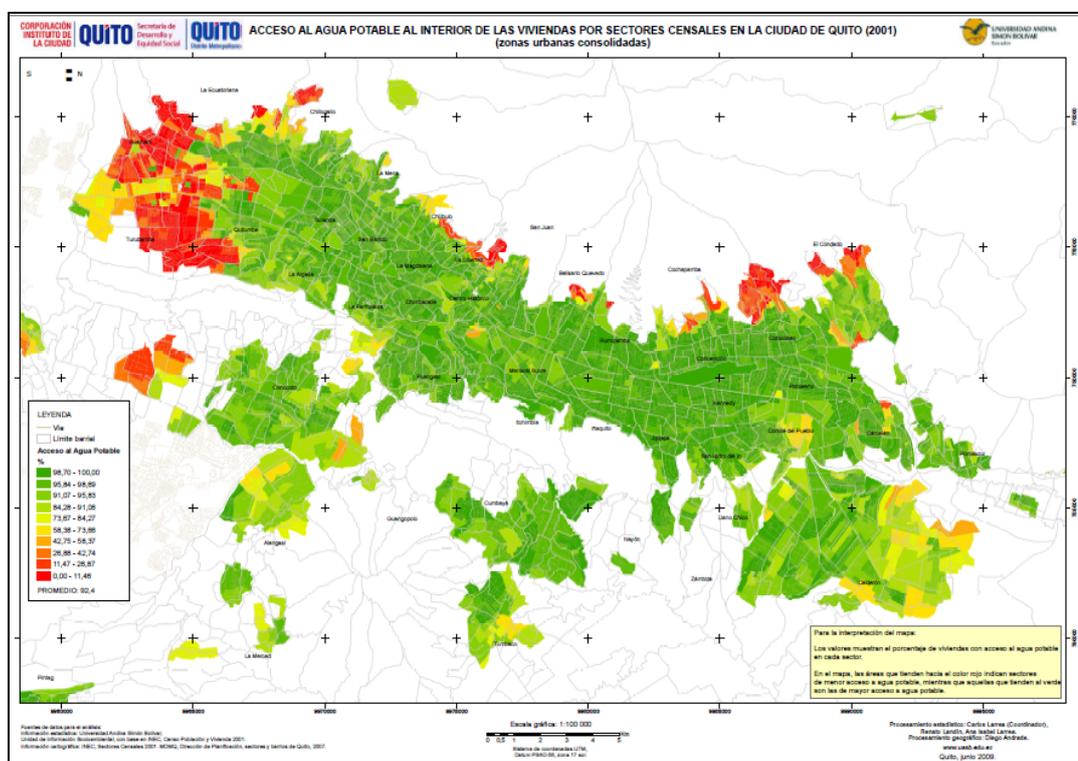
Descripción		Total DMQ	Quito Urbano	Disperso Urbano	Suburbano o Rural
Agua Potable - Red Pública	Hogares %	91,00%	93,20%	45,70%	84,70%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001; INEC

Elaboración: Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ

## MAPA 6

### Acceso a agua potable al interior de las viviendas por sectores censales. Quito. 2001



Fuente: Información estadística: UASB, Unidad de Información Socioambiental, con base en INEC, Censo Población y Vivienda 2001. Información cartográfica: INEC, Sectores Censales 2001. MDMQ, Dirección de Planificación, sectores y barrios de Quito, 2007.

Elaboración: Corporación Instituto de la Ciudad, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Universidad Andina Simón Bolívar

La cobertura de alcantarillado en la ciudad de Quito también se encuentra por encima del promedio nacional (48%) con un 83,4% (SIISE, 2011) y en Quito urbano llega a 91,7%, sin embargo, en el suburbano o rural la cobertura es de 56% y en el disperso urbano apenas alcanza el 16,3% (MDMQ, 2011).

### CUADRO 15

#### Cobertura de alcantarillado. Quito. 2001

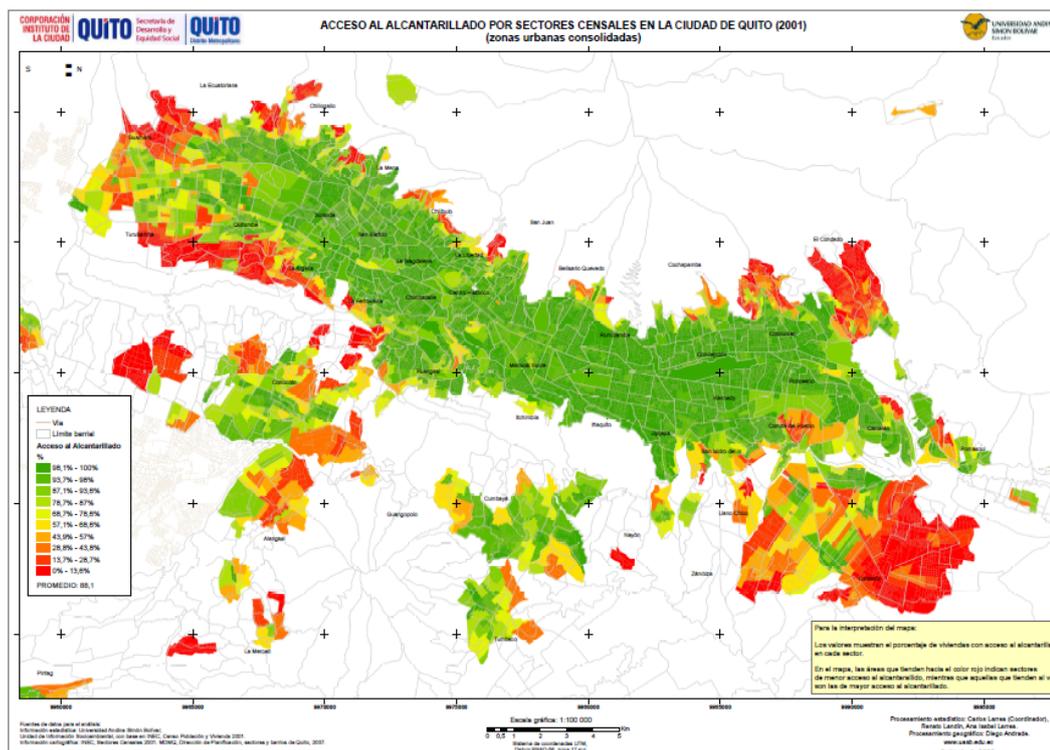
Descripción		Total DMQ	Quito Urbano	Disperso Urbano	Suburbano o Rural
Alcantarillado público	Hogares %	83,40%	91,70%	16,30%	56,00%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001; INEC

Elaboración: Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ

### MAPA 7

#### Acceso a alcantarillado por sectores censales. Quito. 2001



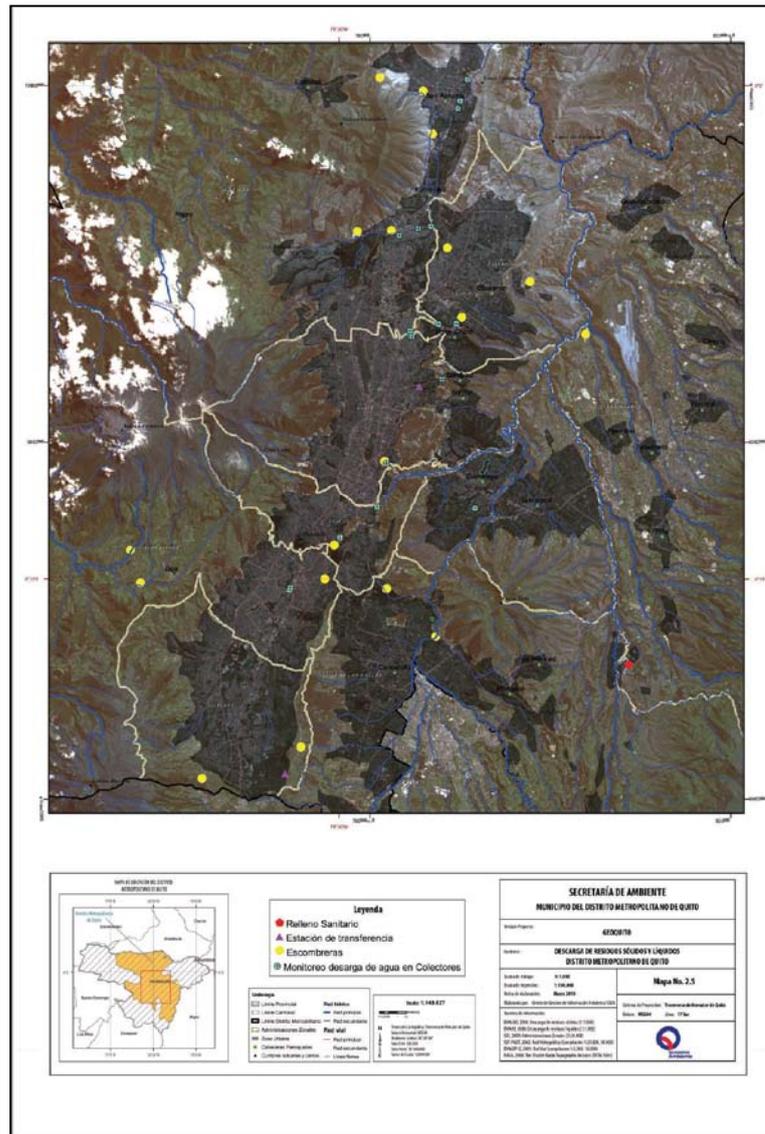
Fuente: Información estadística: UASB, Unidad de Información Socioambiental, con base en INEC, Censo Población y Vivienda 2001. Información cartográfica: INEC, Sectores Censales 2001. MDMQ, Dirección de Planificación, sectores y barrios de Quito, 2007.

Elaboración: Corporación Instituto de la Ciudad, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Universidad Andina Simón Bolívar

Similar a lo que sucede con el caso de la cobertura de agua potable, el mayor déficit se concentra en los extremos de la ciudad, pero en este caso no solamente en el extremo sur y occidente sino además en los extremos norte y oriental (Mapa 7).

## MAPA 8

### Distribución territorial de las descargas de residuos sólidos y líquidos. DMQ

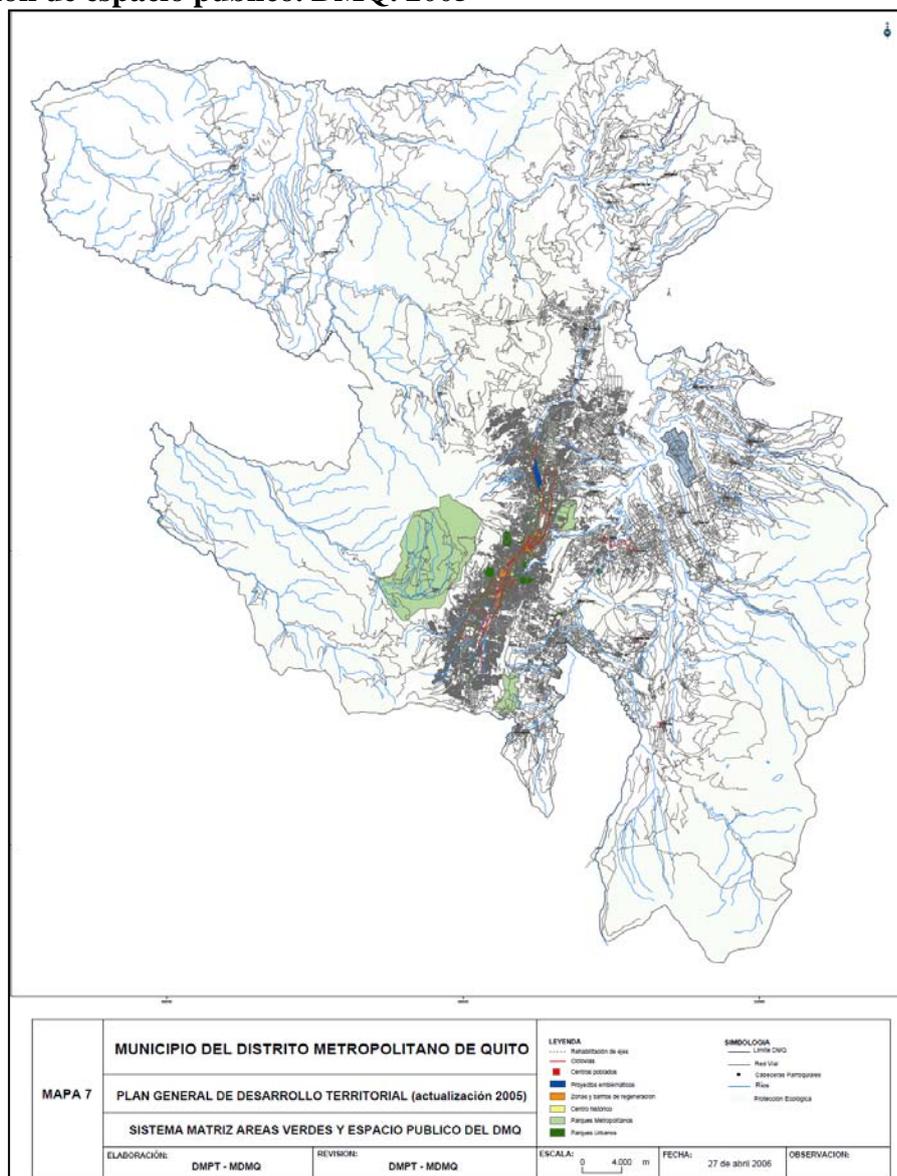


Fuente: EMASEO, 2010, EMAAP, 2008, SOT, 2009, SOT-PGDT, 2002, EMOP-Q, 2009, NASA, 2000.

Elaboración: Secretaría de Ambiente-MDMQ en PNUMA et al., 2011.

Sin embargo, también las descargas de residuos sólidos y líquidos se distribuyen en los extremos de la ciudad. Por un lado, el relleno sanitario se ubica a 40 km de la ciudad consolidada, por otro lado, las escombreras existente se concentran principalmente en el sector norte de la ciudad entre Calderón, San Antonio de Pichincha, Pomasqui y Zámbriza pero además se encuentran otras en las cercanías del Valle de los Chillos y en el Sur. Respecto a las estaciones de transferencia, una se ubica en Quitumbe y otra en Zámbriza (Mapa 8).

**MAPA 9**  
**Distribución de espacio público. DMQ. 2005**



Elaboración: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ en PGDT, 2006

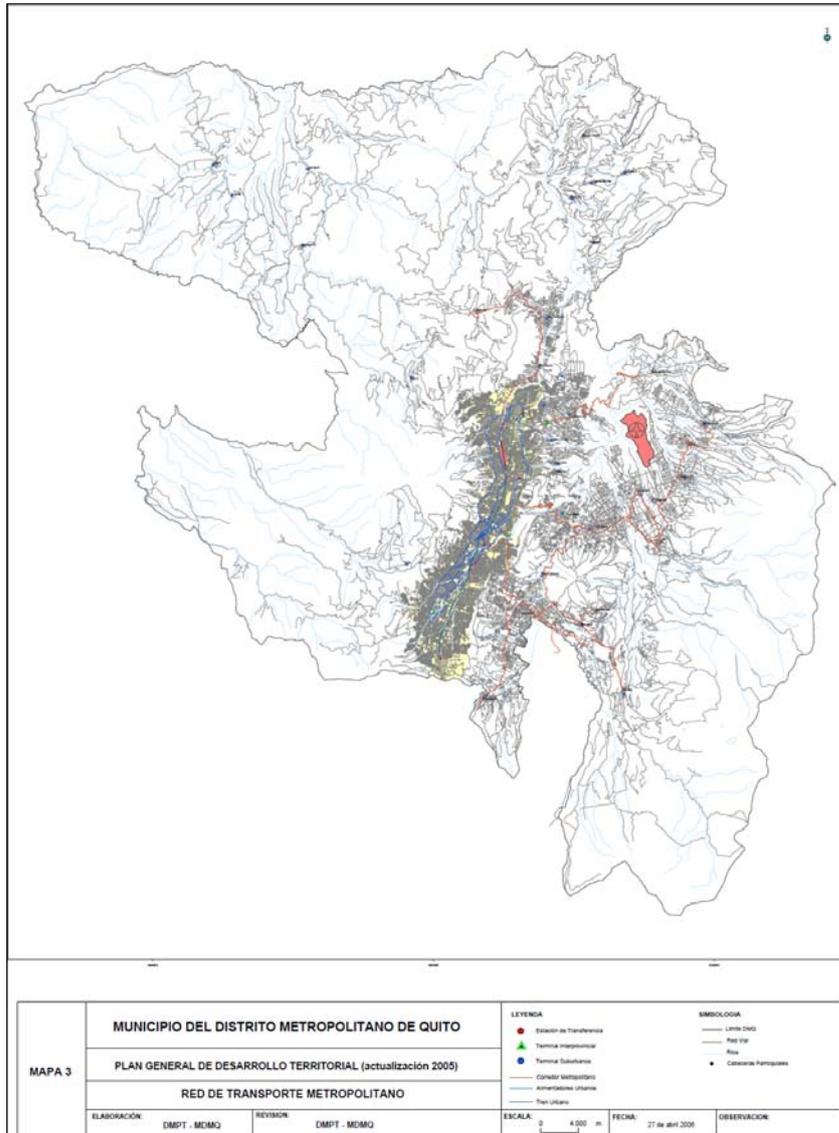
Respecto al acceso de servicios sociales, es evidente que éstos se encuentran concentrados en el centro norte. En el caso de los servicios de salud, según PNUMA et al. (2011) más del 77% de establecimientos, entre públicos y privados, se localizan en el área central.

La situación es similar con el espacio público (barrios regenerados, centro histórico, parques urbanos, ciclovía, proyectos emblemáticos, parques metropolitanos), sin embargo, resalta la presencia de un parque metropolitano al extremo sur de la ciudad, de un proyecto emblemático (Ciudad Mitad del Mundo) al extremo norte y la extensión de la ciclovía a lo largo de casi toda la ciudad. Cabe destacar, por otro lado, la total ausencia de espacio público en Los Chillos, Tumbaco, Calderón y Pomasqui (Mapa 9).

Al analizar las condiciones de movilidad de la ciudad, se puede observar que los principales sistemas de transporte urbano se concentran en el eje norte –sur, de manera longitudinal, y que pese a la existencia de los corredores metropolitanos que van hacia los extremos norte y sur de la ciudad y hacia los valles orientales de Tumbaco y Los Chillos, estos sectores no se abastecen de la misma manera, considerando la importancia de su población (Mapa 10).

Además, analizando los flujos de pasajeros y vehículos en la ciudad se puede comprobar que debido a la concentración histórica de equipamiento urbano y servicios en el centro y centro norte de la ciudad, la mayoría de flujos se dirigen hacia este sector y debido al crecimiento residencial de los valles aledaños a la ciudad de Quito, la cantidad de personas y vehículos que salen de estos sectores es muy importante, lo cual explica de manera sencilla la caótica movilidad que Quito enfrenta actualmente y evidencia la manera inequitativa en que se ha desarrollado la urbe, al no lograr aun la consolidación de diversas centralidades (Mapa 11).

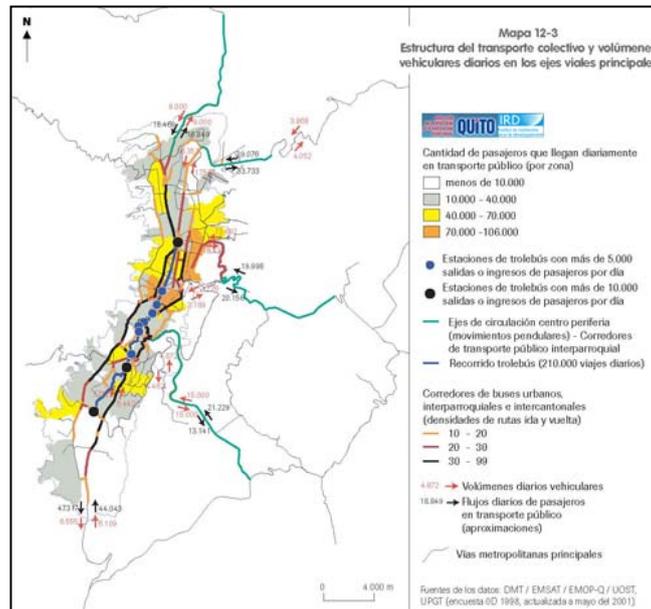
**MAPA 10**  
**Distribución de sistemas de transporte. DMQ. 2005**



**Elaboración: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ en PGDT, 2006**

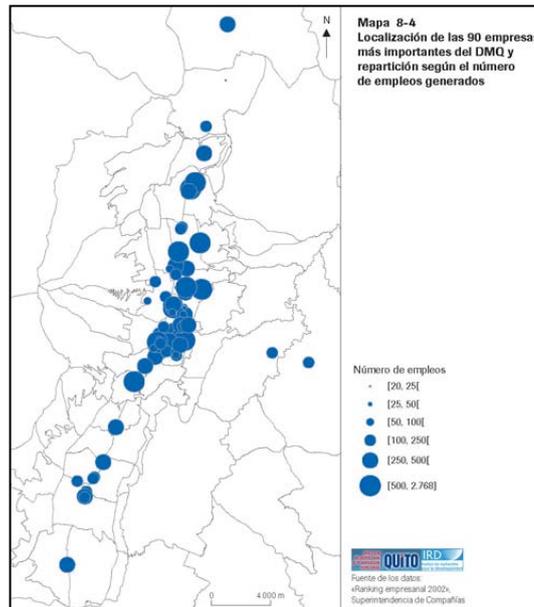
Finalmente, la lógica de los desplazamientos también estaría relacionada con la ubicación de las fuentes de empleo más importantes en la ciudad, ya que pese a los esfuerzos por descentralizar la gestión pública y construir una ciudad pluricéntrica, la zonificación que durante años marcó la planificación territorial de la ciudad y orientó la inversión pública y privada mantiene sus efectos en la lógica de funcionamiento de la misma y no podrá ser superada mientras prime la lógica del mercado de suelo en la construcción de la ciudad.

**MAPA 11**  
**Estructura de transporte colectivo y volúmenes vehiculares diarios en los ejes principales.**



**Fuente: DMT, EMSAT, EMOP-Q, UOST, UPGT**  
**Elaboración: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ- IRD**

**MAPA 12**  
**Localización de las 90 empresas más importantes y repartición según el número de empleos generados. DMQ**



**Fuente: Ranking empresarial 2002, Superintendencia de compañías**  
**Elaboración: Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ- IRD**

Como se puede ver en el Mapa 12 que localiza las empresas más importantes de Quito de acuerdo al número de empleos generados, la mayoría de ellas se encuentran localizadas en el centro norte. Si bien es cierto, como afirma De Mattos (2010), los avances tecnológicos permiten deslocalizar la producción, la ubicación de las empresas generadoras de empleo aun siguen teniendo un fuerte impacto en la construcción de centralidades.

**CUADRO 16**  
**Densidad demográfica en Quito. 2001**

<b>SECTOR</b>	<b>Densidad Demográfica Hab./ Ha.</b>
TOTAL DISTRITO	4
QUITO URBANO	73
DISPERSO URBANO	0,9
SUBURBANO o RURAL	1,1
NOROCCIDENTE (Delegación)	0,1
NORCENTRAL (Delegación)	0,4
AEROPUERTO	1,2
LOS CHILLOS	2
LA DELICIA	5
TUMBACO	6
ELOY ALFARO	7
CALDERON	11
QUITUMBE	39
EUGENIO ESPEJO (Norte)	51
MANUELA SAENZ (Centro)	96

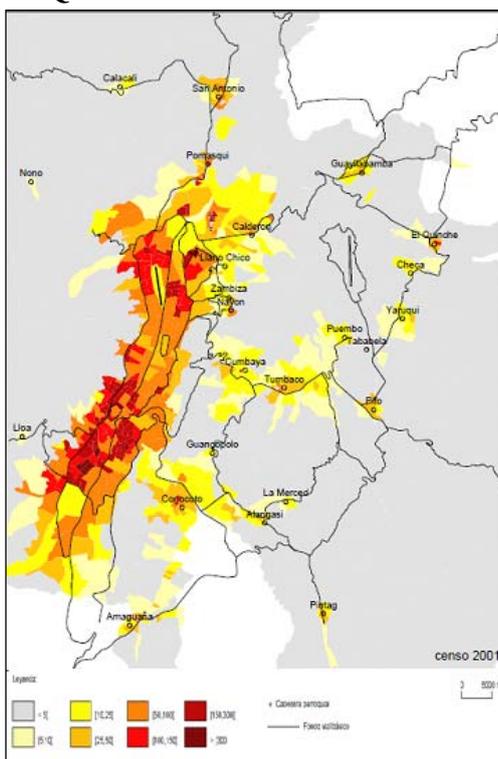
**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2001; INEC

**Elaboración:** Unidad de Estudios e Investigación; DMPT-MDMQ en MDMQ, 2011

Respecto al usufructo sustentable de los recursos, bienes y servicios de la ciudad, se puede ver que en cuanto al recurso suelo, actualmente Quito urbano tiene una

densidad de 73 hab/ha mientras que para el Distrito, la densidad poblacional promedio es de 4 hab/ha debido a que, en el disperso urbano como en las zonas de expansión, la densidad es muy baja (MDMQ, 2011) (Cuadro 16 y Mapa 13).

**MAPA 13**  
**Densidad de población. DMQ. 2001**



**Fuente:** INEC, Censo Población y Vivienda 2001.  
**Elaboración:** Dirección Metropolitana de Planificación Territorial-MDMQ

Además, analizando el número de hectáreas de suelo urbano incorporado se puede ver que entre 1972 y 1982 se incorporaron 2 016 hectáreas de suelo y que la población en ese mismo periodo se incrementó en 334 mil habitantes, lo cual indicaría que se incorporaron 0,01 hectáreas (100 m<sup>2</sup>) de suelo urbano por cada nuevo habitante mientras que entre 1982 y 1990 esta cifra fue de 0,04 ha/hab (400 m<sup>2</sup>/hab) y entre 1991 y 2010 esta cifra fue de 0,02 ha/hab (200 m<sup>2</sup>/hab).

## CUADRO 17

### Número de hectáreas de suelo urbano incorporado por habitante. DMQ<sup>34</sup>. 1974-2010

Año	Suelo urbano (hectáreas)	Hectáreas incorporadas	Población (miles de habitantes)	Crecimiento (miles de habitantes)	Hectáreas incorporadas por habitante
1974*	6 976		782		
1982	8 992	2 016	1 116	334	0,01
1990**	19 000	10 008	1 388	272	0,04
2010	31 809	12 809	2 231	843	0,02

Fuente: INEC; 2001 y Dirección General de Planificación, 1996 en Jaramillo Rosero, 1996, Carrión y Carrión, 1996, DMPT, 2006: 32 en PNUMA et al., 2011.

Elaboración propia.

Respecto al recurso agua, de acuerdo a datos de EPMAPS, el consumo de agua por habitante, entre 2005 y 2009, pasó de 165 L/d/hab a 156 L/d/hab. Sin embargo, debido al crecimiento poblacional, la demanda de agua para la ciudad se ha incrementado y para su abastecimiento es necesario llevar el agua a la ciudad desde fuentes cada vez más lejanas. Al respecto PNUMA et al. (2011) señala:

Actualmente las principales fuentes para Quito son las aguas de lluvia, los páramos de la cordillera Oriental y los deshielos de los glaciares de los volcanes Antisana (5 700 m) ubicado a 45 km al sureste de Quito, Cayambe (5 790 m) localizado a unos 70 km al noreste de la ciudad y Cotopaxi (5 898 m) a 40 km al sureste de Quito. La ubicación de estos puntos de origen hídrico refleja que la demanda del agua en la ciudad requiere de fuentes cada vez más lejanas, lo cual implica la construcción de nuevas infraestructura –con impactos ambientales y sociales- como el proyecto Ríos Orientales (PNUMA et al., 2011: 122).

En cuanto a la generación de residuos, de acuerdo a información manejada por EMASEO, se prevé un ligero incremento en la producción per cápita en comparación al 2000 en el que se tenía una producción de 0,784 kg/hab/día, pasando a 0,838 kg/hab/día en 2010. De la totalidad de residuos producidos en el año 2000 apenas se recicló un 9,73% según cifras de EMASEO (PNUMA et al., 2011).

<sup>34</sup> Nota Metodológica

\* Para incorporación de suelo urbano corresponde al año de 1972 (Plan Director 1973-1933)

\*\* Para incorporación de suelo urbano corresponde al año de 1991 (Reglamento urbano de Quito)

Finalmente, analizando las cifras de movilidad se destaca que entre 2002 y 2008, la tasa de motorización pasó de 145 vehículos por cada 1000 habitantes a 187, mostrando un incremento de 28,5%. Por otro lado, mientras que en 1998 alrededor del 20% de la población se movilizaba en transporte privado, para el 2010 esta cifra es de casi el 40%, según datos de la EMMOP (PNUMA et al., 2011). Estas cifras evidencian la vigencia de un modelo de desarrollo que no considera la finitud de los recursos disponibles y que no favorece el uso del transporte público y la disminución del uso del vehículo privado, uno de los principales factores contaminantes del planeta.

Si bien es cierto, en muchos aspectos las condiciones de habitabilidad en la ciudad de Quito son superiores al resto del país, las deficiencias persistentes en las condiciones de vida y la falta de equidad y sustentabilidad en el usufructo de los recursos y servicios de la ciudad, definitivamente, son consecuencia del modelo de urbanización actual, que según el PGDT (2006), se caracteriza por la expansión incontrolada y especulativa de áreas residenciales y por el deterioro de las áreas históricas parroquiales, que ha devenido en la incorporación inconexa y dispersa de las zonas de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui- San Antonio de Pichincha (PGDT, 2006).

Frente a esta realidad, el aporte de la política habitacional en el efectivo goce del derecho a la ciudad ha sido nulo y por el contrario, sus instrumentos se han insertado en la lógica de expansión de la ciudad. Pese a los postulados contenidos en la PHSAHVA (2010) que plantea como uno de sus objetivos “Contribuir a la conformación de la red de asentamientos humanos, ciudades y territorios incluyentes, solidarios, complementarios y participativos, para garantizar un hábitat sustentable como elemento fundamental del buen vivir de la sociedad ecuatoriana” (Ruiz, 2010: 39), su contribución en la consolidación de un nuevo urbanismo es limitado por lo que es necesario revisar los paradigmas bajo los cuales viene operando el sector vivienda en el país.

### **La lógica del subsidio a la demanda en la ciudad**

Los efectos sociales, económicos y ambientales del actual modelo de urbanización, obligan a pensar en la construcción de ciudades compactas, basadas en la

eficiencia energética y una planificación integradora que contemple un uso de suelo heterogéneo (Rogers, 1997)

La escasez de suelo urbanizado y la falta de oferta de vivienda para familias de escasos recursos económicos han configurado una ocupación desordenada del territorio y la constitución de asentamientos humanos precarios en zonas de alto riesgo y de costosa recuperación ambiental como quebradas, laderas o zonas inundables mientras que, según Rogers (1997), la influencia de los intereses inmobiliarios ha privilegiado las edificaciones de una sólo función por las facilidades constructivas y beneficios económicos que este modelo implica (Rogers, 1997).

En este contexto, resulta interesante la propuesta de Rogers (1997) de la construcción de ciudades compactas, considerando, como señala el autor, que además de los efectos ambientales positivos que genera, este tipo de ciudad permite integrar de mejor manera los espacios públicos en la vida urbana, favoreciendo los encuentros y aportando a la construcción de una ciudad basada en la comunidad (Idem). Dentro de estos propósitos, es importante considerar el rol que puede jugar la tecnología puesta al servicio del ambiente, la importancia de la incidencia política pues el Estado no puede quedar al margen de las propuestas y la urgencia de una concienciación ciudadana sobre cambios de patrones de consumo y la adopción de modos de vida sostenibles, que sean capaces de hacer frente a los determinantes económicos actuales. Al respecto el PGDT (2006) señala:

Para lograr una racionalidad económica de las inversiones públicas y privadas, la sustentabilidad ambiental, la recuperación de la vida urbana y una gobernabilidad eficiente y eficaz en el DMQ, es necesario revisar el modelo de crecimiento urbano disperso y reemplazarlo por uno de carácter compacto. Esta opción permite reducir gastos energéticos y costos de provisión de servicios urbanos, facilitar la implantación de servicios y equipamientos urbanos para todos los ciudadanos, evitar la urbanización de tierras agrícolas y de recursos naturales y el mantenimiento de las áreas preservadas (agrícolas o naturales) como un todo continuo de gran presencia territorial y la provisión de lugares donde se produzca el encuentro y la convivencia ciudadana (PGDT, 2006: 32).

Para lograr el objetivo de la reconcentración urbana, el PGDT (2006) plantea la reprogramación de la clasificación del suelo, el reajuste del Plan de Uso y Ocupación

del Suelo-PUOS, la reestructuración del área central urbana de la ciudad de Quito, la potenciación del Centro Histórico, la revitalización urbana, recuperación de espacios públicos y centralidades menores y la provisión de áreas verdes (PGDT, 2006).

En cuanto a la habilitación de suelo y vivienda, el PGDT (2006) propone varias medidas orientadas a garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad a la población, especialmente a los sectores más vulnerables. Con este objetivo se propone:

- Generación de suelo para programas habitacionales que garantice el acceso a espacio público, equipamiento y servicios.
- Instrumentos de regulación del mercado de suelo
- Mantenimiento e incorporación de reservas de suelo, sobretodo en áreas prioritarias como Quitumbe, Calderón, y San Antonio-Pomasqui<sup>35</sup>.
- Programas de mejoramiento de asentamientos precarios
- Densificación del área de la ciudad ocupada actualmente
- Ocupación de las áreas vacantes en la ciudad de Quito y en las cabeceras parroquiales
- Promoción de suelo urbano para vivienda de interés social
- Incentivo a la producción de materiales de construcción.
- Apoyo a la autoconstrucción organizada.
- Información y difusión de programas municipales de suelo y vivienda
- Regularización integral de la tenencia y propiedad de bienes inmuebles y de la construcción
- Concertación de los distintos actores para la ejecución de obras de urbanización y construcción de vivienda.
- Acceso a vivienda de familias de diversos ingresos, especialmente a los sectores vulnerables.
- Generación de equilibrio entre las diferentes formas de tenencia, tales como: arriendo, leasing o propiedad.
- Regeneración del parque habitacional

---

<sup>35</sup> El PGDT (2006) prevé la incorporación de 15.594 Has. de suelo urbanizable hasta el año 2020 en estas zonas, en las cuales aun persiste un 28.53% de suelo vacante debido a su baja densificación que llega a 15 hab/Has (PGDT, 2006)

- Regeneración de áreas residenciales que se encuentran deterioradas o subutilizadas
- Rehabilitación del parque patrimonial
- Fortalecimiento y consolidación de comunidades mediante la participación (PGDT, 2006)

Por otro lado, en el 2010, se expidió la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda-PMHV, la cual tiene como objeto orientar los procesos de suelo, hábitat y vivienda bajo los principios del Buen Vivir (PMHAV, 2010). La PMHV tiene como lineamientos la integralidad del hábitat, la sustentabilidad ambiental, la gestión participativa, la gestión municipal de suelo, la compactación urbana y la continuidad territorial de manera coherente con lo que plantea el PGDT (2006) y basada en lo que implica el derecho a la vivienda adecuada, a la ciudad y al hábitat.

Sin embargo, la lógica de expansión del mercado de suelo ha superado los planteamientos del PGDT (2006) y la PMHV (2010) y la política habitacional nacional se ha insertado en ella al no prever instrumentos de regulación urbana o de articulación a los existentes, ya que a través del SIV, coloca la tarea del planeamiento territorial en manos del mercado<sup>36</sup>.

Las regulaciones comprendidas dentro del reglamento del SIV se orientan básicamente a garantizar una adecuada focalización, calidad constructiva de las viviendas y transparencia y efectividad en el uso de los recursos, lo cual es deseable pero no suficiente en términos de desarrollo urbano. En este sentido, si bien es cierto, el SIV plantea como requerimiento la sujeción a normas urbanísticas, la dotación de servicios básicos y la debida aprobación municipal<sup>37</sup>, estos requerimientos no garantizan la consolidación de centralidades ni el acceso a servicios sociales, ni son capaces controlar la segregación.

---

<sup>36</sup> El 60% de los proyectos inscritos en el MIDUVI para el 2011 se encuentra ubicado en las zonas de Calderón, Los Chillos, Pomasqui y San Antonio (MIDUVI, 2011. e).

<sup>37</sup> “Las viviendas deberán ser construidas con sujeción a las normas urbanísticas, arquitectónicas y constructivas vigentes en el cantón y con la debida aprobación Municipal. En todos los casos la vivienda deberá entregarse en condiciones de habitabilidad inmediata, lo que incluye las obras de servicios básicos de infraestructura” (MIDUVI, 2010: 15-16)

Además, pese a la importancia que, en el caso de Quito, el PGDT (2006) da a la densificación de la ciudad ocupada, la regeneración del parque habitacional y el apoyo a la autoconstrucción organizada, el reglamento no prevé mecanismos para la adquisición de viviendas usadas y las opciones de acceso al bono de mejoramiento así como la participación de autoconstructores dentro del sistema son muy restringidas.

En el caso del bono de mejoramiento, en el 2010 tan solo se entregaron 1 541 bonos en todo el país frente a los 27 761 bonos para vivienda nueva (MIDUVI, 2011. a). Al respecto se señala que los bonos se entregan de acuerdo a la demanda existente, por lo que si el número de bonos de mejoramiento fue menor es porque hubieron menos postulaciones, sin embargo, las postulaciones, no demuestran la demanda de la población sino la demanda de los promotores inmobiliarios y de los oferentes de vivienda, para quienes la construcción de vivienda nueva resulta mucho más rentable.

Por otro lado, pese a que el reglamento no restringe la participación de organizaciones sociales y ONG dentro del sistema, para hacerlo estos actores deben adecuarse a las mismas condiciones que las empresas privadas pues el reglamento responde básicamente a la realidad de los actores privados.

Finalmente, como se desprende del presente análisis para Quito, la construcción de centralidades es un elemento fundamental para el efectivo goce del derecho a la ciudad pero dicha construcción implica un proceso que puede tardar décadas pues como lo señalan Carrión y Hanley (2005) la centralidad es una forma de organización del territorio y una forma de vida basada en la integración, la pertenencia y la representación (Carrión y Hanley, 2005: 20). Por tanto, aunque la política urbana debe enfocarse en la consolidación de centralidades ésta puede ser pensada desde la construcción de nuevas centralidades pero dado el tiempo y los recursos que esto conlleva también debería evaluar la posibilidad de recuperar centralidades existentes deterioradas o en proceso de deterioro.

Cabe recalcar, que la ciudad de Quito tiene una interesante experiencia de desarrollo de programas habitacionales dentro de la renovación urbana del Centro Histórico<sup>38</sup>. El proyecto de vivienda social en el Centro Histórico de Quito, seleccionado en el concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, pretendía generar un proceso sostenible de rehabilitación, preservando el valor histórico y monumental del centro histórico y proporcionando, al mismo tiempo, una mejor calidad de vida a los residentes de menores ingresos, para lo cual se articuló al subsidio de vivienda otorgado por el gobierno central. El proyecto tuvo como meta la creación de 500 viviendas sociales y conjugaba la preservación patrimonial con la adecuación de las viviendas a usos modernos (Premio Internacional de Dubai, 2000).

Además, de los resultados concretos en términos de acceso a vivienda para familias de menores recursos económicos, el Proyecto buscaba demostrar la viabilidad económica de devolver un uso residencial a los edificios vacíos del centro, planteando como estrategias la captación del subsidio estatal y un sistema de subsidios cruzados entre viviendas de diferentes costos. Como resultado se obtuvo la construcción de 144 nuevas viviendas, la adjudicación en propiedad de 284 viviendas y un 75% de viviendas cofinanciadas con el subsidio del Estado, en este sentido debe destacarse que el subsidio para vivienda en el centro histórico era 20% más alto que el que se otorgaba para el resto de la ciudad (Idem).

La experiencia de vivienda social en el Centro Histórico de Quito, es sin duda un modelo muy interesante de articulación de políticas de renovación urbana con políticas habitacionales, sin embargo, la experiencia es más bien puntual puesto que de ninguna manera expresa la orientación de la política habitacional ecuatoriana, la cual ha dirigido la mayor parte de sus recursos a la construcción masiva de vivienda nueva.

---

<sup>38</sup> A partir de 1994, a través de una alianza estratégica con el sector privado y el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, se inicia un ambicioso programa de recuperación del Centro Histórico de Quito orientado a revitalizar las actividades comerciales y de servicios, mantener e incrementar la población residente, facilitar el acceso a los servicios públicos, preservar las edificaciones y favorecer el turismo. Con estos fines, el Programa preveía como principal estrategia la atracción de inversión privada al centro histórico mediante el mejoramiento de la accesibilidad, la solución de conflictos existentes y la asociación con inversores privados para la rehabilitación de edificios de importancia estratégica (Rojas, 2004 )

Sin embargo, se debe reconocer que, actualmente, el reglamento prevé esta forma de intervención como se señala en el Artículo 108 del reglamento del SIV urbano:

**Art. 108.- De la Áreas patrimoniales y de renovación urbana.-** Los bonos para adquisición de vivienda, construcción de vivienda en terreno propio o mejoramiento, se podrán aplicar en la compra, el mejoramiento de viviendas que se ubiquen en áreas patrimoniales o de renovación urbana de las cabeceras cantonales, bajo las condiciones establecidas en este reglamento. En estos casos cabe la concertación de alianzas, con la cooperación de municipios, organizaciones no gubernamentales o sector privado en general para lograr intervenciones de mayor impacto. Para la aplicación del bono para adquisición de vivienda, se considerará proyectos de vivienda también al conjunto de soluciones habitacionales implantadas en edificaciones inventariadas como áreas patrimoniales o de renovación urbana, y que para su ejecución hayan cumplido con los requisitos establecidos por los respectivos municipios (MIDUVI, 2010. a: 35)

Pero dado que la entrega de bonos responde a la demanda que se hace desde los promotores inmobiliarios y los oferentes de vivienda, es necesario que desde las Municipalidades, así como desde el mismo Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI, se promueva incentivos para la ejecución de programas que aporten a la construcción de ciudades compactas, dado lo que éstas representan para el efectivo goce del derecho a la ciudad.

Además, se convierte también en parte del rol de la sociedad civil, aprovechar los espacios de participación que tiene -si no de forma expresa, al menos a través de la inexistencia de prohibiciones- para llevar a efecto los postulados acerca de la garantía de derechos a través de la ejecución de programas alternativos que concreten dichos postulados. Estas acciones deben ir acompañadas de la incidencia política orientada a promover que esta participación social sea incentivada por el Estado, pues no es posible que las organizaciones sociales compita con intereses empresariales y con el mercado en sí, debido a la capacidad organizativa y económica que tiene el sector privado.

Por tanto, se propone repensar las políticas habitacionales en función de lo que significa el derecho a la ciudad, para lo cual se propone como estrategia de acción, la

recuperación de la ciudad construida, en medio de un contexto de urbanización marcado por la expansión de las ciudades y sus consecuencias.

## **Capítulo IV.**

### **La recuperación de la ciudad construida como paradigma de la política habitacional**

#### **El derecho a la ciudad y la recuperación de la ciudad construida**

La recuperación de la ciudad construida puede ser comprendida desde la renovación urbana como desde los procesos de mejoramiento barrial, pues pese a que son dos acciones de escalas diferentes y pueden contener sentidos diversos, las dos herramientas resultan verdaderamente eficaces para garantizar el efectivo goce del derecho a la ciudad, permitiéndonos recuperar la función de centralidad de la ciudad existente, aprovechar más eficientemente el suelo y superar la fragmentación socio-espacial.

Si bien es cierto, el espacio urbano expresa la crisis de reproducción social que la globalización ha acarreado y la renovación urbana puede convertirse en el “caballo de Troya de la gentrificación” (Smith, 2002: 446), ésta no tiene una significación unívoca y debe ser interpretada y evaluada a partir de sus efectos en el sistema urbano y la estructura social. En este sentido, plantear, como principio de la renovación urbana, la garantía del derecho a la ciudad, implica darle una nueva mirada a este proceso, orientándolo hacia la redistribución equitativa de las cargas y beneficios que la ciudad genera y limitando los alcances de la propiedad privada en razón de su función social.

Por su parte, los procesos de mejoramiento integral en barrios populares pueden contribuir a la consolidación de una ciudad más amigable y segura, con mejores condiciones de habitabilidad para las familias de menores ingresos, reconociendo el aporte de las familias autogestionarias en la construcción de sus barrios y la ciudad, apoyando sus esfuerzos de producción social del hábitat<sup>39</sup> y fortaleciendo los barrios como centralidades.

---

<sup>39</sup> La producción social del hábitat comprende los procesos generadores de espacios habitables que se realizan por autoprodutores y agentes sociales in fines de lucro, tanto desde el ámbito individual como colectivo, lo cual implica un alto nivel organizativo de los participantes (Ortiz Flores, 2002).

En un contexto de crecientes problemas ambientales, sociales y económicos generados por la expansión de las ciudades, la recuperación de la ciudad construida, como un proceso de adaptación de la ciudad existente a nuevas funciones y actividades se sitúa en el foco del debate sobre políticas urbanas.

La recuperación de la ciudad construida puede convertirse en una estrategia democrática de producción de la ciudad a partir de la creación de nuevas centralidades y la revitalización de las antiguas centralidades, lo cual, sumado a procesos que fomenten el crecimiento económico y el desarrollo urbano sostenido se convierte en un importante aporte a la estabilidad política, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad económica y ambiental, haciendo que las ciudades dejen de ser percibidas como generadoras de problemas y se transformen en los puntales de un proyecto nacional (Carrión y Hanley, 2005)

(...) como las ciudades crecen menos que antes es factible empezar a pensar en urbes de calidad y no solo de cantidad, y como ahora tienen nuevas y más globales funciones, también es posible pensar que la ciudad existente y, más precisamente, que la renovación de sus centralidades, pueden convertirse en plataformas de innovación urbana y en proyectos que aporten a la estabilidad económica y política a nivel nacional (Idem: 18).

Además, la recuperación de la ciudad construida orientada a conservar la heterogeneidad de la ciudad, permite corregir las deseconomías que generan para las urbes la obsolescencia, subutilización y desvalorización de su infraestructura y equipamiento (Coulomb, 2007).

Sin embargo, la recuperación de la ciudad construida implica superar el urbanismo tradicional, centrado en la expansión urbana, y dar un salto hacia nuevas formas de producción de la ciudad (Idem). “El desafío es grande: se trata de “re-urbanizar”, cuando todo parece indicar que nuestras sociedades han olvidado como ‘hacer ciudad’” (Idem: 8)

Sin embargo, desde cualquier perspectiva, el éxito o fracaso de las políticas de renovación urbana o mejoramiento barrial dependerá de su coherencia y articulación con el resto de políticas urbanas y de su capacidad para limitar la influencia del mercado

inmobiliario en la fijación de las rentas del suelo pues de otra manera el impacto de dichas actuaciones resulta irrelevante frente a un conjunto de acciones mercantiles y políticas centradas en la periferia de la ciudad (Martínez, 2001).

### **El componente habitacional en las políticas urbanas**

Recuperar la función habitacional es uno de los retos más importantes de las políticas urbanas orientadas a la recuperación de la ciudad construida, dado que las condiciones que ofrece la periferia para ésta función son más favorables. Por un lado, los sectores de mayores ingresos pueden crear pequeñas centralidades exclusivas en la periferia, los promotores privados encuentran importantes ventajas respecto al precio del suelo y las economías de escala en la construcción masiva de vivienda nueva, mientras que para los sectores empobrecidos, la periferia constituye su única posibilidad de acceso a la propiedad (Coulomb, 2007) a través de la autoconstrucción o la oferta de vivienda subsidiada por el Estado.

Además, la revalorización que genera el mejoramiento barrial y la renovación urbana podría convertirse en un factor expulsor de la población de menores recursos económicos pues, en el juego del mercado, la función habitacional es relegada por usos de suelo más rentables, como el comercial. Sin embargo, el componente habitacional es un elemento fundamental en la perspectiva de la recuperación o consolidación de la función de centralidad, en tanto ésta se caracteriza por la heterogeneidad de los usos del suelo, entre ellos el residencial.

No puede perderse de vista que el derecho a la ciudad implica un usufructo equitativo de ella y los procesos de renovación y mejoramiento integral no deben constituirse en factores de exclusión social ya que de esta manera se contradeciría los principios del derecho a la ciudad y como lo señala Castells (1974) sería actuar sobre la expresión de la pobreza, relocalizarla, pero de ninguna manera resolverla (Castells, 1974).

La viabilidad de la permanencia de la función habitacional en centralidades rehabilitadas depende de la aplicación de estrategias adecuadas, entre ellas, los

subsidios, pues pese a las deficiencias que han mostrado en muchos casos en que, dados sus altos porcentajes y su proveniencia (fondos públicos), han terminado configurando prácticas insostenibles e irreplicables, es posible pensar en mecanismos de subsidio eficientes.

En este sentido se plantea que, reconociendo las condiciones de inequidad y pobreza existentes, el acceso a vivienda para los sectores de escasos recursos económicos requiere de un apoyo económico como el que brinda el SIV, pero éste apoyo económico debe promover el mejoramiento o la rehabilitación de vivienda, como estrategia de acceso a la centralidad y garantía del derecho a la ciudad de los sectores de menores recursos económicos.

Estos apoyos estatales podrían además complementarse a través de sistemas subsidios cruzados que surjan de la mezcla en un mismo inmueble del uso comercial/servicios en planta baja y uso habitacional en las plantas altas (Coulomb, 2007) o de políticas que permitan la captación de plusvalías generadas por la inversión pública u otros mecanismo de redistribución de cargas y beneficios de la ciudad como la venta de potencial constructivo como se prevé en el Estatuto de la Ciudad de Brasil.

Otra estrategia que se plantea son las intervenciones largo plazo, es decir, una rehabilitación progresiva que permita adecuar los trabajos a los ingresos de la población residente o la implementación de incentivos tributarios para la rehabilitación de inmuebles para alquiler.

En todo caso, es indudable que la viabilidad de la función habitacional requiere de un abordaje integral que incorpore el desarrollo económico y social de la población como uno de sus principales objetivos. De ninguna manera puede limitarse ni centrarse en una recuperación monumental (Idem).

La implementación de políticas habitacionales y urbanas incluyentes requiere de mecanismos y estrategias innovadoras que sean capaces de traducir los derechos reconocidos en acciones concretas.

## **El componente urbano de la política habitacional**

El desencuentro entre las políticas urbanas llevadas a cabo por el Municipio y las políticas habitacionales nacionales en Quito muestra las limitaciones de un modelo de gestión sectorial y las consecuencias de la descoordinación entre los distintos niveles de gobierno pues mientras, por un lado, el gobierno municipal ha invertido un importante porcentaje de su presupuesto en renovación urbana y mejoramiento barrial, las políticas habitacionales llevadas a cabo por el gobierno central han favorecido, a través del Sistema de Incentivos de Vivienda-SIV, la producción masiva de vivienda nueva en las periferias.

Este hecho, luego de llevarnos a reflexionar acerca de mecanismos que viabilicen la permanencia de la función habitacional en las centralidades recuperadas, nos conduce hacia un análisis respecto al tipo de ciudades que estamos produciendo y la necesidad de que todas las políticas habitacionales se vinculen al desarrollo urbano.

Recuperar la ciudad en todas sus dimensiones es recuperar su esencia, su carácter heterogéneo y plural. La ciudad ha tenido y debe seguir teniendo múltiples funciones urbanas (Coulomb, 2007: 3). Recuperar la ciudad construida es una manera de recordar el “carácter” de la ciudad y propiciar un modelo de ciudad compacta, que contemple un uso mixto del suelo, agrupando la vivienda, el ocio y el trabajo en un mismo espacio, en oposición a las ciudades zonificadas, conectadas a través de autopistas y donde el automóvil juega un rol fundamental (Rogers, 1997).

La propuesta se orienta a plantear nuevos mecanismos de reconstitución de las ciudades con sus heterogeneidades y tensiones sin dejar que la ciudad producida termine siendo un reflejo de los intereses inmobiliarios.

En este sentido uno de los mayores retos de las políticas habitacionales, de la renovación urbana y de las políticas urbanas en general es retomar las herramientas conceptuales que el derecho a la ciudad brinda para abordar estos aspectos desde una perspectiva de equidad, eficiencia, sustentabilidad e integralidad y aterrizar todos estos

principios conceptuales en herramientas de gestión pues de otra manera seguimos anclados a discursos ideológicos. Al respecto Borja (2004) señala:

Aunque el discurso público en los últimos tiempos parece muy preocupado por la exclusión es aún más preocupante como su práctica muchas veces contribuye a reforzar los mecanismos excluyentes. Las políticas urbanas, especialmente a la hora de efectuar grandes proyectos de infraestructuras, raramente tienen en cuenta objetivos de redistribución social y de integración de sectores excluidos. Otras veces se realizan proyectos destinados a sectores vulnerables (operaciones de vivienda, espacios públicos, etc.) sin tener en cuenta, ni tan solo escuchar, las demandas de esta población, y menos aún, intentar primero entender sus aspiraciones (Borja, 2004: 40).

Finalmente, la participación de la sociedad civil y la capacidad de diálogo y consenso de los distintos actores jugarán un rol fundamental en la generación de alternativas que viabilicen el efectivo goce del derecho a la ciudad, considerando los nuevos desafíos que las problemáticas ambientales y sociales, como el cambio climático y el vertiginoso proceso de urbanización, plantean para las políticas públicas.

## Conclusiones

- El cambio de paradigma del modelo de desarrollo vigente en el Ecuador hacia lo que se ha denominado como *Buen Vivir* no ha implicado una ruptura paradigmática dentro de las políticas habitacionales ecuatorianas. Pese al avance en cuanto al reconocimiento de derechos tales como la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad y al hábitat en la Constitución vigente (2008) y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), las políticas habitacionales y el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda continúan centrados en la producción de vivienda en el marco de una política de subsidio a la demanda, tal como se ha venido haciendo desde la época neoliberal. Aunque la creación de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos y la elaboración de la Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada representan un importante avance institucional en la ruptura paradigmática que implica el Plan Nacional para el Buen Vivir, su alcance es aún muy limitado pues no han logrado un mayor impacto dentro del presupuesto, en el cual se evidencia la prioridad de la política pública.
- Si bien, la política de subsidio a la demanda ha demostrado ser exitosa en cuanto a su capacidad de focalización y masificación, sus impactos sociales y urbanos son muy cuestionables pues deja la producción de vivienda social en las manos del mercado, haciendo que el criterio que prime en la localización de las viviendas sea la renta del suelo, sumándose a la lógica de expansión de las ciudades sin considerar los costos sociales y ambientales que esta lógica conlleva.
- El subsidio a la demanda se considera una política habitacional incompleta pues interviene en el mercado de vivienda entregando recursos pero sin tomar las riendas de políticas urbanas de regulación que garanticen la eficiencia de esos recursos a corto y largo plazo y que propicien condiciones de equidad y sustentabilidad en las ciudades. El análisis del acceso a recursos, bienes,

servicios y oportunidades en la ciudad de Quito muestra una alta cobertura en cuanto a servicios básicos, sobretodo en comparación con el resto del país, sin embargo, en cuanto el acceso a centralidades se puede observar condiciones de inequidad muy marcadas entre el hipercentro y la periferia. Así mismo, se puede observar un patrón de acceso a recursos poco sustentable, lo cual está directamente relacionado con el tipo de crecimiento de la ciudad, el cual está basado en la expansión. Por tanto, la posibilidad de un efectivo goce del derecho a la ciudad se encuentra ligado a la posibilidad de cambiar el actual tipo de crecimiento y aplicar políticas orientadas a la construcción de una ciudad compacta, sin embargo, la política habitacional de subsidio a la demanda si bien no es la única causante de la expansión residencial de la ciudad hacia las periferias, participa de esta lógica en tanto no posee ningún criterio de regulación urbana y sobretodo en tanto deja la localización de las viviendas en manos del mercado.

- El derecho a la ciudad, en tanto derecho reconocido constitucionalmente, debe configurarse en el nuevo paradigma de la política habitacional en el Ecuador pues su contenido permite repensar dichas políticas en función de una mirada integral que comprende a la ciudad como un derecho colectivo y defiende el ejercicio pleno de ciudadanía, la función social de la ciudad y la propiedad urbana, la gestión, producción, y disfrute democrático de la ciudad y el manejo sustentable de recursos naturales y energéticos. Con este fin es necesario superar la ambigüedad y dispersión respecto a la definición del derecho a la ciudad y construir indicadores que den cuenta de su efectivo goce.
- La construcción de centralidades es un elemento clave en la garantía del derecho a la ciudad pero dicha construcción implica un proceso que puede tardar décadas, ya que no solo implica la construcción física, por tanto, en función de la optimización de tiempo y recursos, debe priorizarse la recuperación de centralidades existentes.

## **Bibliografía**

Acosta M., María Elena (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70: análisis, balance y aprendizajes*. Disertación de Maestría en Políticas Públicas con mención en Desarrollo Local y Territorio. Quito: FLACSO Ecuador.

Aguilar, Luis (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Asher, Francois (2004) *Los nuevos principios del urbanismo: el fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid: Alianza Editorial.

Banco Central del Ecuador-BCE (2011). Disponible en [www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003](http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000003) acceso junio 2011.

Banco Interamericano de Desarrollo –BID (2011). Disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-urbano-y-vivienda,6228.html> acceso junio 2011.

BBC (2008). “En agosto de 2007 comenzó la peor crisis financiera global de las últimas décadas”. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/crisis\\_financiera/newsid\\_7315000/7315229.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/crisis_financiera/newsid_7315000/7315229.stm) acceso octubre 2008.

Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Borja, Jordi (2004) “Espacio público y espacio político” en *Seguridad ciudadana. Experiencias y desafíos*, Lucía Dammert (Comp): 18. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso. Red 14. Seguridad ciudadana en la ciudad. Programa URB-AL.

Bourdieu, Pierre (2001). *El Campo político*. La Paz: Plural Editores.

Carta Mundial por el derecho a la ciudad (2005). Disponible en [http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta\\_mundial\\_derecho\\_ciudad.pdf](http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf) acceso julio 2011.

Carrión M., Fernando y Hanley, Lisa (2005). “Renovación urbana y proyecto nacional” en *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*, Carrión M., Fernando y Hanley, Lisa (Comp.): 13. Quito: FLACSO Ecuador.

Carrión, Fernando (2010): *Ciudad: memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI-MDMQ

Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI editores.

Congreso de Colombia. Ley 388 (1997). Colombia: Diario Oficial No. 43.091. 49. Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/documentos/ley\\_0388\\_180797.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/ley_0388_180797.pdf) acceso agosto 2011

Constitución del Ecuador (2008).

Coulomb, René (2007) “Construyendo utopías desde el centro”, en *Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*, Mesías, R., A. Suárez Paredón, y V. Delgadillo. México: CYTED / CENVI.

DAES-UN (2010). “Tendencias urbanas: urbanización y crecimiento urbano”. Disponible en [http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/SP/Urbanization\\_and\\_Economic\\_Growth.pdf](http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/SP/Urbanization_and_Economic_Growth.pdf) acceso marzo 2011.

De Mattos, Carlos (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Marco Córdova (Comp.): 35. Quito: FLACSO Ecuador- Ministerio de Cultura.

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI- MDMQ.

Drasdooff, Daniel (s/f). “Movilizando recursos del sector vivienda para mejorar vivienda de familias de menores ingresos”. Disponible en <http://www.iadb.org/news/docs/housingcpdf.pdf> acceso junio 2010.

Escobar, Arturo (1996), *La invención del Tercer Mundo. Construcción y Reconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma

Fergusson, James (1990). *The Antipolitics machine, Development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho*. Londres: Cambridge U.

Finquelevich, Susana (2004); Ciudades y redes telemáticas: centralidades y periferias en la sociedad informacional. En *El rostro urbano de América Latina*, Torres, Ana Clara (Comp.): 115. Buenos Aires: CLACSO.

Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.) (2006). *Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Naciones Unidas: FLACSO - Sede México

Gallo, Ignacio (2008). “Hábitat y Ordenamiento Territorial” dentro del Curso Gestión Urbana y de Suelo”. Bogotá: Fedevivienda

Gestión de Información-MIDUVI (2010). *Política Nacional de Hábitat y Vivienda*. Ponencia presentada ante el Contrato Social por la Vivienda. Agosto 2010. Quito-Ecuador.

Grijalva, Agustín. (s/f)“¿Qué son los derechos colectivos?”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar- Programa Andino de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/GRIJALVA%20AGUSTIN.pdf> acceso agosto 2011.

Gudiño, María Elina (2010). “Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial”. Ponencia presentada en el XI Coloquio Internacional de Geocritica, 2-7 de mayo. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Harvey, David (2008). “El derecho a la ciudad”. Disponible en <http://www.correntroig.org/spip.php?article362&lang=ca> acceso julio 2011.  
Instituto Nacional de Estadística y Censos –INEC (2011). Disponible en [http://www.inec.gov.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=235&Itemid=180](http://www.inec.gov.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=235&Itemid=180) acceso agosto 2011.

Lefebvre, Henri (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Martínez, Emilio (2001) “Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial”, *Revista Catalana de Sociología*. No. 14. pp.87-103

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular-FEDEVIVIENDA, Metrovivienda, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos- ONU-Habitat Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2005). *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia-Una práctica hecha realidad-*. Colombia: Produmedios.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2010). *Acuerdo Ministerial 0009*. Quito: MIDUVI. Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=107:107-reglamento-de-vivienda-rural-y-urbano-marginal-acuerdo-ministerial-09&Itemid=755](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=107:107-reglamento-de-vivienda-rural-y-urbano-marginal-acuerdo-ministerial-09&Itemid=755) acceso agosto 2011.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2011). “Resumen Ejecutivo Años: 2002 - agosto 2011 y Gestión MIDUVI 2002-2006 y 2007- agosto 2011”. Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=214:214-resumen-ejecutivo-anos-2002-abril-2010&Itemid=755](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=214:214-resumen-ejecutivo-anos-2002-abril-2010&Itemid=755) acceso agosto 2011. a

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2011). Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=241&Itemid=143](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=241&Itemid=143) acceso agosto 2011. b

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2011). Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=360&Itemid=792](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=360&Itemid=792) acceso agosto 2011. c

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2011). Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=377:378-informacion-presupuestaria-inicial-miduvi-2011&Itemid=755](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=377:378-informacion-presupuestaria-inicial-miduvi-2011&Itemid=755) acceso agosto 2011. d

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda- MIDUVI (2011). Disponible en [http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=118:118-listado-de-proyectos&Itemid=755](http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=118:118-listado-de-proyectos&Itemid=755) [www.miuvi.gob.ec](http://www.miuvi.gob.ec) acceso septiembre 2011. e

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-MDMQ (2011). Disponible en <http://sthv.quito.gov.ec/images/indicadores.htm> acceso agosto 2011.

Ortiz Flores, Enrique. (2002). “Con los pies en la tierra”. En *Vivitos y coleando*. Ciudad de México: Habitat International Coalition -Oficina Regional para América Latina y Universidad Autónoma Metropolitana.

Ortiz Flores, Enrique (2006). “Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”. En *El derecho a la ciudad en el mundo*, Enrique Ortiz Flores (Comp.): 17. Ciudad de México: Habitat International Coalition -Oficina Regional para América Latina.

Ortiz Flores, Enrique (2008). “El derecho a la ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta”. En *El derecho a la ciudad en el mundo*, Enrique Ortiz Flores (Comp.): 263. Ciudad de México: Habitat International Coalition -Oficina Regional para América Latina.

Ortiz Flores, Enrique. Coord. (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo*. Ciudad de México: Habitat International Coalition -Oficina Regional para América Latina.

Ospina Lozano, Óscar Raúl (2010). *Dolarización y desarrollo urbano: mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Abya Yala

Paquette, Catherine y Mabel Yescas (2009) “Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate”. *Revista Centro-h*. No 3. pp 15-26. Disponible en <http://www.revistacentro-h.org/pdf/38.pdf> acceso julio 2011.

Paramio, Ludolfo (2008). “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42.

Plan General de Desarrollo Territorial –PGDT (2006). Actualización. Quito: Municipio de Distrito Metropolitano de Quito.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Disponible en <http://plan.senplades.gov.ec/web/guest/inicio;jsessionid=22EF143ECB66F467B74E694721DE04DD> acceso junio 2011

Peyronnie, Karina y René de Maximy (2002). *Quito inesperado*. Quito: Abya-Yala. 316p.

Pisarello, Gerardo y Tedeschi, Sebastián (2005). “Transformar la ciudad en un mundo global”. En *El derecho a la ciudad en el mundo*, Enrique Ortiz Flores (Comp.): 213 Ciudad de México: Habitat International Coalition -Oficina Regional para América Latina.

Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda-PMHV (2010). Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Premio Internacional de Dubai (2000) en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp517.html> acceso julio 2010

Premio Internacional de Dubai (2000) en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp517.html> acceso julio 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA, Fondo Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO (2011). Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano: ECCO Distrito Metropolitano de Quito. FLACSO Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Clayton, Ciudad del Saber: Fondo Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Poggiessse, Héctor (2004) “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y el desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro” en *El rostro urbano de América Latina*, Ana Torres (Comp.): 229. Buenos Aires: CLACSO.

Poulantzas, Nicos (1979). *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Poulantzas, Nicos (1977). *Sobre el estado capitalista*. Barcelona: Editorial Laia.

Rogers, Richard 2001 (1997). *Ciudades para un pequeño planeta*. Original: Cities for a small planet. Traducción: Miguel Izquierdo y Carlos Sáenz. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A.

Rojas, Eduardo (2004). *Volver al Centro*. Washington: BID.

Rolnik, Raquel (Coord.) (2001). *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Instituto POLIS en [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Spanish\\_Ch6.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch6.pdf) acceso agosto 2011

Ruiz, Silvana (2008) “El Contrato Social por la Vivienda: por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat”. En *Revista Vivienda Social y Desarrollo*. No. 24 y25. Guayaquil: IPUR., pp 37-42.

Ruiz, Silvana (2010). Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada. Consultoría MIDUVI-CP-001-2010.

Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.

Shipper, Lisa, María Paz Cigarán y Merylyn Mckenzie Hedger (2008). *Adaptación al cambio climático: el nuevo desafío para el desarrollo en el mundo en desarrollo*. PNUD. Disponible en

[http://www.undp.org/climatechange/docs/spanish/undp\\_adaptation\\_final\\_sp.pdf](http://www.undp.org/climatechange/docs/spanish/undp_adaptation_final_sp.pdf) acceso septiembre 2011.

Siclari, Paola (2009). “Instrumentos de integración social en la nueva política habitacional y urbana en Chile”. *Revista centro-h*. No 3. pp 63-75.  
SIISE (2011) en [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec) acceso agosto 2011.

Smith Neil (2002) "New globalism, new urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy". *Antipode* vol. 34, issue 3. pp 427 – 450.

Sugranyes Ana y Rodríguez Alfredo (2006). *El problema de los con techo*. Santiago de Chile: Sur

Sunkel, Oswaldo y Gustavo Zuleta (1992). “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90”. Bogotá: [s.n.]. pp 22-42

Universidad Andina Simón Bolívar-UASB (2011). “Mapas socioeconómicos del Ecuador” disponible en <http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=2132> acceso junio 2011.