

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero

**Director:** Francisco Rhon Dávila Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Marganta Guachamín

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números

EXTERIOR. US\$ 45

ECUADOR US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR US\$ 15

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR US\$ 5,50

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel# 2522763 Fax. (5932) 2568452

E-mail caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

## IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 76

---

Quito-Ecuador, Abril del 2009

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Predominio de Alianza País,  
incertidumbre económica y fragmentación política / 7-20

Conflictividad socio-política: Noviembre 2008 - Febrero 2009 / 21-28

## TEMA CENTRAL

Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador / 29-54

*Oscar Raúl Ospina y Jaime Erazo Espinosa*

La vivienda en Cuba. Reflexiones en torno a un problema pendiente / 55-74

*Eliana Cárdenas*

Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción  
de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina / 75-92

*María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez*

La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared / 93-106

*María Elena Acosta*

El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media  
y diferenciación social / 107-122

*Julio Calderón Cockburn*

Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda / 123-132

*Franklin Solano Castro*

La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo / 133-  
146

*Nabil Bonduki*

## DEBATE AGRARIO

30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales  
y agrarios en Ecuador / 147-174

*Manuel Chiriboga*

## **ANÁLISIS**

Entre el populismo autoritario y la preservación de valores ancestrales:  
la identidad boliviana como consciencia de una crisis histórica / 175-192

*H.C.F. Mansilla*

La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante / 193-214

*Bernardita Weisser Soto*

## **RESEÑAS**

Veintiocho de Mayo de 1944: una democracia fallida / 215-220

*Julio Echeverría*

## La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared

María Elena Acosta M.<sup>1</sup>

*Esta invitación a reflexionar sobre lo ocurrido en el tema de la “vivienda popular” o “vivienda social” durante estos años, confronta las prácticas de producción y acceso a la vivienda, con el concepto de vivienda adecuada, de trascendencia sociológica, económica, política y cultural, que tiene complejas implicancias sobre la gestión de la vivienda en términos de calidad, lo cual se traduce en los resultados de los programas implementados y las opciones que las familias de bajos ingresos tienen a su alcance. Teniendo presente que la vivienda tiene múltiples dimensiones, las interrogantes que se pretenden despejar son: ¿cuáles han sido los procesos, los avances, los éxitos, los fracasos?; ¿a qué tipo de viviendas acceden las familias de bajos ingresos?; ¿qué programas de vivienda se han implementado, ofertado o difundido en los distintos gobiernos?; ¿en los dos casos se cumplen las características, criterios y condiciones del concepto de vivienda adecuada?*

**E**cuador Debate abordó el tema de la vivienda popular en 1986 con el artículo “De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso”.<sup>2</sup> Su reflexión alertó sobre el inicio de la desvalorización conceptual de la vivienda y entregó un análisis oportuno sobre la oferta electoral denominada Pan, Techo y Empleo, del gobierno de turno.

En esta oportunidad y después de 23 años, Ecuador Debate invita a reflexionar sobre lo que ha ocurrido en el tema

durante este tiempo, cuáles han sido los procesos, los avances, los éxitos, los fracasos, entre otros. Esta reflexión que se da en el marco de la recesión mundial; la crisis financiera, ambiental, energética y alimenticia; la caída del precio del petróleo y la dramática crisis hipotecaria internacional, aspectos que afectan las distintas iniciativas de acceso a la vivienda.

Históricamente, uno de los anhelos de las familias fue y es tener una vivienda: “un lugar bonito y seguro para

---

1 Máster en Desarrollo Local y Territorial por FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: meacosta@flacso.org.ec / malenaacostam@yahoo.com

2 Fernando Carrión. “De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso”. Ecuador Debate No.10. Quito, 1986.

vivir", esto fue expresado a través del tiempo y recogido en Hábitat II, el más grande evento mundial de vivienda celebrado en Estambul en 1996, donde se estableció que vivienda adecuada

(...) significa disponer de un lugar privado, espacio eficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, infraestructura básica adecuada que incluya agua, saneamiento y eliminación de desechos, emplazamiento adecuado, acceso al trabajo, todo ello a un costo razonable.<sup>3</sup>

Dicho concepto sirve de referencia para el presente análisis sobre la "vivienda", los alcances y resultados de las diferentes iniciativas desarrolladas para afrontar el déficit habitacional y la creciente demanda en el país.<sup>4</sup>

El concepto de vivienda adecuada contiene avances importantes: el debido uso y aplicación de este concepto podría provocar cambios en la situación de muchas familias, a través del mejoramiento de la calidad de sus viviendas o el acceso a viviendas propias. Sin embargo, siendo un concepto de tras-

cendencia sociológica, económica, política y cultural, tiene complejas implicancias sobre la gestión de la vivienda en términos de calidad y acceso, lo cual se traduce en los resultados de los programas implementados, las acciones de los distintos actores, y amplía la brecha entre lo que las familias<sup>5</sup> deberían tener y lo que llegan a construir o a comprar.

Algunas interrogantes se pretenden despejar en este documento, particularmente respecto a las familias de bajos ingresos y escasas oportunidades: ¿a qué tipo de viviendas acceden?; ¿qué programas de vivienda se han implementado, ofertado o difundido en los distintos gobiernos?; ¿en los dos casos se cumplen las características, criterios y condiciones del concepto de vivienda adecuada?<sup>6</sup>

Una variedad de respuestas y opiniones ha generado grandes debates y también profundos silencios durante estos años. Desde quienes sostienen que se han hecho programas modelo y grandes esfuerzos para afrontar el déficit habitacional generando oportunidades para las familias; hasta quienes tienen una posición crítica frente a los resultados obtenidos.

---

3 Hábitat II. *Declaración de Estambul. Segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos*. Estambul, Turquía, 1996.

4 Considerando la diferencia que existe entre los derechos de propiedad y el derecho a la vivienda adecuada.

5 Se asume como familia al conjunto de personas unidas por vínculos de afinidad y/o consanguinidad, y por vínculos presenciales o virtuales, lazos producto de la migración que las familias mantienen a la distancia. Se reconocen diferentes tipos de familias por su composición: nuclear, extensa, monoparental; familias vinculadas por sentimientos (convivencia, solidaridad, lazos afectivos y económicos a la distancia); y familias por su condición económica, ingresos y acceso a oportunidades.

6 Por el enfoque y alcances del análisis no se abordan otros factores fundamentales como el financiamiento, el marco legal y la influencia de los organismos internacionales en la implementación de los programas.

La dificultad para acceder a una vivienda adecuada se ha agravado en estos años por los crecientes procesos de urbanización y crecimiento poblacional. El Banco Mundial, en 2007, reconoció que América Latina y el Caribe tienen una de las tasas de urbanización más altas del mundo. Las Naciones Unidas prevén que al 2020 el 80% de sus 600 millones de habitantes estará viviendo en ciudades, reflejándose este fenómeno en la calidad de la vivienda y las posibilidades de acceso.

Naciones Unidas, en 2006, estimó que en América Latina 1.100 millones de personas vivían en tugurios, con tendencia a incrementarse en 600 millones más para el año 2020. Tugurios caracterizados por hacinamiento, que no disponen de condiciones sanitarias ade-

cuadas ni proveen protección ambiental apropiada, y que están contruidos con materiales ligeros y sin seguridad de tenencia.

En el Ecuador, un importante número de familias habita en viviendas de condición precaria, sean estos cuartos en casas de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas, chozas, y otros.<sup>7</sup> En 1982, las viviendas de condición precaria constituían el 35% del total (1.841.036 viviendas); el año 2001 este porcentaje fue del 18%, pero de un total de 3.451.025 viviendas (cuadro 1), es decir, se reduce significativamente el porcentaje de viviendas de condición precaria; sin embargo, el número de familias viviendo en tales condiciones es casi el mismo.

**Cuadro 1**  
**Viviendas en condición precaria**

	1982	%	1990	%	2001	%
<b>Viviendas particulares</b>	<b>1.841.036</b>	<b>100</b>	<b>2.335.551</b>	<b>100</b>	<b>3.451.025</b>	<b>100</b>
Casa o villa	1.007.987	55	1.520.465	65	2.510.570	73
Departamento	162.025	9	182.393	12	313.026	12
<b>Total vivienda según casa o villa y departamento</b>	<b>1.170.012</b>	<b>64</b>	<b>1.702.858</b>	<b>73</b>	<b>2.823.596</b>	<b>82</b>
Cuarto casa inquilinato	147.245	8	159.637	7	207.218	6
Mediagua	221.101	12	267.818	11	216.385	6
Rancho y covacha	187.827	10	166.429	7	156.159	5
Choza	73.339	4	37.117	2	30.167	1
Otros	8.928	0	1.692	0	17.500	1
<b>Total cuarto de inquilinato y otros</b>	<b>638.440</b>	<b>35</b>	<b>632.693</b>	<b>27</b>	<b>627.429</b>	<b>18</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Censos 1982-1990-2001.

**Elaboración:** María Elena Acosta M., 2007.

7 Categorías utilizadas en los distintos censos sobre vivienda realizados en el país.

Según cifras oficiales, en el país el déficit habitacional sobrepasa 1.200.000 viviendas; más de la tercera parte de los hogares no tienen vivienda propia; dos de cada diez hogares pagan arriendo por la vivienda (18,1%); siete de cada diez hogares tienen vivienda propia (65,7%); el resto habita en viviendas prestadas (16,2%).<sup>8</sup>

Al año 2007, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC),<sup>9</sup> el déficit habitacional cualitativo<sup>10</sup> alcanzó el 75,5% de las viviendas existentes; por materiales el 71,6%; por servicios básicos el 40,3%, y por hacinamiento<sup>11</sup> el 29,8%.

Según estimaciones de la Cámara de la Construcción,<sup>12</sup> cada año se necesitan 50 mil viviendas más para cubrir el crecimiento poblacional y 150 mil para superar el déficit cualitativo, lo que significa que el número de personas que vive en condiciones precarias, generando asentamientos que no cumplen con las condiciones adecuadas de habitabilidad en el país, es ya de varios millones de personas.

Frente a la realidad reflejada en los datos, estos 23 años después de la publicación de *Ecuador Debate* sobre vivienda popular, se han desarrollado conceptos y propuestas en búsqueda de respuestas y estrategias para afrontar la

compleja situación de acceso y calidad de las viviendas. Gobiernos, fundaciones, varias ONG, comunidades, cooperativas, bancos, constructoras privadas, mutualistas, municipios, entre otros, han impulsado estos procesos o acciones, con un abanico de intereses, tendencias, enfoques, fuentes de financiamiento, desarrollo tecnológico, etc., provocando el auge de los llamados programas de vivienda alternativos o económicos, dirigidos a familias de bajos ingresos.

Programas que van desde *loteo sin servicios*, que consiste en grandes terrenos divididos en pequeñas extensiones; *viviendas progresivas*, cuyas construcciones se inician con una o dos habitaciones con perspectiva de ampliación, caracterizadas por el uso del zinc en el techo y bloque en las paredes; *construcciones modulares* referidas a viviendas prefabricadas; *unidades básicas* asentadas en pequeñas extensiones de terreno, sin perspectiva a extenderse de manera planificada, usualmente de madera o caña; *piso techo*, cuyas paredes son de cualquier material al alcance de las familias, el techo de zinc y el piso de loseta de cemento; *autoconstrucción*, con la mano de obra de la familia y la adquisición progresiva de materiales; *conjuntos habitacionales populares*

8 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Encuestas de condiciones de vida 2005-2006*. Quito: quinta ronda, 2007.

9 *Loc. cit.*

10 El INEC consideró las deficiencias en materiales, servicios básicos y hacinamiento para determinar el déficit cualitativo de la vivienda; si al menos una de ellas afecta a la vivienda, ésta es considerada como vivienda con déficit habitacional cualitativo.

11 El INEC considera hacinamiento cuando habitan más de tres personas por dormitorio.

12 Marcia Barzola y Marjorie Ortiz. "Solo privada es la actual opción para tener casa". *El Universo*. Guayaquil, 22 de octubre de 2006.

que ofrecen viviendas entre 24 m<sup>2</sup> y 45 m<sup>2</sup> en planos, con acabados externos, de bloque y cemento, cuyo costo es elevado porque incluye el precio del terreno, costos de legalización, permiso.

A partir de estas prácticas, surgen conceptos como: autoconstrucción, soluciones habitacionales, urbanizaciones populares, cooperativas solidarias, producción social del hábitat caracterizada por el crecimiento progresivo, la alta densidad y escasa planificación. Se generan procesos alternativos y supraalternativos (alternativa de la alternativa) en la búsqueda de respuestas; muchas veces en medio de la especulación del uso del suelo, de una demagógica oferta de vivienda y largos años para la construcción, equipamiento y consolidación.

Programas de vivienda que en su mayoría se construyen a partir de modelos preestablecidos, generalmente ofertados de manera individual, a los que las familias deben ajustarse. Propuestas adaptadas a la capacidad económica de las familias y comunidades, más que a su composición y necesidades: la pobreza ha sido la vara de medida a partir de la cual se han diseñado las “respuestas” o “alternativas” para la población que ha quedado marginada por la oferta del mercado “formal”.

Programas acompañados de frases que intentan promover una visión distinta y/o “alternativa”, como: “construyendo más que casas”; “construyendo esperanza”; “no construimos casas sino

familias”; “¡derecho a la vivienda hoy!”; “¡un mundo habitable para tod@s es posible”; “no solo construimos vivienda sino que edificamos familias”, entre muchos otros. Por otra parte, frecuentemente las familias dicen “no importa dónde, ni cómo, con tal de tener un techo propio”. El deseo de tener un lugar para vivir es tan grande que se acepta lo que ofrecen o se construye lo que se puede y donde se puede. En el Ecuador, los beneficiarios del programa de subsidio de vivienda social han realizado denuncias en los distintos gobiernos: “Las viviendas tienen techos y puertas de mala calidad, columnas que se caen y la ausencia de control estatal,”<sup>13</sup> por lo que se las ha denominado “casas de papel”. “A finales de 2008, un viento calificado de mediana intensidad en Manabí desnudó un problema a escala nacional: la mala calidad de muchas casas que se construían con recursos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del programa “Socio Vivienda”<sup>14</sup> Las autoridades se defienden diciendo que “de 27 mil casas que construyeron en la provincia, era “lógico” que unas cuantas tuvieran problemas.”<sup>15</sup>

Las familias que participan en los diversos programas implementados, sean estos pilotos o masivos, no necesariamente viven en mejores condiciones; sin embargo, estos programas fueron presentados como una esperanza, como una oportunidad; al respecto, algunos testimonios anónimos: “ahora son fami-

13 Hoy. “Un viento revela mala calidad de las viviendas”. Quito, 1 de enero de 2009.

14 Loc. cit.

15 Loc. cit.



lias que cuando llueve, no se les entra el agua, aunque vivan un montón”; “están mejor que antes”, “no es la casa que quería pero es lo que puedo pagar”; “es peor no hacer nada, las familias pueden ir mejorando poco a poco”; “de vivir en un cuarto arrendado, ahora están pagando su casa propia aunque sea de 36 m<sup>2</sup>, es suya y el sentimiento de satisfacción es mayor, aunque la deuda sea para 20 años”.

Los esfuerzos bien intencionados de estos años no llegan a cumplir con lo estipulado por las organizaciones e instituciones defensoras de lo que se denomina Soluciones Habitacionales, las que

(...) entienden la vivienda como un proceso y busca que todas las familias, en su etapa inicial o en forma progresiva, dispongan de espacios habitables que cumplan todos los requisitos exigidos por las normas internacionales o bien las normas que cada país establezca de acuerdo a sus peculiaridades; pero que nunca se acepte como Solución Habitacional aquella que no disponga o pueda alcanzar esos estándares.<sup>16</sup>

En los diferentes programas ejecutados, las familias viven en mejores condiciones de las que vivían antes de acceder a los proyectos, pero no necesariamente en condiciones adecuadas. El trabajo realizado es necesario para

atenuar la grave situación de acceso y calidad de la vivienda, pero no es suficiente; es importante reflexionar, de forma autocrítica, los resultados de los programas, para evitar que el remedio sea peor que la enfermedad.

Para afrontar el problema de la vivienda, distintos gobiernos han desarrollado propuestas que han impulsado programas de vivienda económica, vivienda de interés social, vivienda para los pobres; en muchos de los casos, no estuvieron dirigidos a los sectores más necesitados, pero la calidad y procedimientos han sido motivo de denuncias, conflictos y debate en medio de la difusión de resultados.

En 1988, el Gobierno de Rodrigo Borja, del partido Izquierda Democrática, con el lema “Ahora le toca al pueblo” y “Justicia social con libertad”, presentó un plan de gobierno con 12 puntos generales en los que no se aludía de manera directa al tema de la vivienda. Su Gobierno impulsó programas habitacionales a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con ejecución directa con construcción y crédito. En los cuatro años de su administración, se construyeron 84 mil unidades<sup>17</sup> que estuvieron destinadas a la clase media y media alta, programas caracterizados por alta densidad poblacional y largos procesos de consolidación.

---

16 Leandro Quintana Uranga. “Políticas, soluciones y participación de la población en la producción social del hábitat”. En: *Seminario internacional Producción social del hábitat y neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital*. Montevideo: Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, Coalición Internacional del Hábitat, 2001. Documento electrónico: <http://www.chasque.apc.org/vecinet/psh18.htm>

17 *Loc. cit.*

En 1992, el Gobierno de Sixto Durán Ballén, del Partido Unión Nacional Republicana, impulsó la modernización y el cambio en el sistema de acceso a la vivienda: se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental (MIDUVI),<sup>18</sup> del que pasaron a ser parte el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, sin perder su autonomía; la Junta de la Vivienda que desapareció entre 1992-1993; el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, y la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), que pertenecía al Ministerio de Finanzas.

Entre 1993-1994, se formuló en el MIDUVI la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, que constituye el marco conceptual de la acción del Estado, los gobiernos seccionales y del sector privado. En 1994, se realizó una inversión de \$ 14,5 millones para la construcción de *viviendas populares*; el Banco Ecuatoriano de la Vivienda construyó 49.080 viviendas.<sup>19</sup> Se produjo un cambio en el rol del Estado y tomó auge el tema habitacional, priorizando la *focalización* para la gestión de vivienda.

En 1996, Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, con las frases “Un solo toque” y “La fuerza de los pobres”, promovió en su campaña la *vivienda popular*. El programa “Un solo toque”, con el plan de vivienda El Recreo, en Durán, fue su proyecto piloto. No llegó a construir ni el 20% de las 11 mil unidades proyectadas<sup>20</sup> en el corto tiempo de su permanencia en el Gobierno. Al programa accedía quien tenía capacidad de pago, relación laboral estable, certificado de ingresos y relación con el partido político.<sup>21</sup>

En 1998, el Gobierno de Jamil Mahuad, del partido Democracia Popular, ofreció *un nuevo rumbo*. Las ofertas de carácter social fueron su característica. El MIDUVI incorporó el concepto de mejoramiento de la vivienda a través del crédito e implementó el *bono para vivienda*. Se entregaron 23.833 bonos para vivienda nueva, 24.054 bonos para mejoramiento<sup>22</sup> evidenciándose una vez más la focalización de las acciones. Este Gobierno declaró el feriado bancario, por lo que Mahuad salió de la Presidencia y terminó el período su binomio Gustavo Noboa.

18 Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-LAC). *El Programa de Gestión Urbana como experiencia innovadora de asistencia técnica*. Quito: Informe, 1998. El MIDUVI fue estructurado con el apoyo de este Programa.

19 s/a. *Ecuador: actividades del sector servicios construcción y vivienda*. Documento electrónico: <http://www.cideiber.com/infoPaíses/Ecuador/06-07.html>

20 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Archivos*. Quito, 2007-2008.

21 El Gobierno de Abdalá Bucaram afrontó, dejó al país en una grave crisis. Esto fue asumido con grandes debilidades y poca transparencia política por el interinazgo siguiente de Fabián Alarcón, donde la situación se agravó con casos de escándalo. Dentro de estos problemas, le correspondió asumir la primera magistratura a Jamil Mahuad Witt.

22 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Archivos*. Quito, 2007-2008.

En 2003, llegó al poder el binomio Lucio Gutiérrez-Alfredo Palacio, del Partido Sociedad Patriótica, con el eslogan “Juntos contra la corrupción”. En este Gobierno se impulsó el programa “Un solo toque II”, a través del MIDUVI, pero no se concretó. Se ofreció conseguir un crédito de \$ 5 mil millones, y finalmente se entregaron 10.623 bonos para vivienda nueva y 15.702 bonos para mejoramiento.<sup>23</sup>

A partir del derrocamiento de Gutiérrez, asumió la Presidencia Alfredo Palacio, en cuyo Gobierno se consideró la idea de devolver al Banco Ecuatoriano de la Vivienda la categoría de banca de primer piso, se intentó aprobar una política de vivienda poco discutida, y se planteó sacar del presupuesto del Estado el bono de la vivienda, pero no se concretó, entre otros factores, por presión de los grupos sociales, organizados alrededor del derecho a la vivienda.<sup>24</sup>

Al término del período de Gobierno 2003-2007, el déficit habitacional llegó a 1.430.000 unidades. En el primer trimestre 2005, el Banco no realizó ninguna operación, enfocó su actividad en el esquema de los fideicomisos en calidad de adherente para construir proyectos, con un aporte propio del 70% del Banco. El patrimonio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, a septiembre de 2005, era de \$ 63,2 millones; al finalizar el período, el patrimonio se redujo considerablemente.

En enero de 2007, se inició el Gobierno de Rafael Correa, del Movimiento Alianza País, autodefinido como el “Gobierno de la revolución ciudadana”. La vivienda fue uno de los temas centrales de su campaña. En febrero de 2007, por decreto se duplicó el valor del bono de vivienda nueva y mejoramiento, equiparando el bono rural y urbano en \$ 3.600; se duplicó el *bono de mejoramiento de vivienda urbana*, y en el área rural se cuadruplicó llegando a \$ 1.500.

Se ha implementado el *bono de titulación*, destinado a financiar la formalización de las escrituras de traspaso de dominio. El financiamiento provino básicamente del Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Se ha dado apertura a la sociedad civil, especialmente a través del Contrato Social por la Vivienda y otros actores sociales.

Los montos de inversión para el Sistema de Incentivos para la Vivienda<sup>25</sup> varían de período a período. El número de familias beneficiadas desde el año 1999 a 2007 bordea los 300 mil (bonos entregados), con un monto aproximado de \$ 352.642.08. Existe un repunte de soluciones en los años 2000 y 2001, baja notoriamente de 2002 a 2006 y vuelve a subir el número de bonos pagados en 2007, evidenciándose una deferencia importante entre el año 2001 (\$ 57.280.936) y 2007 (\$

23 *Loc. cit.*

24 Contrato Social para la Vivienda, espacio abierto desde 2005 para trabajar por el derecho a la vivienda digna.

25 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda. *Sistema de incentivos de vivienda bonos pagados*. Quito, 2008.

166.030.151) en cuanto a la diferencia del monto de inversión, a pesar que en cuanto al número de bonos entregados

es casi igual, la inversión se duplica, en un intento de mejorar la calidad de la vivienda.

**Gráfico 1**  
**Número de bonos de vivienda entregados por año**



**Fuente:** MIDUVI / Subsecretaría de Vivienda, 2008.  
**Elaboración:** María Elena Acosta M., 2008.

Las principales dificultades del Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV) (bono de la vivienda, subsidio focalizado) han sido los sistemas de control en la calificación y entrega de los bonos, calidad de los materiales utilizados en las viviendas, ausencia de control estatal, cumplimiento en la entrega del dinero por parte de los gobiernos nacionales, endeudamiento interno y externo, falta de una estrategia sostenible para la continuidad de las

políticas de subsidios, dependencia basada en los ingresos por el precio del petróleo y por los préstamos internacionales.

Otro gran problema ha sido la inestabilidad de los ministros en el MIDUVI, pues se han nombrado 11 ministros en 15 años de vida institucional (solamente una mujer ha ocupado esta cartera); esta situación ha obstaculizado el desarrollo de programas a largo plazo.

**Cuadro 2**  
**Ministros que ocuparon la cartera de Estado por Gobierno, desde su creación 1994**

Gobierno	Ministro	Período	Partido político
Arq. Sixto Durán	Ing. Francisco Albornoz	agosto 1994 a agosto 1996	Partido Social Cristiano (PSC)
Ab. Abdalá Bucaram	Dr. Víctor Hugo Siquoret	agosto 1996 a febrero 1997	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)
Dr. Fabián Alarcón	Arq. Diego Ponce	mayo 1998 a agosto 1998	FRA (coalición)
Eco. Jamil Mahuad	Arq. Teodoro Peña	agosto 1998 a octubre 2000	Democracia Popular (DP)
Dr. Gustavo Noboa	Ing. Nelson Murgueitio	febrero 2000 a enero 2003	No precisado
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Nelson Álvarez Sánchez	enero 2003 a marzo 2004	Sociedad Patriótica (SP)
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Bruno Poggi Guillén	abril 2004 a abril 2005	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Armando Bravo Núñez	abril 2005 a diciembre 2005	No precisado
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Héctor Vélez Andrade	enero 2006 a enero 2007	No precisado
Econ. Rafael Correa	Arq. María Duarte Pesantez	enero 2007 a enero 2009	Alianza País (AP)
Econ. Rafael Correa	Ing. Walter Solís Valarezo	febrero 2009 a la fecha	Alianza País (AP)

**Fuente:** MIDUVI, 2009.

**Elaboración:** María Elena Acosta M.

El problema persiste a pesar de los múltiples esfuerzos, las “soluciones” planteadas, los avances en los marcos legales, el crecimiento de instituciones que afrontan el déficit habitacional, el fortalecimiento de los movimientos de pobladores. Sigue siendo un asunto complejo para los gobernantes y una frustración para un número importante de familias, como expresa Maguiña: “La democracia, los recursos sociales públicos y las leyes del mercado se han demostrado hasta ahora insuficientes para acabar con las dificultades para acceder a la vivienda de cientos de miles de personas sumidas en la marginalidad.”<sup>26</sup>

Pensar que la solución es construir programas de vivienda urbanizados, conjuntos habitacionales integrales, sería ingenuo, porque a pesar de ser lo adecuado, esto no está al alcance de todas las familias. Tampoco se puede apostar totalmente a la forma en como las poblaciones han ido construyendo paulatinamente sus casas y barrios, porque los costos humanos, materiales y económicos son altos, las familias de bajos recursos económicos se han tomado entre 20 a 30 años para construir sus viviendas y consolidar sus barrios.

No se puede seguir implementando programas “alternativos” de mala cali-

26 Jorge Maguiña. *La cooperación internacional y el acceso de grupos sociales vulnerables a vivienda propia: desarrollo o ironía*. Perú: Informe de investigación - Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

dad que reproducen más precariedad en nombre del derecho a la vivienda, cualquiera que sea su denominación o justificación conceptual. Carrión<sup>27</sup> advertía, en el año 1986, sobre el “proceso paulatino de desvalorización del concepto vivienda. Inicialmente se otorgaba vivienda y hoy soluciones habitacionales. Primero fue vivienda de interés social, luego de bajo costo (...)”<sup>28</sup>

El punto central no es el cambio de denominación o el desarrollo conceptual, el problema es que la mayor parte de acciones, programas y conceptos no han logrado que las familias vivan en condiciones adecuadas, recreando, en alguna medida, aquello que se ha criticado, las malas condiciones, el uso de materiales inadecuados, el hacinamiento.

La realidad ha desbordado a los intentos que han quedado cortos. En 2003, Kofi Annan, ex Secretario General de la ONU, expresó: “Si no se toman medidas decisivas, de aquí a 30 años habrá 2.000 millones de personas con viviendas insalubres”; actualmente, al mirar los datos, al recorrer los barrios, es evidente que las medidas no han sido decisivas ni suficientes y que el problema crece.

En medio del pesimismo y el optimismo presentes en el debate, por mirar positiva o críticamente los procesos en el campo de la vivienda, sean estos proyectos pilotos o acciones masivas, queda en evidencia la ambigüedad y la poca efectividad en relación con el cumplimiento de los aspectos requeri-

dos para considerar una vivienda adecuada.

Es arriesgado justificar acciones acotadas, techo-piso, unidad básica, casa progresiva, entre otras, en nombre de derecho a la vivienda, si finalmente no responden a las necesidades y aspiraciones de las familias sino que están en función de sus escasos ingresos, de los bajos presupuestos que los gobiernos destinan, de los escasos fondos con los que cuentan las ONG o de las pocas buenas intenciones de algunas empresas privadas.

Se debe buscar elevar la calidad de los resultados, conocer las limitaciones, para no correr el riesgo de repetir programas que no han funcionado o caer en errores pasados, procurando que las respuestas, programas y “alternativas” no sean construidas a partir solamente de la capacidad económica, tanto de quienes van acceder, como de quienes los ejecuten, consolidando una visión de mercado en lugar del ejercicio de un derecho universal.

De la manera en que se construyen las viviendas, se construyen las ciudades, y si las viviendas son incompletas o “progresivas”, también las ciudades serán incompletas y desordenadas, cobijando ciudadanos con esperanza, pero viviendo de forma inadecuada.

Las familias, no solo las viviendas, se encuentran entre la espada y la pared, entre la pared y las muchas espadas a las que se ven enfrentadas: un mercado con precios altos; un Estado con programas de bajo presupuesto y

27 Fernando Carrión. *Op. cit.*, p. 105.

28 *Loc. cit.*

cobertura; un sector privado debatiéndose entre la crisis y sus márgenes de ganancia; las ONG y fundaciones tratando de hacer lo que pueden, apostando a los proyectos pilotos, a las nuevas tecnologías; y una comunidad con líderes y organizaciones intentando buscar “alternativas” o resolviendo el problema como sea.

Quizás el destino de la vivienda sea estar entre las espadas y la pared: por un lado, el diseño de la vivienda tiene que ser flexible, no rígido, pero por otro lado, no deben ser modelos en serie porque se debe responder a las necesidades y la composición familiar; debe ser completa, pero al alcance de todas las familias; es un derecho universal, pero a la vez tiene que ser focalizada para quienes más necesiten. ¿Cómo resolver estas disyuntivas en medio de una creciente problemática?, puesto que la población tanto como la demanda crecen vertiginosamente, las posibles soluciones han generado problemas y éstos se incrementan más rápido que las soluciones implementadas.

Probablemente la vivienda continúe entre las espadas y la pared si se mantiene un silencio cómplice frente a los márgenes de ganancia del sector de la construcción; los costos de transporte y materiales; la concepción de la vivienda como una mercancía; la excesiva tramitología exigida para la aprobación de proyectos de construcción; la inadecuada regulación y control; la especulación del suelo; las débiles políticas existen-

tes; los escasos recursos; la presión de los organismos internacionales; el condicionamiento de los financiamientos, y la ejecución de proyectos pobres para los pobres.

Este panorama obliga a repensar el concepto de vivienda. Como lo plantea Carrión, “hay que empezar a comprender a la vivienda no como un producto rígido o estático, sino como altamente flexible y dinámico; hay que tener en cuenta sus especificidades locales y, no se diga, las cualidades culturales.”<sup>29</sup> Pero también se requiere asumir la responsabilidad de no caer en la tentación de denominar a cualquier iniciativa, por más loable que ésta sea, como “vivienda adecuada”, si no cumple con lo estipulado en los tratados internacionales o, al menos, con el buen sentido, que es mejor que el sentido común.

El desafío es seguir buscando respuestas y agotar los esfuerzos por ser más efectivos al afrontar el problema, tal vez esto nos obligue a ver más allá del número de viviendas que faltan, pues es un tema que tiene relación con la propiedad, el acceso a la tierra y, principalmente, con la distribución de la riqueza.<sup>30</sup>

### **Reflexiones finales (a manera de conclusiones)**

Se ha avanzado durante estos años en la búsqueda de acuerdos entre los distintos actores de la sociedad interesados en afrontar el problema de la vivien-

29 Fernando Carrión. “La vivienda”. *Hoy*. Quito, 2009.

30 Análisis que debe estar relacionado con la propiedad de la tierra, la propiedad del capital industrial y la propiedad del capital financiero.

da; se han impulsado acciones conjuntas, por un lado, entre la empresa privada, el Estado y las ONG, y por otro lado, entre los sectores populares organizados, las ONG, la empresa privada y el Estado, evidenciando que si no hay una alianza intersectorial y el reconocimiento de las múltiples dimensiones que tiene el tema de vivienda, es imposible enfrentar la creciente demanda, el histórico déficit habitacional y el crónico déficit cualitativo en el país.

La construcción de vivienda de calidad basada en el concepto de vivienda adecuada constituye una herida abierta, una brecha entre lo que pasa a diario y lo que se estipula en los tratados y acuerdos. Es importante elaborar y suscribir documentos, pero aún más imprescindible es velar por el cumplimiento y aplicación de las convenciones internacionales y nacionales, sostener la coherencia entre la definición de las políticas y su ejecución, y el reconocimiento de la vivienda como una inversión y aspiración personal, pero que tiene estrecha relación con la inversión pública en servicios, infraestructura, seguridad, entre otras.

La realidad exige seguir buscando maneras de construir vivienda adecuada para familias diversas, ciudades que permitan la convivencia, países y regiones más equitativos. Es mejor hacer algo que no hacer nada. El optimismo del trabajo cumplido, de los proyectos realizados, no debe dar paso a procesos que llevan a construir tugurios, a no mirar la vivienda como un derecho universal sino como una mercancía; pero tampoco se debe permitir que el pesimismo invada y paralice. La invitación

es estar concientes de las limitaciones, pero seguir avanzado.

Sin embargo, a pesar de todo y de todos, la vivienda continúa siendo un propósito vigente para la mayoría de la población, constituye la razón de ser de muchas familias, la meta a lograr, sin importar los costos, el tiempo, pues significa seguridad, patrimonio, estatus. Es la razón a partir de la cual se organizan los sectores populares, es el tema que permite a los políticos elaborar sus discursos y captar votos; es motivo de convenciones internacionales y resoluciones supranacionales. Hay que seguir avanzando, aunque sintamos que estamos entre las espadas y la pared, pues es un cuento que debe acabar.

## Bibliografía

- Acosta, María Elena  
2008 "Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los setenta. Análisis, balance y aprendizajes". Quito: Tesis de Maestría - FLACSO, sede Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
1997 Documento electrónico: <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/1997/cp30297c.htm>
- Barzola, Marcia y Marjorie Ortiz  
2006 "Solo privada es la actual opción para tener casa". *El Universo*. Guayaquil, 22 de octubre.
- Carrión, Fernando  
1986 "De la manipulación de la esperanza a la gestión del fracaso". *Ecuador Debate*. No.10. Quito, FLACSO.
- Carrión, Fernando  
2009 "La vivienda". *Hoy*. Quito.
- Espinosa Cordero, Simon  
s.f *Dictadura de las FF. AA. Guillermo Rodríguez Lara. Período dictatorial: 16 de febrero de 1972 a 12 de enero de 1976*. Quito: EDUFUTURO - Prefectura de Pichincha.



- Estrada, Carlos (ed.)  
 2005 *Producción social del Hábitat en el Perú*. Perú: Comité de campaña por el derecho a una vivienda digna para todos y todas.
- Hábitat II  
 1996 *Declaración de Estambul. Segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos*. Estambul, Turquía.
- Herrera, Amílcar; Scolnick, Hugo y otros  
 2004 *Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano. 30 años después*. Segunda edición, IDRC - CRDI.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)  
 2005 *Encuestas de condiciones de vida*. Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)  
*Censos 1970-1982-1990-2001*.
- Maguiña, Jorge  
 2005 *La cooperación internacional y el acceso de grupos sociales vulnerables a vivienda propia: desarrollo o ironía*. Perú: Informe de investigación - Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Marques Osorio, Leticia  
 2006 *El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica. Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. IDRC-CRDI/APRODEH/PYV.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)  
 2007 *Archivos*. Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda  
 2007-2008 *Archivos*. Quito.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) / Subsecretaría de Vivienda  
 2008 *Sistema de incentivos de vivienda bonos pagados*. Quito.
- Ortiz, Enrique  
 2002 *La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?* México: Habitat International Coalition, discussion paper.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
 s/f *Derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo 21.
- Padilla, Cecilia; Domenech, C.; Balarezo, M. y S. Cadirachi  
 2004 *Estudio de factibilidad y diseño de un fondo de microcrédito para la mejora habitacional popular en Ecuador*. Quito: CEPESIU ETIMOS - Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU-LAC)  
 1998 *El Programa de Gestión Urbana como experiencia innovadora de asistencia técnica*. Quito: Informe, 1998.
- Programa de las Naciones Unidas sobre los derechos de vivienda  
 2000 *El centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. Hábitat.
- Quintana Uranga, Leandro  
 "Políticas, soluciones y participación de la población en la producción social del hábitat". En: *Seminario internacional Producción social del hábitat y neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital*. Montevideo: Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, Coalición Internacional del Hábitat, 2001. Documento electrónico: <http://www.chasque.apc.org/vecinet/psh18.htm>
- s/a. *Ecuador, actividades del sector servicios construcción y vivienda*. Documento electrónico: <http://www.cideiber.com/infoPaíses/Ecuador/Ecuador-06-07.html>.
- s/a. *¿Qué entendemos por soluciones habitacionales? Conversemos sobre la vivienda social en Chile*, 2006. Documento electrónico: <http://www.atinachile.cl>