

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**FLACSO - ECUADOR**

**Programa Políticas Públicas  
Maestría Desarrollo Local y Territorio**

**Convocatoria 2007 - 2008**

**Tesis:**

**POLITICAS DE VIVIENDA EN ECUADOR DESDE LA DECADA DE LOS 70  
ANALISIS, BALANCE Y APRENDIZAJES**

**Autora: María Elena Acosta M.**

**Quito, Marzo 2009**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**FLACSO - ECUADOR**

**Programa Políticas Públicas  
Maestría Desarrollo local y territorio**

**Convocatoria 2007 - 2008**

**Tesis:**

**POLITICAS DE VIVIENDA EN ECUADOR DESDE LA DECADA DE LOS 70  
ANALISIS, BALANCE Y APRENDIZAJES**

**Autora: María Elena Acosta M.**

**Asesora: Dra. Betty Espinosa**

**Lectores: Profesora Silvana Ruiz  
Profesora María Belén Moncayo**

**Quito, Marzo 2009**

*“Si pudiéramos darnos cuenta primero en donde estamos y hacia donde vamos, seríamos mas capaces de juzgar que hacer y como hacerlo.”*

*Abraham Lincoln*

*Con gratitud a:*

*Dios por la vida,*

*A Jorge amigo y compañero de sueños y esperanzas,*

*Alejandra y Adrián mis hijos por su amor y sus sonrisas,*

*Laura, mi madre quien me ha entregado su cariño y confianza cada día,*

*A todos aquellos hombres y mujeres que construyen sus vidas con valentía,*

*Y, a la gente de FLACSO Ecuador que me han brindado su conocimiento y amistad...*

## **INDICE**

<b>SINTESIS DE CONTENIDO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>PLANTEAMIENTO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>3</b>
1.1. Justificación.....	3
1.2. Marco teórico.....	5
1.3. Metodología.....	9
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA VIVIENDA EN EL ECUADOR.....</b>	<b>11</b>
2.1. Situación de vivienda en el Ecuador desde los 70.....	11
2.2. Análisis cuantitativo y cualitativo de la vivienda desde los 70.....	13
<b>CAPITULO III</b>	
<b>ANALISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL ACCESO A VIVIENDA.....</b>	<b>288</b>
3.1. Proceso de urbanización.....	288
3.2. Crecimiento demográfico.....	300
3.3. Economía familiar.....	32
3.4. Acceso a financiamiento.....	34
3.5. Institucionalidad.....	38
3.6. Marco legal.....	40
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DESDE LOS 70 EN ECUADOR.....</b>	<b>44</b>
4.1. Políticas públicas de vivienda en Ecuador.....	4444
4.2. Análisis de las políticas y programas implementados en los 70.....	45
4.3. Análisis de las políticas y programas en los 80.....	47
4.4. Análisis de las políticas y programas en los 90.....	50
4.5. Análisis de las políticas y programas a partir del año 2000.....	55
4.6. Hitos y resultados relevantes desde los 70's.....	60
4.7. Pautas para la formulación de una política de vivienda, una aproximación a la práctica.....	67
4.8. “Contrato Social por la Vivienda en Ecuador”, desde la experiencia una política pública de vivienda.....	69
<b>CAPÍTULO V</b>	
5.1. CONCLUSIONES.....	82
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>85</b>

## **Síntesis de contenido.**

El presente estudio pretende ser un aporte para quienes están interesados en la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda en el país. La investigación analiza diversos aspectos interrelacionados: enfoques, cobertura, cambios, tipos de intervención, limitaciones y actores, a partir de reconstrucción histórica del proceso de formulación e implementación de políticas de vivienda desde la década de los 70 y el conocimiento de la experiencia práctica en la formulación de una propuesta de política de vivienda concertada, llevada adelante por el Contrato Social por la Vivienda CSV en Ecuador.

Evidenciándose que es importante el análisis de la teoría y la práctica en la formulación de políticas de vivienda en el país, permitiendo reconocer que la vivienda inadecuada constituye uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver, lo que ha puesto en evidencia que el problema habitacional ha desbordado la capacidad del Estado para dar respuesta, a pesar de los esfuerzos realizados, porque generalmente la vivienda ha sido enfrentada como un problema individual y utilizado como oferta electoral, esto ha llevado a que la informalidad en la construcción de la vivienda se constituya en la única opción para muchas gente de acceder a suelo y vivienda.

Asumimos como marco conceptual de referencia para el análisis del presente estudio los planteamientos realizado por Rolando Franco que propone tres grandes tendencias en la formulación de políticas públicas en la región; recogemos los referentes analíticos de Sepúlveda y Fernández que establecen tres generaciones de políticas, las mismas que asumimos como referencia para el análisis.

Un importante referente son los contenidos propuestos a partir del enfoque tecnocrático y participativo, el primero plantea que la política ha sido diseñada por especialistas para ser aplicadas desde las instancias del Estado, como respuesta a una demanda o necesidad de la población. El segundo plantea que la formulación de la política ubica el problema y establece soluciones con la opinión de los diversos sectores, en el país se

observan estas prácticas, como también puede la combinación de los dos enfoques en la formulación de políticas públicas.

El documento contiene: el planteamiento de la investigación; contempla la situación de la vivienda en el Ecuador durante cuatro décadas a partir de los años 70, ubica los factores que influyen en el acceso de vivienda, analiza las políticas públicas de vivienda desde los 70, recoge la experiencia del Contrato Social de Vivienda sobre la formulación de una propuesta concertada de Política Nacional de Vivienda, lo que ha permitido derribar a conclusiones.

## **Capítulo I**

### **Planteamiento de investigación.**

#### **1.1. Justificación.**

En el Ecuador ha existido la tendencia de abordar el problema de la vivienda a partir de proyectos, programas y políticas enmarcadas en distintas tendencias, de los diversos gobiernos de turno. La falta de continuidad ha sido una constante en la búsqueda de soluciones al problema habitacional en el país.

Los procesos de producción de políticas públicas de vivienda en la región se han dado, por un lado, como respuesta a las inequidades sociales, desde un enfoque de compensación, asistencialista que tiene relación con lo que denomina Franco (2001) como el paradigma tradicional. Y, por otro lado, desde la perspectiva de acortar dichas inequidades sociales y económicas de los grupos vulnerables de las sociedades, desde un enfoque de derechos.

El análisis de las políticas de vivienda en el país, no lleva a reconocer que la vivienda inadecuada constituye uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver. En un país de más de 12 millones de habitantes, con cerca de 3 millones de hogares, existe un alarmante déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de alrededor de un millón doscientas cuarenta y cinco mil viviendas y una demanda anual de más de 54.000 viviendas para nuevos hogares según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI en el 2005 .

El problema habitacional ha desbordado la capacidad del Estado para dar respuesta, las acciones emprendidas no han sido suficientes, el énfasis ha estado en programas de vivienda nueva, no se han considerado iniciativas que enfrenten las viviendas precarias existentes. La producción formal de la vivienda enmarcada en los marcos legales, crediticios y programas de estado oficiales ha sido de baja cobertura.



El arrendamiento para los sectores de ingresos medios y altos ha sido una opción en condiciones adecuadas, pero esta alternativa para los sectores de bajos ingresos se convierte en el subarriendo de cuartos, baño común, servicios básicos precarios e infraestructura deficitaria de difícil acceso y alto costo.

La producción informal de la vivienda, que está al margen de marcos legales y crediticios, a parte de los programas de subsidio del gobierno, de las ONGs y de las fundaciones, ha crecido desde los años 70 significativamente, sin embargo existen muchas familias que no pueden acceder ni a esta forma para resolver su problema de vivienda, por lo que ha sido insuficiente frente la demanda.

Siendo la informalidad en el acceso al suelo y la construcción de vivienda, un factor común y frecuente en la construcción de asentamientos humanos (barrios, parroquias, ciudades), generando un submercado de tierras, costos más altos en la construcción de viviendas, riesgos en el manejo del crédito, en la seguridad física y psicológica de las familias y comunidades.

Es urgente reconocer que la informalidad en la construcción de la vivienda se ha constituido para muchas familias la única opción para acceder a suelo y vivienda. Ha sido una alternativa para la mayoría de la población, una respuesta en base a sus propias condiciones económicas, habilidades y relaciones; sin embargo, en la mayoría de casos es precaria y constituye una de las caras de la pobreza.

El abordaje del problema de la vivienda es complejo y va más allá de las estadísticas, que si bien son importantes, no son suficientes para describir los impactos y riesgos en la vida de la gente, más aún si vemos a la vivienda como uno de los satisfactores y derechos que deben ejercer todas las personas.

Por lo tanto la gravedad del problema debería ir acompañado por la producción de políticas públicas de largo plazo, como una decisión del estado nacional, no sujeto a la voluntad política y coyuntural de los gobiernos de turno, lo que permitiría enfrentar la

situación y mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos económicos.

A pesar que el tema de la vivienda ha sido enfrentado como un problema individual y utilizado como oferta electoral, que ha dado réditos electorales importantes a los políticos que han decidido asumir este tema como parte de sus campañas, en la práctica ningún gobierno ha logrado dar una respuesta adecuada y sostenible al creciente déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, menos aún con una visión integral de fomentar la construcción de asentamientos humanos sostenibles que garanticen un hábitat saludable y seguro. Esto ha llevado a que las familias de menos ingresos resuelvan precariamente el problema del techo, sacrificando su calidad de vida.

Además, ha existido la tendencia en América Latina de implementar políticas que han generado mayores inequidades e injusticias, aun cuando el propósito haya sido contrario, -el sacrificio ahora para un mejor futuro-. La situación se complejiza, si añadimos a esto la existencia de proyectos globales que se replican en los países, sin considerar contextos particulares, recursos y capacidades, respondiendo a intereses particulares; Estados débiles, monopolios locales y transnacionales, contextos de conflictos de poder, dependencias, etc.

Será necesario entonces reconocer la propuesta de Franco que plantea la urgente necesidad de “re-fundar el estado para que sea legítimo y fuerte tanto en lo social, como en lo económico” (Franco, 2001: 42). Por esto es necesario analizar qué ha pasado en el Ecuador en el tema de políticas públicas de vivienda en estas últimas tres décadas, haciendo un balance de los avances en la situación de la vivienda, las políticas en los distintos gobiernos y rescatar aprendizajes de la experiencia del Contrato Social por la Vivienda en la formulación de una política nacional de vivienda.

## **1.2. Marco teórico.**

La formulación y ejecución de políticas públicas desde los años 70 ha tenido diversos énfasis y contextos, se han elaborado en sistemas políticos “democráticos”, en los

cuales participan diversos actores, así como también en dictaduras. En el contenido de las políticas públicas de vivienda ha influido: la cultura institucional, las costumbres políticas, la historia, las convicciones, las actitudes y sobre todo los intereses de los distintos actores.

En América Latina los 60 y 70 se caracterizaron por dictaduras militares en varios países. Mientras para muchos autores, los 80 se considera como la década pérdida, en los años 90 se dieron las reformas económicas centradas en el mercado, con énfasis en el crecimiento interno. Se plantean también las políticas de estabilización, la recuperación del equilibrio macroeconómico, retirar al Estado de ciertas áreas. Se da una aparente recuperación y por lo tanto se elevaron los recursos para lo social, pero empeorando la distribución del ingreso en la población.

El desarrollo conceptual y metodológico sobre políticas públicas es muy amplio, intentaremos recoger desde nuestra perspectiva lo que consideramos lo más importante, a partir de lo cual analizaremos los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas públicas de vivienda en el país. Los procesos de formulación de políticas públicas pueden entenderse como:

*“una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales”<sup>1</sup>.*

Por lo tanto una política pública puede ser considerada como:

*“el resultado de intercambios y negociaciones complejas entre actores políticos a través del tiempo”<sup>2</sup>.*

En este sentido el Banco Interamericano de Desarrollo plantea que:

*“las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento”<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Stein, E.; Tomás, M.; Echebarría, k.; Lora, E.; Payne, M.;Coords. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, Dvid Rockefeller Center for Latin American Studies. New York, 2006.

<sup>2</sup> Stein, E.; Tomás, M.; Echebarría, k.; Lora, E.; Payne, M.;Coords. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, Dvid Rockefeller Center for Latin American Studies. New York, 2006.

<sup>3</sup> Idem.

Profundizando en el concepto y recogiendo otros planteamientos podríamos decir que las políticas públicas son:

*“el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”<sup>4</sup>.*

Pallares<sup>5</sup> señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- 1- Proceso decisonal: son un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo y normalmente tienen una secuencia racional.
- 2- Inacción: una política puede consistir también en lo que no se está haciendo.
- 3- Gubernamentales: Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada o procesada dentro o con los procedimientos, instituciones y organizaciones del gobierno.

La política pública según Meny y Thoening (1992), se define como:

*“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental y se presenta como un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos”.*

Estos autores metodológicamente detectan cuatro etapas en la formulación de políticas públicas: Identificación de un problema, la toma de decisiones, la implementación de políticas públicas, y la evaluación de políticas públicas. En las reflexiones sobre ciencias políticas encontramos que el análisis de las políticas públicas según Quim Brugué Torruella<sup>6</sup> refiere que:

*“el análisis de políticas públicas propone una nueva aproximación que se centre en la actuación de los poderes públicos: en los productos de esta actuación y en los procesos a través de los cuales se genera, se desarrolla y se transforma en resultados y en impactos sobre la sociedad. Los procesos, actuaciones y resultados son los conceptos que nos remiten a una perspectiva dinámica”<sup>7</sup>*

---

4 Definición de Peters(1982), recogida por Pallares, Frances. Op.cit. Pág.142.

5 Pallares, Frances. Ob.cit. Pág. 150

6 Ha sido research fellow en la Universidad de Cambridge y actualmente profesor titular del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

7 Torruella, Quim Brugué. El análisis de las políticas públicas. Capítulo 8 del Libro: Temas claves de Ciencia Política coordinado por Ramón Castro. Barcelona, 1995.

Estos conceptos nos permitirán una aproximación más exacta al análisis de las políticas públicas en el país a la luz de la situación actual de la vivienda y de la revisión de una experiencia incipiente, pero importante en el tema. Por lo tanto, siguiendo a Subirats (1992):

*“Se trata de reconstruir procesos de actuación de poderes públicos. Examinar relaciones, alianzas y conflictos entre los actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y las formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados”.*

Es necesario tener presente que las políticas públicas de vivienda en el Ecuador al igual que en muchos países de la región y del mundo son producidas en un contexto de inequidad, elemento que debe estar totalmente presente en el análisis del tema que nos convoca. Franco plantea que es importante:

*“reconocer la desigualdad existe en la región y la importancia de formular políticas sociales con equidad, en un régimen político democrático”<sup>8</sup>.*

Por lo tanto la formulación de políticas públicas no es un hecho aislado en el país, está en el marco de corrientes internacionales que han ido influenciando a los diferentes Gobiernos, como son los lineamientos de los estados europeos, las corrientes norteamericanas, la orientación de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos. Franco plantea tres grandes tendencias que recogen de alguna manera esta diversidad:

La defensa del universalismo que se expresa en una oferta homogénea, que concibe a los beneficiarios como iguales.

*“una oferta homogénea para situaciones heterogéneas solo puede conducir a mantener las diferencias originarias”* Pág. 48.

El principio de la Equidad tiene que ver con la acción afirmativa o la discriminación positiva.

*“aconseja tratar desigualmente a quienes son desiguales socio económicamente”* Pág 48.

---

<sup>8</sup> Franco, Rolando. (Coord.) (2001), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI / CEPAL, pp. 41-58

Una alternativa es la focalización, considerando que la población beneficiaria de políticas sociales es diferente. Sin desconocer los riesgos que la focalización conlleva. En muchas regiones las políticas sociales han generado brechas y discriminación, por lo tanto es sumamente importante el enfoque, la posición y las estrategias que se asuman.

Se ubica algunas generaciones de políticas de vivienda, reconociendo que existen particularidades y énfasis en los procesos que se han adoptado en cada país dependiendo de los contextos nacionales. Este aspecto esperamos profundizar en el caso de Ecuador.

Estos marcos referenciales nos permitirán analizar los procesos en cuanto a políticas de vivienda en el país, su relación con las estructuras organizativas, conflictos, poder, reglas y cultura institucional; los actores y competencias, como el Estado, organizaciones sociales, el tercer sector; los enfoques, cobertura, inversión en la formulación e implementación de políticas públicas de vivienda.

Por lo tanto la eficiencia y efectividad de las políticas públicas de vivienda dependen de la manera en que se formulen, debatan, aprueben e implementen las mismas, su análisis dará elementos importantes para nuevos procesos de formulación e implementación, que aborden a la vivienda como un derecho individual y colectivo, que se sume a los demás derechos que tiene la gente en la casa, en el barrio, en la parroquia, en la ciudad, en el país, en la región y en el mundo, de manera que logre una vida de calidad.

### **1.3. Metodología.**

La presente investigación plantea un análisis histórico desde los años 70 en el país, siguiendo la pista a lo que ha hecho el Estado a través de las acciones de gobierno, agendas e inversiones, desde un enfoque sistémico que trata de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de quienes participan en la formulación e implementación de políticas públicas.

A nivel cuantitativo estará basado en la revisión de estadísticas. Además se analizarán artículos, opiniones de especialistas y actores claves involucrados. En los dos casos se

establecerán categorías de registro y análisis. Nos interesa determinar si las formulaciones e implementaciones de políticas de vivienda se han dado desde el enfoque tecnocrático o desde el enfoque participativo<sup>9</sup>.

El primero plantea que la política ha sido diseñada por especialistas para ser aplicadas desde las instancias del Estado, como respuesta a una demanda o necesidad de la población. El segundo plantea que la formulación de la política ubica el problema y establece soluciones con la opinión de los diversos sectores. También puede haber una combinación de los dos enfoques.

Enmarcaremos el análisis de la formulación e implementación de políticas de vivienda en el contexto, la temporalidad de las mismas, la coherencia que hace referencia a la relevancia y pertinencia de la intervención a través de políticas de vivienda, y el enfoque que contienen las políticas formuladas. Realizaremos un balance de la situación de la vivienda en el país, de los factores que inciden en la problemática y que deben ser tomados en cuenta en la formulación de políticas, y reflexionaremos sobre los aprendizajes de la experiencia del Contrato Social por la Vivienda CSV en la formulación de una política nacional de vivienda en este último período.

---

9 Stein, E.; Tomás, M.; Echebarría, k.; Lora, E.; Payne, M.; Coords. (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, Dvid Rockefeller Center for Latin American Studies. New York.

## **Capítulo II.**

### **La Vivienda en el Ecuador.**

#### **2.1. Situación de vivienda en el Ecuador desde los 70.**

El análisis de la situación de la vivienda en el Ecuador durante varias décadas permitirá evidenciar los resultados de los enfoques aplicados en los distintos gobiernos, avances y aspectos en los que hay que seguir trabajando. El conocimiento del estado del problema permitirá una mejor producción de las políticas de vivienda a nivel nacional.

Es necesario considerar el tema como parte de la construcción de las ciudades desde una perspectiva de justicia, superar la práctica de enfrentar la pobreza como consecuencia, sin trabajar en las causas que la provocan. Por lo tanto, abordaremos la vivienda desde el enfoque de justicia, lo que significa reconocer que las sociedades están construidas en base a inequidades generadas por relaciones de poder, concentración de recursos (suelo, capitales), inequidad en la distribución de los ingresos y de las oportunidades (educación, salud, empleo) entre personas, familias y territorios.

El análisis de la problemática de la vivienda considera la tenencia segura, privacidad, amplitud de los espacios, accesibilidad, seguridad, estabilidad, riesgos, materiales, cantidad y calidad. Existe una serie de variables que develan la situación de la vivienda en el país, las mismas que son importantes para el diseño e implementación de políticas de vivienda y asentamientos sostenibles. Nosotros retomamos las más relevantes para el análisis, que permitirá un adecuado diagnóstico de la situación de vivienda en el país:

- Déficit cuantitativo: número de hogares que no poseen vivienda
- Tipos de vivienda: casa o villa, departamentos, cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho, covacha, choza
- Ubicación geográfica: urbano, rural
- Análisis de la calidad de la vivienda: materiales: materiales del piso; techo; muros. Análisis del armazón o estructura: hormigón armado, hierro, mampostería, madera, otros materiales de calidad inferior.
- Condiciones de ocupación de la vivienda: ocupadas con persona presentes, ocupadas con personas ausentes, desocupadas, en construcción



- Adecuado acceso de servicios básicos: agua para el consumo seguro, sistema de eliminación de excretas, baño y cocina, electricidad.
- Sistemas de recolección de basura, teléfono, Internet, servicios comunitarios.
- Tenencia segura: propia, arrendada, en anticresis, gratuita, por servicios. Y, acceso a tierra o suelo para la vivienda.

Sin embargo para una mayor profundización se recomienda se considere los siguientes aspectos, que por razones de enfoque se consideran importantes pero no prioritarios para el estudio:

- Hacinamiento: número de hogares que viven en hacinamiento crítico
- Propiedad: número de hogares con lote propio para construir
- Ubicación: zona de alto riesgo: número de hogares que viven en zonas de alto riesgo para ubicar
- Demanda: número de hogares nuevos
- Asentamientos tugurios: asentamientos establecidos en forma ilegal
- Asentamientos semi consolidados
- Asentamientos consolidados deteriorados son viviendas que presentan legalidad en la tenencia pero están en malas condiciones.
- Accesibilidad: existencia de vías de comunicación adecuadas y suficientes. Y, Disponibilidad de servicios de transporte público según distancia a los sitios de empleo y servicios (educación, salud, recreación)
- Acceso a mercados de financiamiento: público y privado

La mayoría de la población del Ecuador realiza su gestión habitacional en el marco de la producción informal de vivienda, al igual que generan sus ingresos, no solo se construye vivienda por autogestión, sino que construye progresivamente el asentamiento, cuyas condiciones no son las mejores.

En ocasiones la población de bajos ingresos adquiere vivienda preelaborada, a través de proveedores de la construcción, ligados a constructores privados, proyectos de ONG's y fundaciones. Un menor número de familias de este segmento de la población accede a través de constructores calificados a través de programas del Estado (MIDUVI).

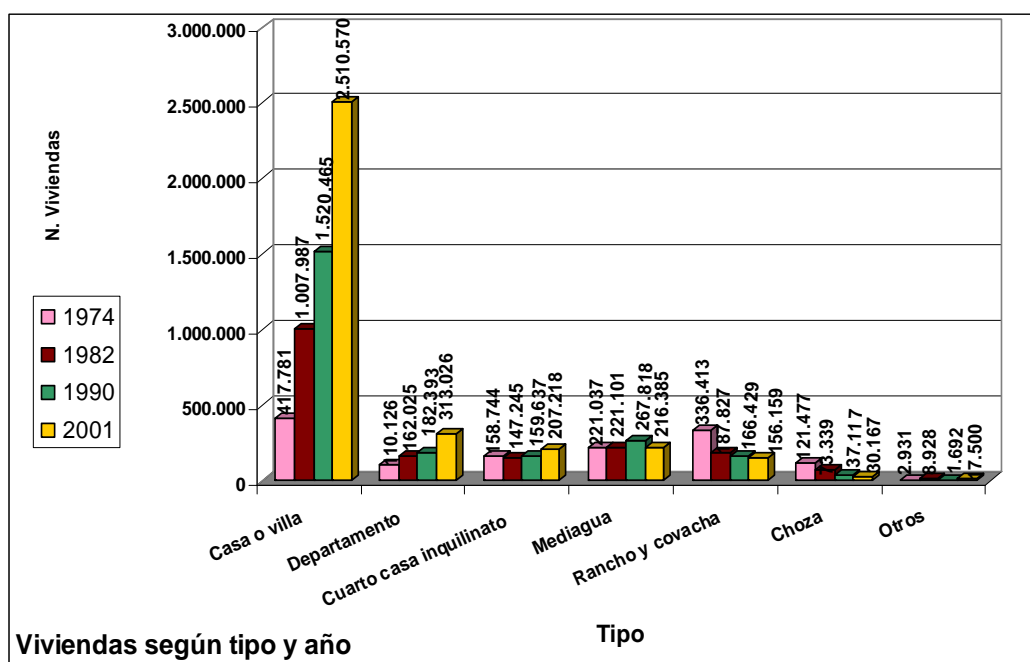
## **2.2. Análisis cuantitativo y cualitativo de la vivienda desde los 70.**

El balance sobre la situación de la vivienda en el país, lo abordamos comparativamente en base a los datos de los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del país, tomamos aspectos que consideramos importantes para el análisis y que permitirán un mejor acercamiento al tema.

A nivel nacional se observa un incremento tanto del número de habitantes y viviendas desde los años 70. En 1974 se contaba con un total de 1'3739.345 viviendas particulares y colectivas, al 2001 se triplicó la cifra de viviendas llegando a ser 3'456.103. El área urbana y rural experimentó la misma tendencia al crecimiento, sin embargo en el área urbana al 2001 se duplicó el número de vivienda.

En cuanto al tipo de vivienda encontramos que se ha incrementado el número de casas o villas y departamento, esto tiene relación con el crecimiento de la población y la formación de nuevos hogares. En el gráfico observamos que la vivienda deficitaria en relación al tipo de las mismas ha ido decreciendo, sin embargo se observa que en números absolutos permanece constante:

### **Gráfico 1.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007. Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

**Cuadro 1.**

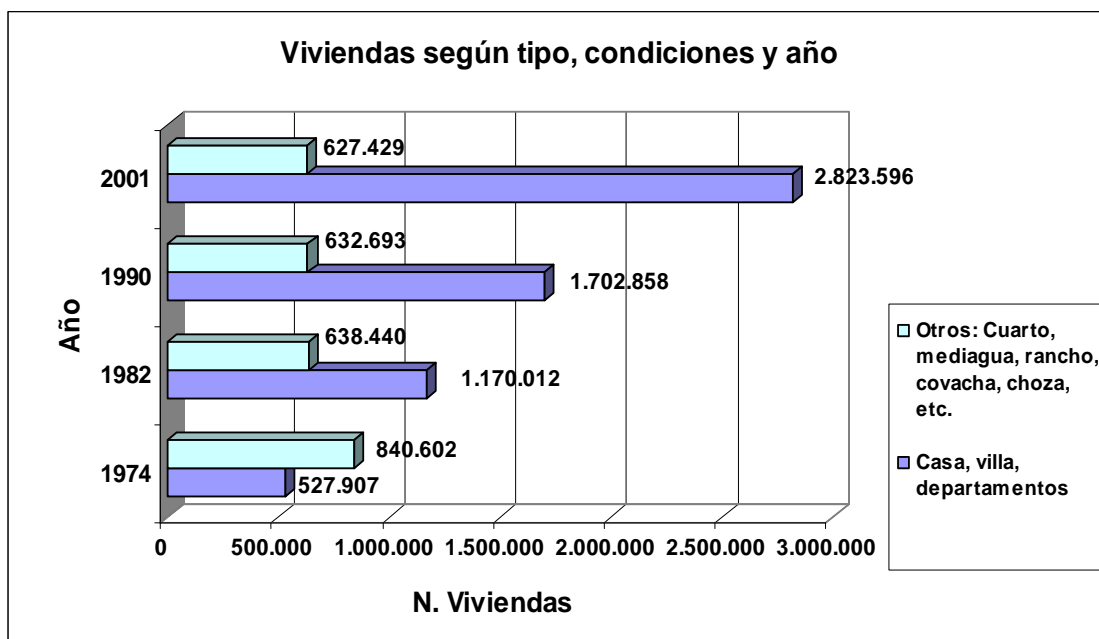
Tipo de vivienda y %								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
<b>Viviendas particulares</b>	<b>1.370.849</b>	<b>100</b>	<b>1.841.036</b>	<b>100</b>	<b>2.335.551</b>	<b>100</b>	<b>3.451.025</b>	<b>100</b>
Casa o villa	417.781	30	1.007.987	55	1.520.465	65	2.510.570	73
Departamento	110.126	26	162.025	9	182.393	12	313.026	12
<i>total vivienda según casa o villa y dept.</i>	<i>527.907</i>	<i>39</i>	<i>1.170.012</i>	<i>64</i>	<i>1.702.858</i>	<i>73</i>	<i>2.823.596</i>	<i>82</i>
Cuarto casa inquilinato	158.744	12	147.245	8	159.637	7	207.218	6
Mediagua	221.037	16	221.101	12	267.818	11	216.385	6
Rancho y covacha	336.413	25	187.827	10	166.429	7	156.159	5
Chozas	121.477	9	73.339	4	37.117	2	30.167	1
Otros	2.931	0	8.928	0	1.692	0	17.500	1
<i>Total vivienda desde cuarto de inquilinato a otros</i>	<i>840.602</i>	<i>61</i>	<i>638.440</i>	<i>35</i>	<i>632.693</i>	<i>27</i>	<i>627.429</i>	<i>18</i>

Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

Los cuartos en casa de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas, chozas y otros; son consideradas viviendas deficitarias por las condiciones precarias de las viviendas en tanto materiales, hacinamiento y tenencia. En 1974 eran 840.602 viviendas, que corresponde al 61 % del total de viviendas particulares y colectivas, en 1982 eran 638.440 que constituye el 35%, en 1990 eran 632.693 que es el 27% y en 2001 son

627.429 viviendas que significa el 18%, lo que nos deja ver que se requiere una intervención directa en este tema.

**Gráfico 2.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007. Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

En cuanto al acceso a agua, el desabastecimiento del líquido vital en las viviendas ha decrecido, observándose un incremento en el abastecimiento de agua a las viviendas particulares ocupadas importante<sup>10</sup>. Si observamos los datos expuestos, vemos que en porcentajes existe un abastecimiento aún mayor de agua a las viviendas, esto puede ser porque los datos se establecen a partir del número de viviendas existentes en cada período, lo que nos alerta a manejar con cuidado las cifras, pues si revisamos los datos según el número de viviendas desabastecidas, vemos que el número de viviendas que no reciben agua en los distintos períodos se mantiene constante.

Tenemos que el porcentaje de viviendas que no reciben agua por tubería y que se abastecen por otros medios como pozos, vertientes, ríos, acequias, carro repartidor, etc., corresponde a 1974 al 49,73 %; en 1982 al 48,18%; en 1990 al 37,29% y en el 2001 al 21,86%.

<sup>10</sup> Fuente INEC – Censos 1990-1982-1990-2001. Cuadros Elb. María Elena Acosta M. 2007.

**Cuadro 2.**

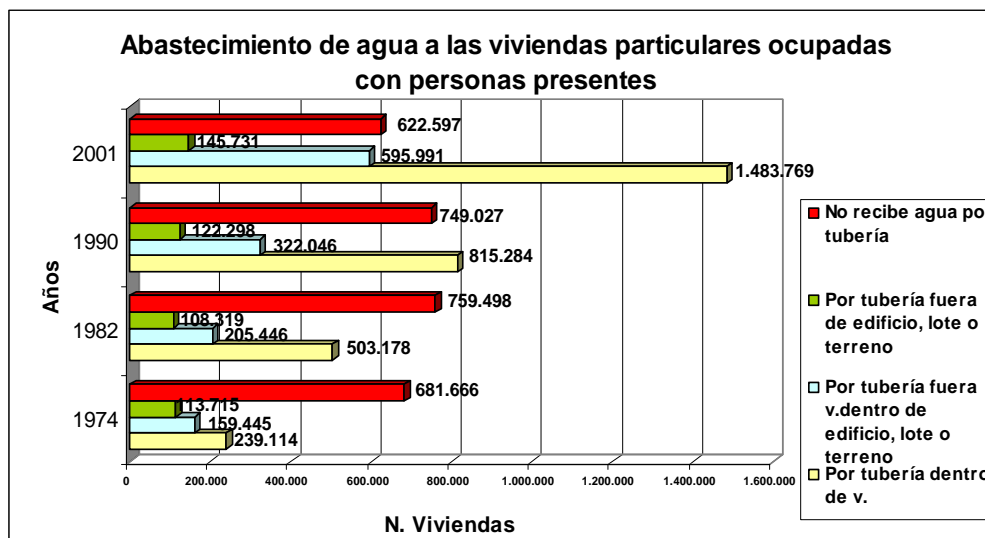
Abastecimiento de agua a las viviendas particulares ocupadas con personas presentes								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
<b>N. de Vivienda particulares ocupadas con personas presentes</b>	<b>1.370.849</b>	<b>100</b>	<b>1.576.441</b>	<b>100</b>	<b>2.008.655</b>	<b>100</b>	<b>2.848.088</b>	<b>100</b>
Por tubería dentro de la vivienda	239.114	17,44	503.178	31,92	815.284	40,59	1.483.769	52,10
Por tubería fuera adentro de edificio, lote o terreno	159.445	11,63	205.446	13,03	322.046	16,03	595.991	20,93
Por tubería fuera de edificio, lote o terreno	113.715	8,30	108.319	6,87	122.298	6,09	145.731	5,12
No recibe agua por tubería	681.666	49,73	759.498	48,18	749.027	37,29	622.597	21,86

Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

Sin embargo, como observamos en el siguiente gráfico los números absolutos permiten ver que alrededor del mismo número de viviendas en los diferentes períodos censales con pequeñas diferencias entre uno y otro año, que no reciben agua directamente por tubería, esto hace suponer que si bien ha existido avances, también demuestra que existe un aumento en la demanda y permanece el deterioro de la calidad de la vivienda en cuanto al tipo y el acceso a servicio de agua adecuado en un número constante de familias.

Las acciones emprendidas en cuanto a la provisión del servicio de agua han ido al ritmo de crecimiento de la población, pero que no han apuntado a resolver problemas antiguos, un número similar de familias en los distintos años no recibe agua, agravándose si se añade datos sobre la calidad del agua y la red de tubería que proveen el servicio, aspecto que hay que considerar.

**Gráfico 3.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

En cuanto al sistema de eliminación de aguas servidas en viviendas particulares con personas presentes<sup>11</sup>, que es un aspecto importante de la calidad de la vivienda, en relación al déficit cualitativo, observamos la misma tendencia, a diferencia que para el 2001 el censo establece que no existe ninguna vivienda sin sistema de eliminación de aguas servidas, lo que dista de la realidad, pues encontramos zonas que carecen de servicio.

Esta información quizás se deba a un registro equivocado o subregistro de algunas zonas y consecuentemente, es información que hay que emplearla con cautela.

**Cuadro 3.**

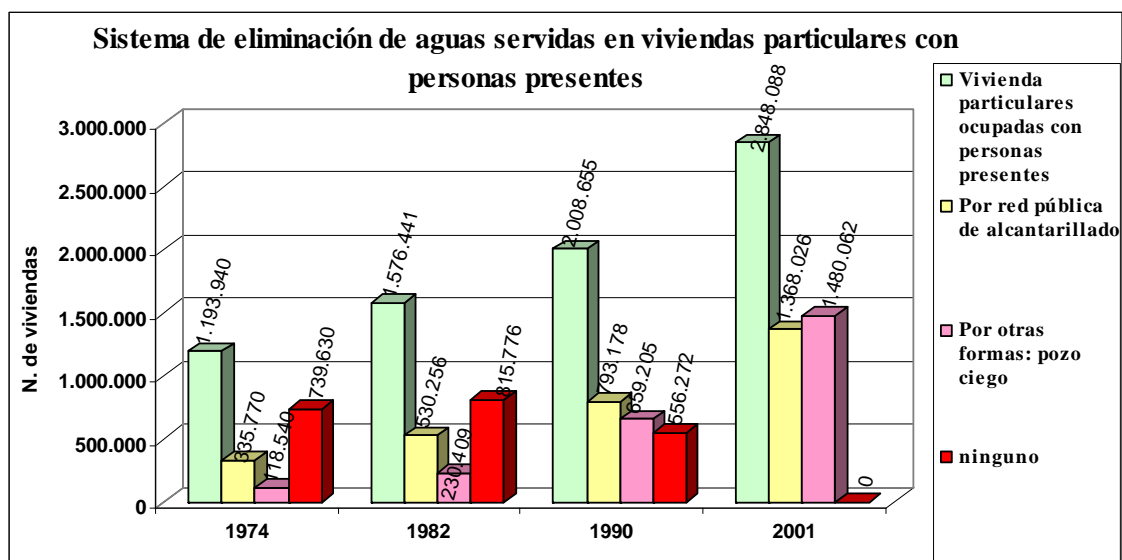
Sistema de eliminación de aguas servidas en viviendas particulares con personas presentes								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
Vivienda particulares ocupadas con personas presentes	1.193.940	100	1.576.441	100	2.008.655	100	2.848.088	100
Por red pública de alcantarillado	335.770	28,12	530.256	33,64	793.178	39,49	1.368.026	48,03
Por otras formas: pozo ciego	118.540	9,93	230.409	14,62	659.205	32,82	1.480.062	51,97
ninguno	739.630	61,95	815.776	51,75	556.272	27,69	0	0,00

Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

<sup>11</sup> Idem.

Si embargo, a diferencia de los otros aspectos, en este caso de eliminación de aguas servidas, en números enteros la diferencia es más notoria, como vemos en el siguiente gráfico.

**Gráfico 4.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

En cuanto a acceso a servicio eléctrico de viviendas particulares ocupadas<sup>12</sup>, la situación ha mejorado significativamente desde los años 70 en donde la gente se abastecía de luz por planta propia o por el servicio eléctrico público, pero existe al 2001 un significativo número de viviendas que no disponen de este servicio, en donde se utiliza velas, lámparas de gas para alumbrarse, lo que ha causado graves accidentes principalmente en la costa del país, en donde para la construcción de sus viviendas utilizan caña, como observamos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4.**

Servicio eléctrico de viviendas particulares ocupadas								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
Vivienda particulares ocupadas con personas presentes	1.193.940	100	1.576.441	100	2.008.655	100	2.848.088	100
Si disponen	481.138	40,30	978.439	62,07	1.559.822	77,66	2.553.861	89,67
No disponen	701.781	58,78	598.002	37,93	448.833	22,34	294.227	10,33

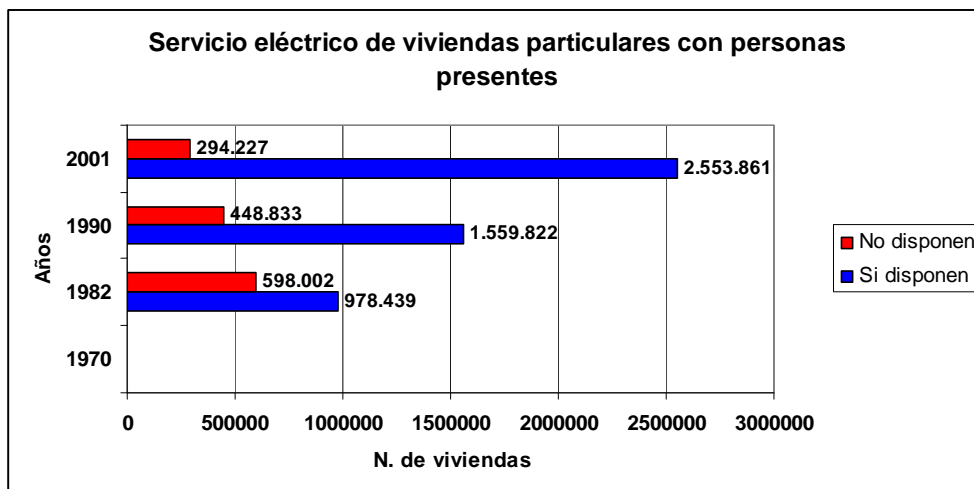
Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

Sin embargo, es necesario reconocer que existe un importante número de viviendas provistas del servicio eléctrico del estado, como se ve en el gráfico 5, además hay que

<sup>12</sup> Idem.

considerar que es un tema que tiene que ser abordado desde la forma de producción de energía, los costos y subsidios.

**Gráfico 5.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

La disponibilidad de servicio higiénico en viviendas ocupadas con personas presentes<sup>13</sup> es uno de los aspectos más importantes para mejorar la calidad de vida de las familias, por lo que tiene estrecha relación con un ambiente sano, para evitar las enfermedades. Si observamos el siguiente cuadro, encontramos que en números absolutos la cantidad de viviendas que no tiene servicio higiénico, las diferencias no son significativas en relación a cada año censal, de manera secuencial, pero de 1974 al 2001 comparativamente existe un número importante de alrededor de 100.000 viviendas que han mejorado; sen porcentajes el resultado se hace más evidente, pero esto está en relación al incremento del número de viviendas y al crecimiento demográfico.

**Cuadro 5.**

Disponibilidad de servicio higiénico en viviendas particulares con personas presentes								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
Vivienda particulares ocupadas con personas presentes	1.193.940	100	1.576.441	100	2.008.655	100	2.848.088	100
Excusado uso exclusivo	235.990	19,77	515.682	32,71	996.916	49,63	1.858.164	65,24
Excusado uso común varios hogares	161.850	13,56	211.783	13,43	206.576	10,28	293.277	10,30
Letrina	103.721	8,69	207.890	13,19	286.503	14,26	222.162	7,80
no tiene	692.240	57,98	641.086	40,67	518.660	25,82	474.485	16,66

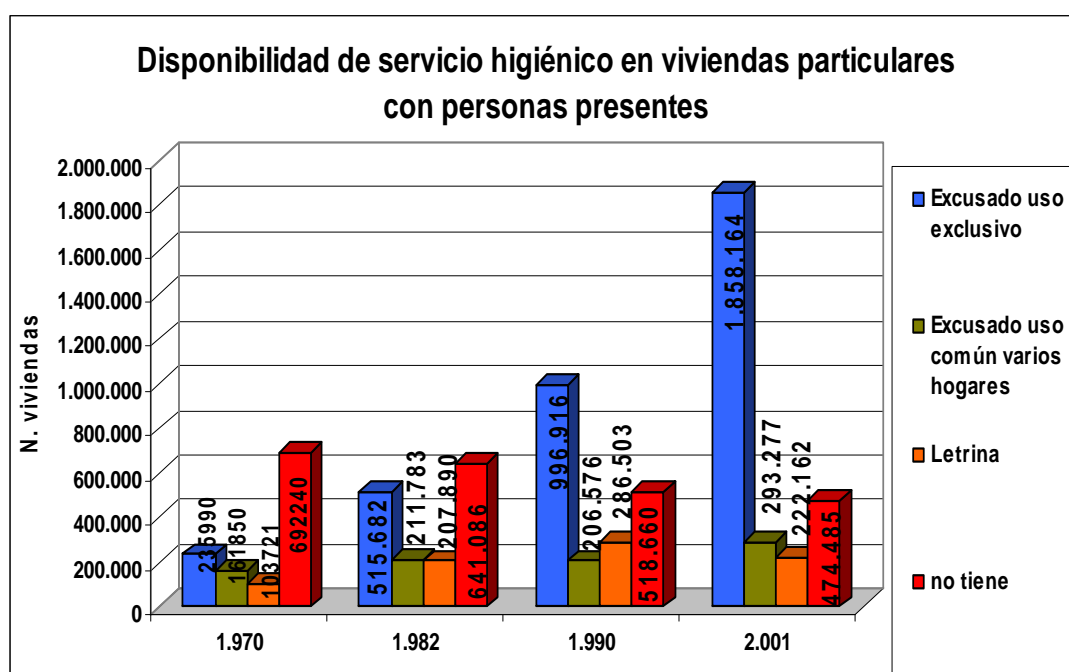
Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

<sup>13</sup> Idem.



Las viviendas que no contaban con servicio higiénico en 1974 era el 57,98%; en 1982 el 40,67%; en 1990 el 25,82% y al 2001 el 16,66%; sin embargo el problema en este aspecto sigue latente, en números absolutos observamos en el gráfico la misma cantidad de viviendas sin este servicio, por lo tanto la situación de salud de las familias es de alto riesgo, lo que podría agravarse en el caso de familias que habiten las casas que no tampoco cuenten con luz y agua.

**Gráfico 6.**

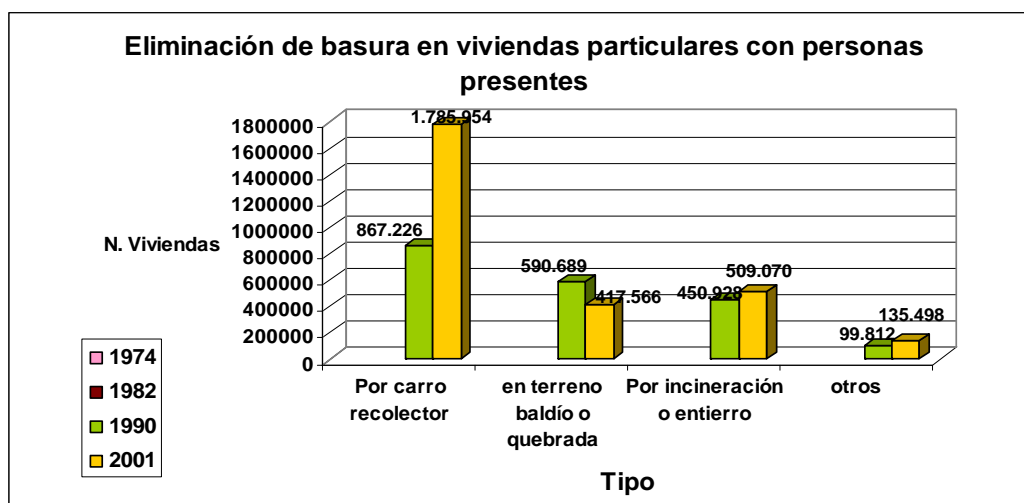


Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001.

En cuanto a la eliminación de basura en viviendas particulares con personas presentes<sup>14</sup> se observa que los censos que toman en cuenta este aspecto son el 1990 y 2001. Se ve un significativo número de viviendas que reciben servicio de carro recolector. Sin embargo es también importante el número de viviendas que botan la basura en terrenos baldíos, quebradas, incinera o entierra, en 1990 el 43% y al 2001 el 38%, lo que afecta la salud de la familias y deteriora el medio ambiente.

<sup>14</sup> Idem.

**Gráfico 7.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001

La tenencia segura es uno de los temas importantes en vivienda, la misma que no solo debe considerar la propiedad privada, sino también evitar la especulación y el abuso en el arrendamiento.

La Tenencia de la vivienda particulares de personas presentes<sup>15</sup> a nivel nacional tiene las siguientes características: viviendas propias en 1974 es el 63,31 % en 1982 el 66,71%, en 1990 el 68,06% y al 2001 el 67,40%, esto significa que al último año es menor el número de viviendas propias en relación al número total de viviendas, aun que en % se refleje una mejoría.

**Cuadro 6.**

Tenencias de la vivienda particulares de personas presentes								
	1974	%	1982	%	1990	%	2001	%
<b>Vivienda particulares ocupadas con personas presentes</b>	<b>1.193.940</b>	<b>100</b>	<b>1.576.441</b>	<b>100</b>	<b>2.008.655</b>	<b>100</b>	<b>2.848.088</b>	<b>100</b>
<b>Propia</b>	<b>755837</b>	<b>63,31</b>	<b>1.051.707</b>	<b>66,71</b>	<b>1.367.045</b>	<b>68,06</b>	<b>1.919.576</b>	<b>67,40</b>
<b>Arrendada</b>	<b>280696</b>	<b>23,51</b>	<b>360.444</b>	<b>22,86</b>	<b>454.782</b>	<b>22,64</b>	<b>665.394</b>	<b>23,36</b>
<b>En Anticresis</b>	<b>7855</b>	<b>0,66</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>11.729</b>	<b>0,41</b>
<b>Gratuita</b>	<b>85271</b>	<b>7,14</b>	<b>94.547</b>	<b>6,00</b>	<b>110.116</b>	<b>5,48</b>	<b>155.654</b>	<b>5,47</b>
<b>Por servicios</b>	<b>57822</b>	<b>7,65</b>	<b>58.988</b>	<b>5,61</b>	<b>66.306</b>	<b>4,85</b>	<b>74.871</b>	<b>3,90</b>
<b>Otros</b>	<b>6459</b>	<b>0,54</b>	<b>10.755</b>	<b>0,68</b>	<b>10.406</b>	<b>0,52</b>	<b>20.864</b>	<b>0,73</b>

Elab. María Elena Acosta M.  
Fuente: INEC- CENSO 1974-1982-1990-2001

<sup>15</sup> Idem.

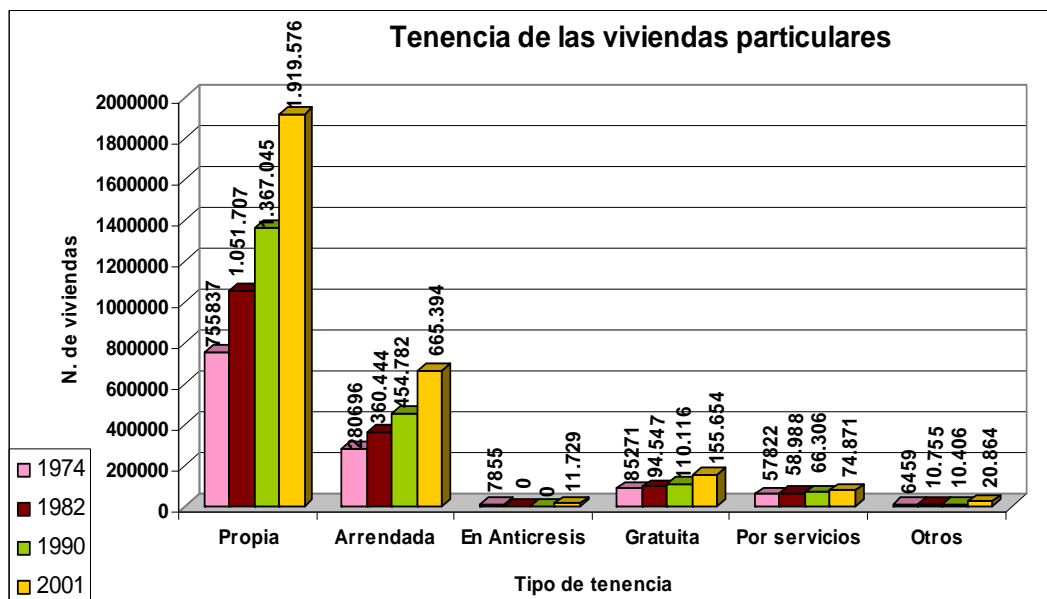
Se ha incrementado significativamente las viviendas en arriendo, en número de viviendas es evidente, en porcentajes en relación al número total de viviendas dependiendo de cada año se observa un acenso menor, era a 1974 280.696 viviendas que constituía el 23,51%, en el 2001 eran 665.394 viviendas que constituía el 23,36%, como vemos en números enteros es evidente que al 2001 es mucho mayor como observamos en el gráfico 8, pero en porcentajes según el aumento de la población se mantiene.

Es necesario tomar en cuenta el detalle de estos cálculos, para saber con exactitud el problema y de esta manera tomar medidas, reflejadas en las políticas, cuando sean diseñadas.

En 1982 y 1990 el 22% se mantenía, al 2001 se incremento al 24%. A 2001, el número de viviendas en arriendo, anticresis, gratuitas, servicio y otros llegó a ser el 33% y propias el 67%.

Los datos sobre anticresis en el año 82 y 90 no se registran, no existe una explicación sobre el tema, simplemente en la publicación del censo correspondiente no se encuentra.

**Gráfico 8.**



Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001

En relación a la utilización de la vivienda tenemos que el mayor porcentaje de construcciones son para “solo vivienda”, encontramos también viviendas combinadas con comercio, artesanías, pequeñas industrias, servicios y actividades agrícolas como veremos en el siguiente cuadro:

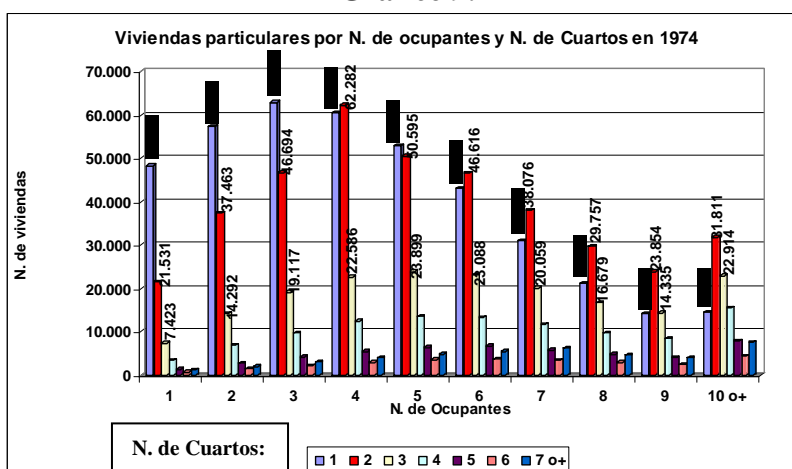
**Cuadro 7.**

Utilización de la vivienda	1974	1.982	1.990	2001
Solo vivienda	1.084.384	1.429.699	1.827.579	2.679.372
Con Artesanía	26.209	28.968	0	0
Con Comercio	35.754	52.286	112.476	104.805
Comercio y artesanía	11.522	6.443	0	0
Otras actividades	36.071	34.821	44.733	22.827
Pequeña industria	0	24.174	0	0
Manufactura	0	0	115	24.842
Servicios	0	0	22.652	14.978
Actividad agrícola	0	0	1.100	1.264

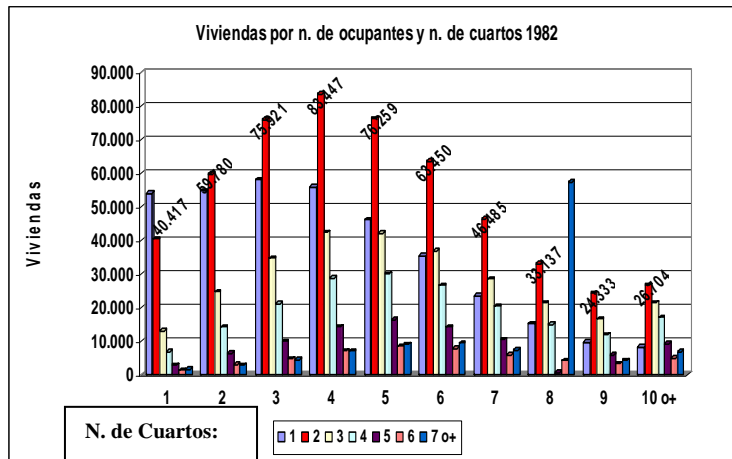
Elb. María Elena Acosta M./ 2007.  
Fuente: INEC-Censos 1970/1982/1990/2001

En este aspecto es muy difícil realizar una comparación puesto que los distintos censos consideran diferentes variables para el análisis de este aspecto. Es importante hacer referencia a la situación de las viviendas según el número de ocupantes, según el número de cuartos (sin contar el baño y la cocina), que son ocupados para dormir o como áreas sociales, o tienen usos combinados (negocios y dormitorios), entre otros; esto permitirá tener un acercamiento a los niveles de hacinamiento o confort en el uso del espacio. Este análisis lo presentamos por la información procesada en cada uno de los censos realizados.

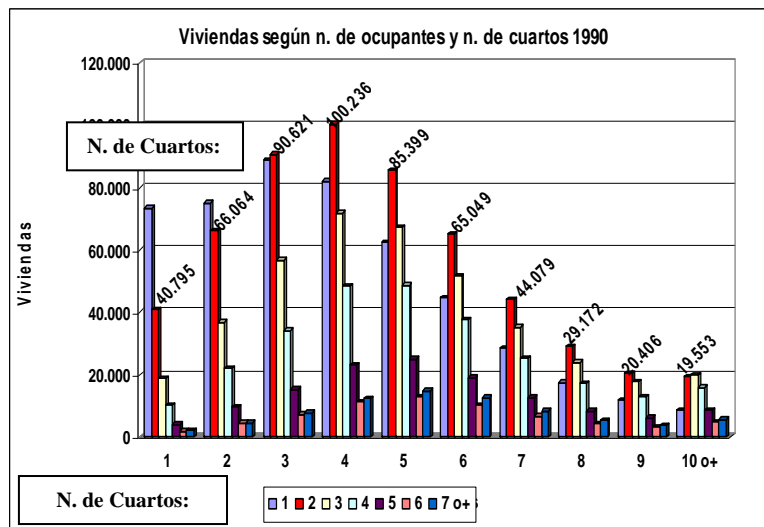
**Gráfico 9.**



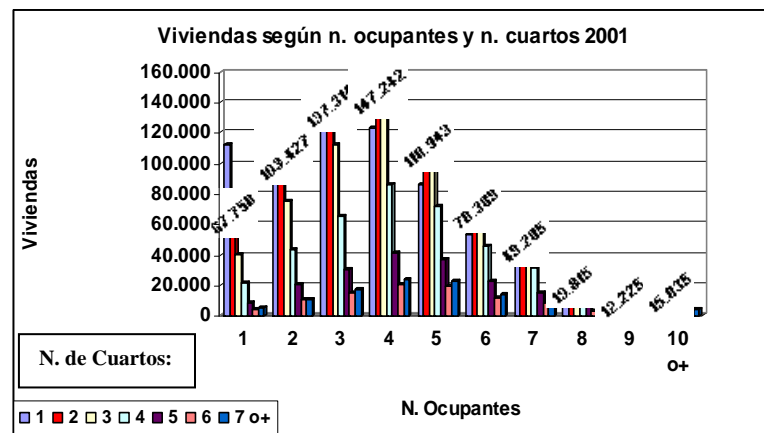
Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- CENSO 1974



Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- CENSO 1982



Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- CENSO 1990

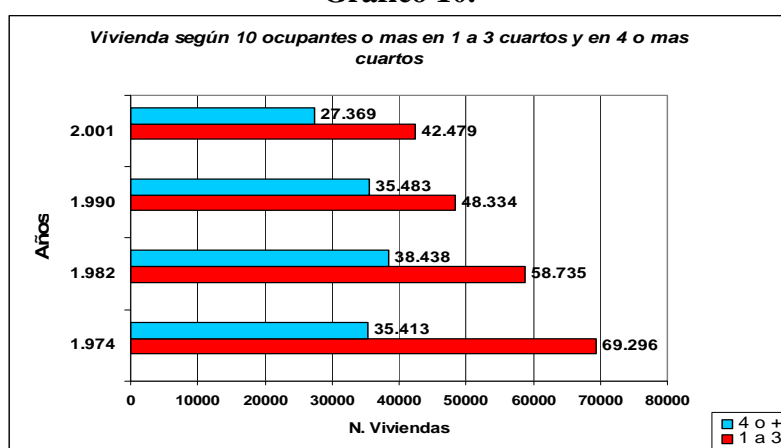


Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- CENSO 2001

Estos gráficos nos permiten ver que ha descendido el número de viviendas que albergan a 7 personas o más, en 1 a 3 dormitorios, sin embargo sigue siendo preocupante el

número de viviendas que albergan a más de 10 ocupantes y que están formadas por 1 a 3 cuartos, si esto se compara con las recomendaciones de organismos internacionales donde el parámetro adecuado de números de habitantes por dormitorio es 2. En el gráfico 10 observamos con claridad esta situación, aspecto que introduce a abordar el déficit cualitativo de la vivienda, sumado a la adecuada provisión de servicios básico.

**Gráfico 10.**



Elab. María Elena Acosta - M.  
Fuente: INEC- CENSO 1974-1982-1990-2001

Esto permite ver que es importante trabajar en el déficit cuantitativo, pero también emprender acciones emergentes en relación al déficit cualitativo, que significa mejorar las condiciones de las viviendas, en cuanto a los materiales, el espacio, los servicios, infraestructura, acceso. El INEC considera que si uno de estos requerimientos está ausente, se considera una vivienda con déficit cualitativo.

**Cuadro 8.**

**Déficit cualitativo habitacional de Ecuador al 2005<sup>16</sup>**

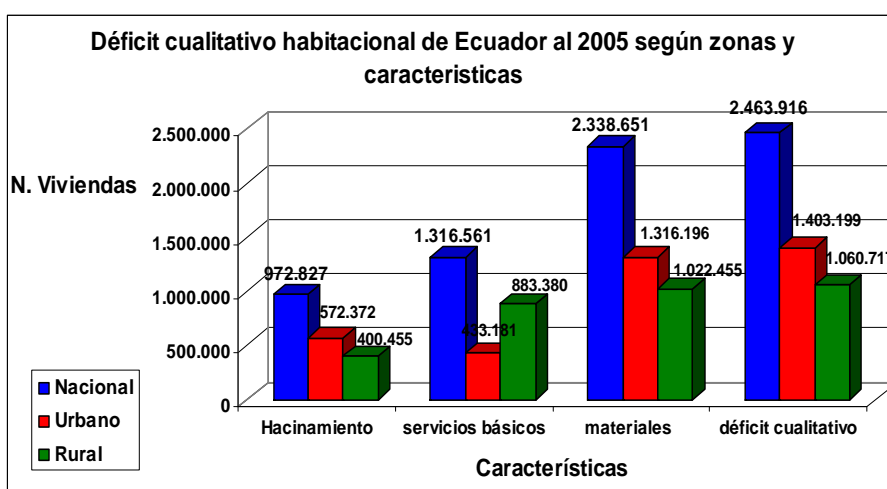
Área	Hacinamiento (espacios adecuados)	Servicios básicos	materiales	Déficit cualitativo
<b>Nacional</b>	972.827	1.316.561	2.338.651	2.463.916
<b>Urbano</b>	572.372	433.181	1.316.196	1.403.199
<b>Rural</b>	400.455	883.380	1.022.455	1.060.717

Considerando que en relación al hacinamiento el INEC al 2005 establece que si hay más de tres personas por dormitorio existe hacinamiento en las viviendas, que conlleva una serie de problemas de salud y relaciones.

<sup>16</sup> Fuente Encuestas de Condiciones de Vida ECV – Quinta Ronda a 2005

En cuanto a servicios básicos es deficitario si para luz utilizan paneles solares, velas, candil, mechero, gas y ninguno; en relación al agua si se abastecen de carro repartidor, pozo, río, vertiente, acequia, lluvia.; en SSHH si cuentan con inodoro y pozo ciego, letrina, o no tienen. En relación a los materiales todo aquello que no sea tratado y pintado, es utilizado para las construcciones, lo que significa grandes riesgos para la vida de las familias.

**Gráfico 11.**



Elab. María Elena Acosta M. - Fuente: INEC- ECV 2005

Del total de 3'456.103 viviendas ocupadas privadas y colectivas, las viviendas con déficit cualitativo son 2'463.916 que corresponde al 75,5%, el 29,8% tiene problemas de hacinamiento; el 40,3% no tiene servicios básicos adecuados o carece de estos; el 71,6% tiene algún tipo de problemas con el material utilizado para las construcciones. A nivel urbano es el 65% y rural el 95% de déficit cualitativo.

En Ecuador se considera a una vivienda como amplia y sin hacinamiento cuando existen por lo menos dos cuartos en los que habitan un máximo de cinco personas, si considerar el cuarto de cocina de uso exclusivo.

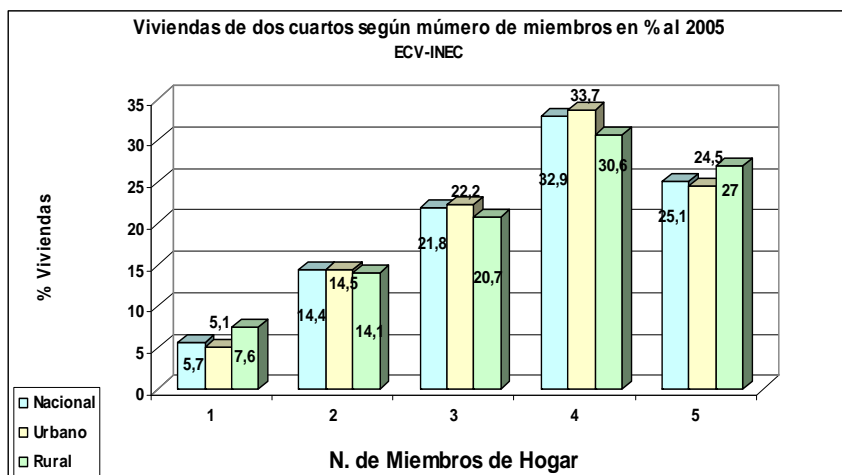
**Cuadro 9.**

Hacinamiento	1990	2001	2005
Nacional	34,30%	26,15%	29,80%
Costa	37,60%	26,15%	34,40%
Sierra	30,60%	26,15%	24,50%
Amazonía	40,30%	26,15%	35,50%

Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- ECV 2005

En el siguiente cuadro observamos el problema hacinamiento en el país, considerando que las viviendas son de dos cuartos, sin contar cocina exclusiva en relación al número de miembros del hogar:

**Gráfico 12.**



Elab. María Elena Acosta M. Fuente: INEC- ECV 2005

Lo que permite ver que al 2005 según la ECV (Encuesta de condiciones de vida) realizada por el INEC nivel nacional que el 58% de viviendas que tienen dos cuartos albergan entre cuatro a cinco personas, lo evidencia un problema serio de hacinamiento en el país, conocemos que hay viviendas que albergan a 5 personas y más.

Actualmente, según cifras oficiales, en el país el déficit habitacional sobre pasa un millón doscientas mil viviendas, más de la tercera parte de los hogares, no tienen vivienda propia; dos de cada 10 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>17</sup>.

Al año 2007 el instituto nacional de estadistas y censos (INEC)<sup>18</sup> publica que el déficit habitacional cualitativo<sup>19</sup> alcanzó el 75,5% de las viviendas existentes, de los cuales: por materiales el 71,6%, por servicios básicos el 40,3%, y por hacinamiento<sup>20</sup> el 29,8%.

<sup>17</sup> INEC. 2007. Encuestas de Condiciones de Vida 2005-2006. Quinta Ronda. Quito – Ecuador.

<sup>18</sup> INEC. 2007. Encuestas de Condiciones de Vida 2005-2006. Quinta Ronda. Quito – Ecuador.

<sup>19</sup> El INEC para determinar el déficit cualitativo de la vivienda, consideró las deficiencias en materiales, servicios básicos y hacinamiento; si al menos una de ellas afecta a la vivienda, esta es considerada como vivienda con déficit habitacional cualitativo.

<sup>20</sup> El INEC considera hacinamiento cuando habitan más de tres personas por dormitorio.



### Capítulo III.

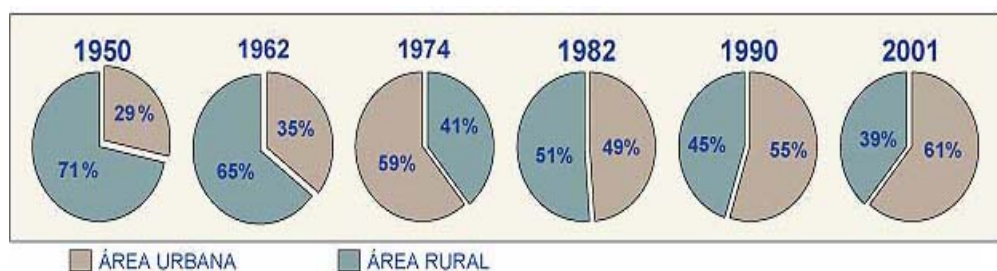
#### Análisis de los factores que influyen en el acceso a vivienda.

Los procesos de urbanización, el crecimiento demográfico, la economía familiar, el acceso a financiamiento, la institucionalidad y los marcos legales son varios de los factores principales que deben ser considerados en el momento de formular las políticas de vivienda a nivel nacional. Presentamos un análisis sobre estos temas, lo que nos permitirá comprender a profundidad la situación de la vivienda en el país.

#### 3.1. Proceso de urbanización.

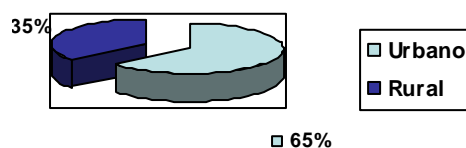
Un primer elemento del cual la problemática de la vivienda es resultado, son los procesos de urbanizaciones, que en muchas ocasiones han sido desordenados, sin planificación producto de crisis económicas o de una excesiva centralización. Estos procesos han estado acompañados por una división del territorio sin planificación e inequitativa, sin competencias claras. En Ecuador (Cuadro 10), es evidente el acelerado crecimiento de las ciudades, en donde muchos de los asentamientos se han producido al margen de los marcos legales y regulaciones existentes.

**Cuadro 10.**  
**Evolución de la población urbana y rural. Ecuador censos 1950 – 2001 / INEC**



Proyección INEC a 2007

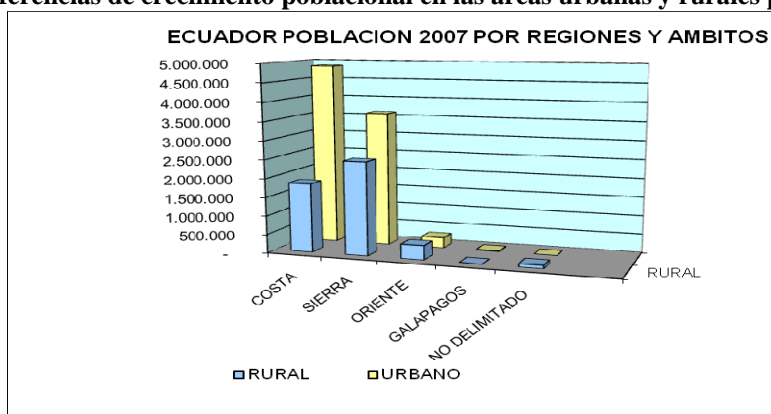
% Proyección 2007



Esta tendencia es mayor en la costa (Cuadro 13), especialmente en Guayaquil, por ser el puerto principal, la primera ciudad del país por su población y su economía, se constituye en un polo de atracción para la migración interna.

**Gráfico 13.**

**Diferencias de crecimiento poblacional en las áreas urbanas y rurales por regiones.**



Fuente: INEC: Proyecciones 2001-2010. - Elab. Alberto de Guzmán – Especialista en temas urbanos 2007

Los 25 principales centros urbanos del país suman el 45% de la población.

**Cuadro 10.**

PROVINCIA	CIUDAD	Población	% con el total país
Guayas	Guayaquil	1.952.029	16,1
Pichincha	Quito	1.399.814	11,6
Azuay	Cuenca	276.964	2,3
Pichincha	Sto. Domingo	200.421	1,7
El Oro	Machala	198.123	1,6
Manabí	Manta	183.166	1,5
Manabí	Portoviejo	170.326	1,4
Guayas	Durán	167.784	1,4
Tungurahua	Ambato	154.369	1,3
Chimborazo	Riobamba	124.478	1,0
Los Ríos	Quevedo	119.436	1,0
Loja	Loja	117.796	1,0
Guayas	Milagro	110.093	0,9
Imbabura	Ibarra	108.666	0,9
Esmeraldas	Esmeraldas	95.630	0,8
Los Ríos	Babahoyo	76.279	0,6
Guayas	La Libertad	75.881	0,6
Pichincha	Sangolquí	57.114	0,5
Cotopaxi	Latacunga	51.717	0,4
Carchi	Tulcán	47.053	0,4
El Oro	Pasaje	44.860	0,4
Manabí	Chone	44.751	0,4
El Oro	Santa Rosa	41.816	0,3
El Oro	Huaquillas	39.757	0,3
Manabí	Jipijapa	35.901	0,3

UCP/ INEC/17-06-2002

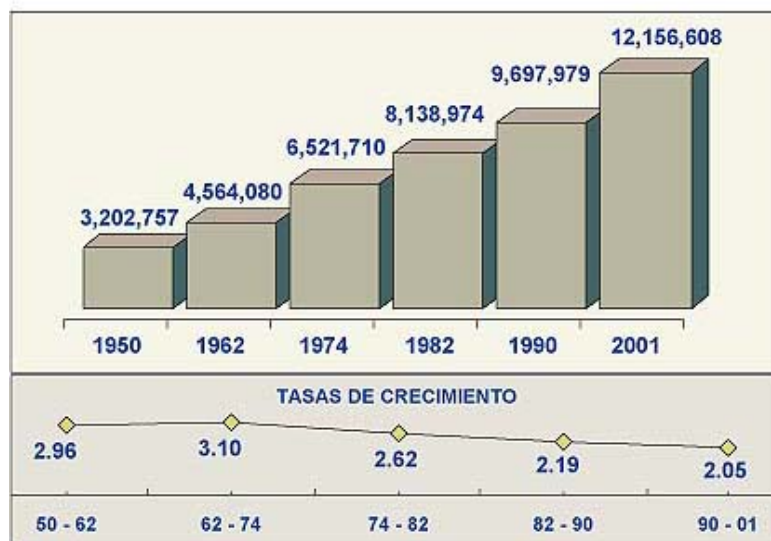
Esto hace que al ritmo que crece la urbanización, crecen los problemas de ocupación del espacio en las ciudades y por lo tanto crece el problema de acceso a vivienda. Situación que se agrava en la medida que la capacidad de las instituciones competentes de gestionar los servicios básicos es relativamente baja, por lo tanto, si bien la gente va consiguiendo un lugar para vivir, las condiciones no son las mejores para la mayoría de la población.

### 3.2.Crecimiento demográfico.

Otro factor importante que contribuye a profundizar la situación de acceso a vivienda adecuada y de calidad son los ritmos de crecimiento poblacional. A pesar que las estadísticas demuestran una disminución de la tasa de crecimiento de la población (Cuadro 8), el aumento de la población es eminente hasta el 2001.

**Gráfico 14.**

**Tasa de crecimiento poblacional de Ecuador**



Fuente: INEC-2001

El crecimiento poblacional es una tendencia que se mantiene (Cuadro 9), como observamos en las hipótesis de las tendencias de crecimiento poblacional en Ecuador elaboradas por la CEPAL, lo que significa considerar seriamente el aumento de la demanda de vivienda en el país y el riesgo eminente del incremento del hacinamiento y otras situaciones de precariedad.

El ritmo de constitución de nuevos hogares evidencia una paradoja con la provisión de vivienda, en la realidad vemos que el crecimiento de nuevos hogares significa aumento en la demanda de vivienda, a pesar que la tasa de población haya bajado, lo que nos pone en alerta sobre el tema del hacinamiento y obliga a pensar en la calidad de la vivienda y en la calidad de la respuesta en viviendas para sectores de bajos recursos.

**Cuadro 11.**  
Vivienda y hogares<sup>21</sup>

<b>AÑO</b>	<b>POBLACION</b>	<b>PROMEDIO</b>	<b>FAMILIAS</b>	<b>VIVIENDAS</b>
1990	9.697.979	4,80	2.020.412	2.008.655
2001	12.090.804	4,23	2.858.346	2.848.088

Si bien el déficit cuantitativo es un problema serio, es aún más grave, el alarmante déficit cualitativo existente (Cuadro 8), por lo tanto la situación de vivienda en relación a su calidad es precaria. A esta situación de demanda de hogares nuevos, se suma el déficit habitacional acumulado en el país de alrededor de 1'200.000 viviendas. Lo que plantea un reto importante para las autoridades competentes y la población en general. El siguiente cuadro elaborado por el MIDUVI al 2005, deja ver la dimensión del problema<sup>22</sup>:

**Cuadro 12.**

<b>CONCEPTO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL</b>		<b>INTERVENCIÓN ANUAL (15 AÑOS)</b>
		<b>%</b>	<b>No.</b>	
<b>DÉFICIT CUANTITATIVO AL 2005</b>				
VIVIENDA URBANA	671.000	60%	402.600	26.840
VIVIENDA RURAL	157.000	80%	125.600	8.373
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>828.000</b>		<b>528.200</b>	<b>35.213</b>
<b>DÉFICIT CUALITATIVO AL 2005</b>				
VIVIENDA URBANA	333.600	60%	200.160	13.344
VIVIENDA RURAL	83.400	80%	66.720	4.448
<b>SUBTOTAL 2</b>	<b>417.000</b>		<b>266.880</b>	<b>17.792</b>
<b>TOTAL DÉFICIT</b>	<b>1'245.000</b>		<b>795.080</b>	<b>53.005</b>
<b>NUEVAS NECESIDADES ANUALES</b>				
VIVIENDA URBANA	51.300	40%	20.520	20.520
VIVIENDA RURAL	2.700	40%	1.080	1.080
<b>SUBTOTAL 3</b>	<b>54.000</b>		<b>21.600</b>	<b>21.600</b>
<b>TOTAL</b>				<b>74.605</b>

<sup>21</sup> Elaborado por Alberto de Guzmán junio 2007

<sup>22</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda 2006

Es en esta medida que se requiere considerar esta situación en el momento de la formulación de políticas que destinen recursos adecuados, redefinición de los marcos legales, estrategias de acceso al suelo, calidad de la vivienda, programas de mejoramiento habitacional, implementación de diferentes opciones de acceso a crédito y tenencia segura.

### **3.3.Economía familiar.**

Es importante reflexionar la lógica de la economía de la población de bajos ingresos, aspecto que afecta directamente la decisión de inversión en vivienda. Población que en su mayoría está ligada al sector de la llamada Economía Informal, cuyo impacto en la economía nacional y en la ocupación del espacio en las ciudades es importante. La población que ha desarrollado su economía para de alguna manera suplir sus necesidades como alimentación, salud, educación, vivienda entre otro, pues el ejercicio universal de estos derechos en un sistema de inequidades sociales, políticas, económicas como en el Ecuador ha sido inviable.

En la mayoría de los casos estos sectores han estado al margen de las políticas que han implementado los gobiernos o en el mejor de los casos han sido beneficiarias de políticas de focalización, con cierto corte asistencialista de gobiernos nacionales y locales, cooperación internacional, iglesia, fundaciones, que han asumido de alguna manera y sin razón la responsabilidades que al estado le compete directamente, cuyo aporte ha sido importante, pero de muy baja cobertura frente al problema de la vivienda.

Hernando de Soto<sup>23</sup> señala la idea que el empleo informal puede desempeñar un rol protagónico en la evolución hacia la democracia y la economía de mercado en función de su lucha contra la explotación del capitalismo no competitivo, lo que permitiría a esta población generar los recursos para su sobrevivencia y estrategias que de alguna manera contribuyan al acceso a vivienda, no en las mejores condiciones y de manera progresiva.

*“La informalidad se constituye, en un primer momento,  
como una forma de subsistencia y es la evidencia de*

---

<sup>23</sup> El otro sendero y el Misterio de el Capital

*cómo el capitalismo ha seguido fallando a las cinco  
sextas partes de la humanidad que viven en los países  
en vías de desarrollo, por lo que la tarea es asumir  
la construcción de un desarrollo sustentable<sup>24</sup>”. De Soto 2000*

La economía informal se caracteriza por agrupar actividades que requieren poco capital, tecnologías simples y de salarios marginales. Esto supone que el ingreso de los individuos a este sector es relativamente “fácil”. En Ecuador es evidente el crecimiento de este sector. A la fecha el sector informal nacional urbano en Ecuador bordea el 56% del país<sup>25</sup>. El sector informal al 2004 en la región de la sierra alcanzaba el 40%, en la costa el 42,7% en la Amazonía el 43,6%<sup>26</sup>.

El ingreso promedio mensual está más bajo en el sector informal, en las actividades agrícolas, pecuarias y en el servicio doméstico, es sin duda el ingreso lo que incide en la decisión del gasto, la prioridad en las mayoría de los hogares es la alimentación, seguida por la vivienda sea por arrendamiento o construcción progresiva, que dura de 10 a 20 años o más, luego la educación y finalmente la salud.

**Cuadro 13.**

**Ingresos por sectores económico, sexo y regiones – Nacional Urbano / Marzo 2006**

SECTORES ECONOMICOS Y SEXO	TOTAL	REGIONES NATURALES		
		SIERRA	COSTA	AMAZONIA
<b>NACIONAL URBANO</b>	<b>275</b>	<b>303</b>	<b>250</b>	<b>322</b>
Hombres	317	361	282	380
Mujeres	212	228	197	237
<b>SECTOR MODERNO</b>	<b>400</b>	<b>430</b>	<b>369</b>	<b>427</b>
Hombres	436	481	394	458
Mujeres	339	350	326	370
<b>SECTOR INFORMAL</b>	<b>191</b>	<b>204</b>	<b>178</b>	<b>267</b>
Hombres	232	246	218	356
Mujeres	133	153	116	155
<b>ACTIVIDADES AGRICOLAS Y PECUARIAS</b>	<b>176</b>	<b>170</b>	<b>180</b>	<b>154</b>
Hombres	192	216	186	144
Mujeres	106	92	121	183
<b>SERVICIO DOMESTICO</b>	<b>139</b>	<b>141</b>	<b>138</b>	<b>111</b>
Hombres	139	209	129	
Mujeres	139	140	139	111

<sup>24</sup> De Soto, Hernando. (2000). Los Misterios del Capital. Basic Books, New York.

<sup>25</sup> Instituto de Estadísticas y censos del Ecuador - INEC

<sup>26</sup> Idem

Los sectores de bajos ingresos tienen mayores costos para el acceso a servicios básicos y transporte. Se calcula que en Guayaquil la gente tiene un costo de \$30 por agua, gasta \$7 en transporte, los costos de acceso a salud, educación son más altos<sup>27</sup>. El alquiler es el mejor referente para establecer los montos de cuotas que una familia podría tener para acceder a una vivienda de interés social.

**Cuadro 14.**  
**CAMBIOS EN LAS CANASTA DE BIENES Y SERVICIOS**

<b>Cambios en los bienes y servicios</b>				
	<b>ENE. 05</b>	<b>ENE. 06</b>	<b>ENE. 07</b>	<b>ENE. 08</b>
<b>ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS</b>	100,18	106,62	110,45	118,95
<b>BEBIDAS ALCOHÓLICAS</b>	100,68	97,91	101,19	107,47
<b>PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO</b>	100,12	98,82	100,86	104,02
<b>ALOJAMIENTO, AGUA, ELECTRICIDAD, GAS Y OTROS COMBUSTIBLES</b>	100,81	105,34	108,79	112,96
<b>SALUD</b>	100,92	101,59	104,10	106,20
<b>TRANSPORTE</b>	101,35	103,68	107,12	108,96
<b>TRANSPORTE URBANO</b>	99,74	99,74	99,74	99,74
<b>EDUCACIÓN</b>	103,20	115,12	122,76	128,54

Elb. María Elena Acosta. Fuente: INEC.

### **3.4. Acceso a financiamiento.**

La vivienda es considerada un indicador de la dinámica económica en los países, la disminución en la construcción de viviendas es un índice de recesión, así como su incremento es un índice de recuperación económica. La calidad de las viviendas refleja en cierta medida la calidad de vida de la gente, mientras mejores son las viviendas el supuesto es que mejor es el estándar de vida de la gente, y si ocurre lo contrario, si las viviendas y asentamientos son precarios, son una expresión de la pobreza y por lo tanto de una deficitaria calidad de vida.

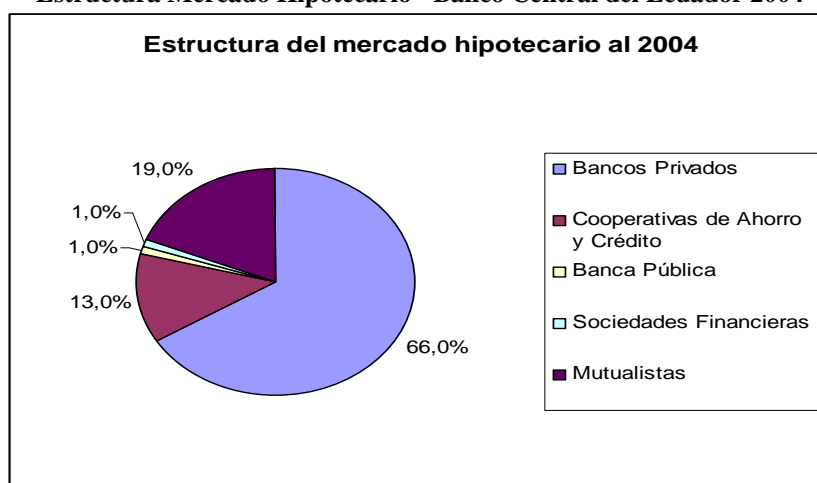
Aunque si consideramos elementos socioculturales y ambientales, las prioridades del gasto determinan la inversión en vivienda, siendo prioritario otras compras como las relacionadas con los electrodomésticos, como es el caso de Guayaquil, pero sin lugar a dudas la calidad de la vivienda y la provisión de servicios es un referente de la calidad de vida de los países.

<sup>27</sup> Cámara de la Construcción de Guayaquil, Conferencia Política de Vivienda. CSV-2007

En este sentido es importante analizar el mercado financiero para vivienda en el país, pues el acceso en condiciones adecuadas, disminución de garantías, trámites, costos, significará mayor inversión en vivienda, empleo, dinamismo económico, que conducirá a una mejor gestión habitacional.

En la realidad observamos que el acceso al crédito para comprar una casa generalmente ha estado destinado a familias de clase media o alta, incluso a este sector de la población le ha resultado difícil el obtener un préstamo hipotecario por los requisitos exigidos, por la inestabilidad política y económica, por épocas de inflación o de contracción económica. El mercado hipotecario en Ecuador está en manos de bancos privados, lo que hace difícil, sino imposible el acceso para gran parte de la población, por lo tanto la idea de obtener una vivienda constituye un sueño lejano.

**Gráfico 15.**  
**Estructura Mercado Hipotecario - Banco Central del Ecuador 2004**



Elb. M. E. Acosta.  
Fuente: Banco Central del Ecuador 2004

Al decir del CEPESIU, Ong que tiene más de 20 años trabajando con micro finanzas<sup>28</sup>, en su estudio realizado plantea que existen tres tipos de ofertas para acceder a un financiamiento para vivienda, oferta formal, estatal y privada de desarrollo. La mayor oferta está en el sector formal y el estado, en menor grado y sin mayor incidencia está la oferta privada de desarrollo, pues la cobertura frente a la demanda es muy baja.

<sup>28</sup> CEPESIU. Estudio de Factibilidad y Diseño de un Fondo de Micro crédito para la mejora habitacional popular en el Ecuador. 2004



**Cuadro 15**  
**Ofertas del mercado de crédito para vivienda<sup>29</sup>**

Oferta Formal	Oferta Estatal	Oferta Privada de Desarrollo
<p>- Está dada por el sector privado</p> <p>- Bancos, cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas</p> <p>- Los financiamientos son de largo plazo entre 10 y 15 años</p> <p>- Requieren cuota de entrada o encaje entre el 10% y 30% del valor de la vivienda</p> <p>- Atienden a clientes con mayor trayectoria y garantías de pago</p> <p>- Acceden familias de clase media alta con ingresos fijos que superan los 700.</p> <p>- Banco ProCredit Programa Pagamos por algo propio, Préstamos desde 1000 dólares en adelante, financiamiento del 100% de tu proyecto. No necesitas encaje ni ahorro previo, si garantía hipotecaria, plazos de hasta 8 años (en función al monto), con la posibilidad de amortizar el crédito en menor tiempo. Cuotas de pago flexibles, de acuerdo a tu flujo de ingresos. Trámites sencillos y rápidos. Requisito Ser propietario de un negocio estable.</p>	<p>MIDUVI:</p> <p>- SIV: ahorro, bono, crédito</p> <p>- Requiere de un monto de ahorro</p> <p>- Trámite para acceder al bono es extenso</p> <p>- MIDUVI otros programas: Mejoramiento integral de Barrios.</p> <p>- IESS: Crédito hipotecario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dirigido a empleados asalariados, ha estado paralizado, actualmente está reactivando.</p> <p>- Empresa Municipal de vivienda EMUVI en Cuenca, \$22.000 con terreno, 16.000 sin terreno, dirigido a familias con un ingreso mensual de \$600 a \$700</p> <p>- Quito Vivienda (Mixta Municipio de Quito y Empresa privada) con una serie de programas como Pon a Punto tu Casa, conjuntos habitacionales, básicamente en Quito.</p>	<p>Programas de vivienda ofertados por ONGs:</p> <p>- Hogar de Cristo (1970): construye viviendas de caña, madera y zinc con crédito de \$530 dólares (2007), sin intereses, a tres años, con una cuota de 14 dólares mensuales aproximadamente, para gente de extrema pobreza. El Hogar de Cristo vende un promedio de 50 de ellas por día</p> <p>- Hábitat para la Humanidad (1998): prestamos hasta el 2006 de \$4.500, interés del 7% a partir del 2007 crédito para mejoramiento de 800 a 1000 dólares con plazo hasta 18 meses y el interés del 13% y actualmente construye con el bono de la vivienda que otorga el gobierno, viviendas de 36m2 y 42m2.</p> <p>- CODESARROLLO (1998): crédito para terreno, mejoramiento y construcción, montos \$12.000 vivienda nueva, 4.000 terreno, 3.000 mejoramiento. Es parte de grupo social FEPP uno de las más grandes ONGs y está regulada por la Superintendencia de Bancos.</p> <p>- Fundación Mariana de Jesús (70 años) desde 1990 entrega crédito para vivienda social de 1.800 a \$4.000 casas de 36,42 y 48 m2. Construye con prefabricados y tiene opción de casa y terreno. En 1996 crea la fábrica de prefabricados de hormigón, con capacidad hasta 180.000 m2 de construcción al año.</p> <p>- MCCH (1985): Coop. De Ahorro y Crédito Maquita Cushunchi crédito para mejoramiento montos de 3.000 y vivienda nueva 5.000, para familias con un ingreso mensual de \$250.</p> <p>- ASA Asociación Solidaridad y Acción (1995): construcción de vivienda monto \$5.800, 17% anual con prefabricados, sismorresistentes, con estructura de perfiles de acero, con posibilidad de crecimiento y a bajo costo, talleres de carpintería y cerrajería</p> <p>- Centro de Estudios CIUDAD (1977) desde Quito implementa el proyecto PASO A PASO (2001): para construcción de vivienda nueva hasta 5.600, con un interés del 18%. Del 2001 al 2003 y actualmente el 11%</p>

Elb. M. E. Acosta. Fuente: Cepesiu y otros 2004-2007

<sup>29</sup> El siguiente cuadro lo construimos a partir de los datos que presenta CEPESIU, añadimos otros aportes investigados.

Es importante analizar el financiamiento para vivienda por parte de los sectores de bajos ingresos, estos sectores de la población logran iniciar la construcción de sus viviendas utilizando generalmente recursos propios, a porte de la familia, préstamo de amigos, vecinos, en el peor de los casos recurriendo a prestamistas, cuyos intereses son exorbitantes, pero los requisitos solicitados son mínimos y el tiempo de trámite es corto, arriesgando todas sus pocas pertenencias, es decir que el costo de transacción<sup>30</sup> y el costo de oportunidad<sup>31</sup> son bajos, a pesar que el costo financiero es alto, son sectores que acceden a estos mecanismos de financiamientos.

*“El costo de construir las nuevas viviendas terminó siendo mayor que el del mercado, y el tamaño y costo de la burocracia que administraba estos programas resultaba prohibitivo”.*

Drosdoff, Daniel. (2000).

Al decir del CEPESIU, la población de menores ingresos enfrenta varios obstáculos para acceder a la oferta formal, en algún grado a los programas de estado y para muchos no todos a los programas de crédito de Ong's, entre los que consideran más importantes están:

- no son considerados sujetos de crédito por las garantías exigidas
- la cantidad de requisitos y tiempo para el trámite que se exige, lo que incrementa los costos de oportunidad, costos de transacción, los costos financieros
- cuotas mensuales muy altas, inaccesibles para la mayoría
- la mayoría de la gente no tiene empleo fijo, están ligados a la economía informal

En este contexto, existen diferentes posiciones para el análisis del mercado financiero de vivienda, muchos plantean, que para que el sector vivienda funcione eficazmente debería contar con una importante participación del sector privado, para que llegue al segmento de la población más amplio posible con financiamiento y producción de vivienda.

En este caso el estado podría facilitar e impulsar la inversión del sector privado en el campo de la vivienda de interés social, como un potencial mercado en volumen para

---

<sup>30</sup> Es el costo de la gestión para realizar el trámite del crédito para una persona, papeles de soporte, transporte, tiempo, etc.

<sup>31</sup> Es la ventaja o perjuicio de no contar el dinero en el momento oportuno, en el momento que se requiere para hacer una inversión o establecer un negocio.

generar ganancias y también para que la población de bajos recursos económicos pueda tener acceso a recursos que les permitan invertir en viviendas, esto permitiría de alguna manera dinamizar el mercado de la construcción de vivienda como una de las tantas alternativas que se podrían explorar en este campo.

El CEPESIU plantea que el crédito para vivienda debe considerar tipos de programa:

*“uno para construcción de vivienda, con montos de crédito hasta 5.000, con garantía hipotecaria y con un pago mensual de \$100 dólares, en un plazo de hasta 3 años. El otro programa, de mejoramiento de vivienda y vivienda productiva, debería tener como monto máximo \$3.000 con garantías personales, por un plazo de hasta 2 años y con una mensualidad de 80 dólares, estos programas deben rescatar los materiales antiguas”.*

Se enfatiza en implementar programas que contemplen la construcción progresiva, por lo tanto el crédito progresivo, con énfasis en vivienda productiva.

### **3.5. Institucionalidad.**

La problemática de la vivienda tiene una estrecha relación con la institucionalidad, porque ha sido abordada desde esta perspectiva, aún cuando la realidad demuestra que ha sido la población de manera individual, familiar o comunitaria que de alguna manera ha resuelto su problema.

En este tema es evidente que se han cometido errores en la intención de resolver el problema desde las diversas instituciones, en la producción de vivienda sin tener en cuenta factores sociales, culturales, económicos, se ha sacado personas de los lugares donde han desarrollado su vida, se han construido viviendas sin importar donde con tal de hacer vivienda para bajar el déficit habitacional, se ha reubicado familias, barrios, asentamientos sin medir los impactos, no existe tierra urbana de verdadero costo social, existen algunas experiencias que ha servido para llegar a familias de empleados con ingresos fijos, generalmente empleados públicos, maestros, etc.

Se ha trabajado desde el estado con una visión parcial y sectorial de la vivienda, dejando por fuera el entorno, los servicios, la infraestructura básica, la accesibilidad, el entorno cultural, la salud, el empleo, se ha puesto énfasis en lo cuantitativo y no en lo

cualitativo, en el número más que en la calidad, que da cuenta del enfoque de cobertura que generalmente ha sido la primera fase de las políticas sociales en los diferentes países, pero que en nuestro caso no se ha avanzado a superar este enfoque a una visión más integral, por falta de recursos y en algunos casos por falta de voluntad política.

Si bien, la vivienda no es el centro de la solución de problemas de las familias, si es un elemento importante, un instrumento de desarrollo de los individuos, que permite el cuidado afectivo, el ejercicio político lo que debe llevar a “*crear ciudadanos y no solo usuarios de vivienda*”<sup>32</sup>,

El sector privado y el llamado sector de desarrollo ligado a la construcción de vivienda, se han visto afectados por el exceso de regulaciones, los trámites para un permiso de construcción son extensos, el tiempo que se emplea en el mismo difiere de ciudad a ciudad. La inseguridad de tenencia es otro problema que se enfrenta, pues un número importante de familias no tienen títulos de propiedad. Se tienen que pagar excesivo costo fiscal y no existe diferencia con los proyectos de vivienda de interés social.

Los altos costos de servicios dificultan realizar urbanizaciones que estén al alcance de la población. La falta de coordinación interinstitucional hace que se dupliquen los trámites. Los constructores no quieren invertir en programas de vivienda social por los altos costos que esto significa, obligándose trasladar estos gastos a las familias, quienes terminan directamente afectadas. Los marcos regulatorios, tramitología, programas, proyectos y subsidios deben ser revisados, elaborados tomando en cuenta las iniciativas o estrategias de las familias y comunidades para resolver la problemática de la vivienda, así como también las experiencias positivas de la sociedad civil.

Es frecuente observar que en el diseño de la política pública de vivienda está ausentes muchos de los actores que intervienen en el tema o son considerados como agentes de consulta para el diseño de las mismas, sin un peso real. Entre las instituciones presentes en el tema de la vivienda en el país están:

---

<sup>32</sup> Afirmación del Vice Ministro de Vivienda de Costa Rica. Quito, 2007

**Cuadro 16.**

<b>Privado</b>	<b>Estatal</b>	<b>Tercer Sector - Desarrollo</b>
- Cámaras de la Construcción - Colegios de Arquitectos - Colegio de Ingenieros - Promotores Privados - Constructores - Mutualistas - Cooperativas de Ahorro y crédito - Universidades	- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI - Municipio de Cuenca con la Empresa Municipal de Vivienda EMUVI - Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con Quito Vivienda - Municipio de Guayaquil - Universidades	- Ong's - Fundaciones - Contrato Social por la Vivienda Digna - Organizaciones Sociales

Elb. M. E. Acosta.

### **3.6. Marco legal.**

La formulación e implementación de políticas de vivienda en el Ecuador, al igual que en muchos países de la región, no están fuera de un marco legal internacional, que permite la elaboración de marcos legales nacionales. Por lo que es importante hacer un recorrido por los marcos regulatorios existentes a nivel internacional y nacional, que pone en evidencia que es necesario analizar los contenidos para elaborar una pertinente política nacional de vivienda, que contemple el acceso equitativo a una vivienda adecuada y segura, a un hábitat saludable.

Presentamos un inventario de los documentos existentes, que se ha constituido en referencia para el Ecuador en el tema de vivienda y que tienen que ser revisados en el momento de producir una política nacional de vivienda:

- En 1948 se da la declaración universal de los derechos humanos, a partir de lo cual el derecho a la vivienda ha sido promulgado y ha sido paulatinamente adoptado por los países en el mundo.
- En 1981 se creó la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.
- En el Ecuador en 1984 se publica en el Registro Oficial una ley sobre vivienda.

- En 1992 se emite la Ley de Instituciones financiera (Super intendencia de bancos) – Ley del Banco de la Vivienda.
- En 1994 se produce la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- En 1996 en Estambul se realizó la segunda conferencia sobre vivienda y asentamientos, Hábitat II. La Agenda Hábitat fue adoptada por los estados miembros, la misma que consideró la Seguridad de la Tenencia, como un tema prioritario, reconociendo el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental.
- En la Constitución Ecuatoriana de 1998 reza: En el Artículo 3 numeral 5 consta *“son deberes primordiales del Estado erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes”* y consta<sup>33</sup>: Capítulo 2, Artículo 23, numeral 20 *“El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, la alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”*. Capítulo 4 de la Constitución, en la sección *“de los derechos económicos sociales y culturales”*, en la sección Primera referente a la propiedad, en el Artículo 32: *“Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley”*. Y, más adelante señala en el inciso 2: *“El Estado Estimulará los programas de vivienda de interés social, para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a la vivienda”*
- En Ecuador hasta 1998 el Estado asume el rol de interventor directo en producción y financiamiento de viviendas de interés social de manera más evidente, aunque años a tras intervino en la producción de vivienda.

---

<sup>33</sup> Ruiz, Silvana. El Derecho a la Vivienda. Seminario de Políticas públicas incluyentes para una política social en el ecuador. Centro de Investigaciones CIUDAD. Agosto 2007

- En 1998, en el marco de un convenio con el BID se implantó el Sistema de Incentivos para la Vivienda - SIV, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contemplaba un subsidio no reembolsable para vivienda urbana nueva, mejoramiento de vivienda urbana y mejoramiento de vivienda rural, con montos de 1.800, 750 y 400 dólares respectivamente.
- En 1999 Políticas del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, preparadas en el contexto de la formulación del Programa PRAGUAS, MIDUVI-BIRF.
- En el 2000 los estados miembros de la ONU discutieron dentro de la Metas de Desarrollo del Milenio, que está constituida por 8 metas de desarrollo y 18 objetivos específicos mensurable. En la meta 7 objetivo 11 se plantea una mejor significativa en la vida de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el 2020. Esto hacer referencia ha las condiciones de hacinamiento y tugurización.
- En el 2001 se elabora una versión actualizada de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano, vivienda, agua potable y saneamiento básico” del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Documento preparado por el Programa de Apoyo al Sector Vivienda MIDUVI-BID “Sistema de Incentivos para Vivienda, SIV” Responsable de la revisión y actualización: Arq. Juan Ordóñez Cordero, basado en los documentos de 1994 y 1999.
- En Quito en el 2001 se crea la Dirección Metropolitana de Planificación territorial, en la que se ponen en marcha la Unidad de Suelo y Vivienda para la implementación de las políticas de legalización, resolución 070 del 7 de agosto del 2001.
- En el 2004 la Comisión de Vivienda del Congreso Nacional elabora una propuesta de ley, que se aprobó en primera instancia y que no paso a la segunda

discusión, en la que participó el Partido Social Cristiano y la Izquierda democrática.

- En 2007 se elabora la Agenda Social en el Ecuador, uno de los ejes es el tema de la vivienda, plantea incrementar en número de beneficiarios, el monto del subsidio para vivienda nueva, ampliar el subsidio a legalización o regularización de la propiedad, entre otros.
- En el 2008 existe una fuerte presión por la sociedad civil a los miembros de la Asamblea Constituyente, por ampliar y hacer efectivo el derecho a la vivienda y a un hábitat saludable y sostenible, propuestas presentadas, que se espera sean integradas en la elaboración de la nueva constitución que se pondrá a consideración en este mismo año.

En el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda institución rector del tema, existen los siguientes instructivos en relación a vivienda, pero no la política de vivienda que está vigente emitida en 1994. Entre los instructivos están:

- Instructivo para calificación de Entidades Técnicas.
- Instructivo para registro de Proyectos SIV.
- Instructivo para calificación de contratos de vivienda rural y vivienda urbano marginal.
- Instructivo para vivienda rural y urbano marginal.
- Reforma al Reglamento Urbano y Rural a febrero 2007.
- Instructivo de vivienda urbana.



## **Capítulo IV.**

### **Políticas Públicas de Vivienda desde los 70 en Ecuador<sup>34</sup>.**

#### **4.1. Políticas públicas de vivienda en Ecuador.**

El presente capítulo presenta un panorama de la gestión de vivienda en los distintos gobiernos, dentro del contexto mundial. Ubica los períodos de producción de políticas de vivienda, la implementación de programas, enfatiza en los resultados más importantes; con lo que se busca contribuir a los estudios de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas en el Ecuador.

Es necesario reconocer, después de una ardua revisión, que el tema de las políticas públicas en el país es complejo, tiene diferentes entradas, perspectivas y enfoques que responden a la forma de ver la sociedad, a la posición que ocupan los grupos o personas que las formulan e implementan. Están en relación directa con la agenda pública, que refleja la dinámica de los diferentes sectores y la relación entre Estado y Sociedad Civil.

Las políticas públicas de vivienda responde en ocasiones a la demanda de la sociedad civil, lo que ha sido la característica en la última década en la región, sin embargo en el país se ha dado de manera esporádica y coyuntural, en comparación con otros países como Brasil y Chile, cuyos movimientos de pobladores han demandado por el derecho a la vivienda, como es el caso de los llamados “sin tierra”.

El Estado ecuatoriano ha asumido el tema al suscribir acuerdos y tratados impulsados por los organismos internacionales, observándose que pocos programas de vivienda han sido elaborados de manera concertada entre la población, el gobierno, y el sector privado. Lo que se refleja en el diseño de políticas son las presiones de organismos internacionales, más que la presión de la población, en Ecuador esta práctica se ha ido modificando paulatinamente en las dos últimas décadas, como lo veremos más adelante.

---

<sup>34</sup> Los datos han sido analizados hasta diciembre del 2007.

En América Latina las políticas de vivienda, como plantea Sepúlveda y Fernández se enmarcan en lo que los autores denominan tres generaciones de políticas, las mismas que asumimos como referencia para el análisis. En el caso de Ecuador han estado presentes estas etapas, pero combinadas y en diferentes tiempos como lo vemos a continuación.

#### **4.2. Análisis de las políticas y programas implementados en los 70.**

Sepúlveda y Fernández consideran que la primera generación de políticas de vivienda se dio en los años 50 y 60, cuya denominación es “mano en llave”, caracterizada por ser de escala nacional, definidas e impulsadas por el estado central. Es como empieza en la región lo que los expertos denominan la urbanización de la pobreza o urbanismo moderno.

Esto tiene correspondencia al paradigma dominante de las políticas sociales planteado por Franco<sup>35</sup>, en donde en la dimensión institucional el Estado desarrolla programas en los que realiza la totalidad de las funciones, financia, diseña, implementa, supervisa y evalúa.

Lo que en el caso de la problemática de vivienda se planteaba con el objetivo de erradicar los asentamientos irregulares, sin embargo como se observa hasta estos días, esto se llevó adelante sin mayores resultados, pues han sido programas caracterizados por la baja cobertura, frente al déficit habitacional, como lo analizamos anteriormente.

En Ecuador encontramos esta práctica a finales de los años 60 y a partir de los años 70, con el Triunvirato Militar encabezado por el General Rodríguez Lara, al que precedió el Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra (1968-1970 y 1970-1972).

En nuestro país en los 60 se emite el decreto que genera el Mutualismo, propuesta que fue impulsada con el auspicio de la AID, Agencia del Gobierno de los EEUU, fue planteado como una fórmula que a través del ahorro permitiera destinar recursos hacia

---

<sup>35</sup> CIAPE. 2000. Políticas Sociales y Ciudadanía. Uruguay.

la vivienda. Garantizaba la estabilidad de los fondos a largo plazo y por lo tanto era posible desarrollar proyectos de vivienda que se financien con créditos a largo plazo, generalmente destinados a clase media y alta.

Posteriormente, en un nuevo contexto marcado por el auge petrolero Rodríguez Lara propuso un Plan de gobierno Nacionalista, integrado por dos documentos: Principios filosóficos y plan de acción del Gobierno y Plan integral de transformación y desarrollo. Además, decretó el "estado de sitio" y lo mantuvo cerca de cuatro años, a partir del 15 de febrero de 1972, con la suspensión de todas las garantías constitucionales y la nacionalización del petróleo.

Impulsó programas de construcción de planes de vivienda que entregaba la llave de la vivienda a la gente, sin contar con su participación, la población era calificada para ingresar al programa de vivienda. La meta propuesta para la construcción de vivienda fue 282.000 viviendas, ejecutadas directamente con el apoyo de la Junta Nacional de Beneficencia 24.273 unidades<sup>36</sup>.

Sin embargo en este gobierno, no existió política de vivienda escrita, aprobada, se implementaron programas que beneficiaron un sector de la sociedad denominado clase media, fue de baja cobertura, la población crecía al 3.4 por ciento, según el censo de 1974 llegó a 6'500.845 habitantes por lo tanto los programas implementados no cubrieron la demanda.

Según la Corporación Financiera Ecuatoriana COFIEC<sup>37</sup> para 1973 el sector de la construcción creció al 8.2%, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo para financiar obras de infraestructura, aspectos que permitieron la especulación en el sector de la construcción y fallas en el proceso de calificación para ser beneficiario del programa de vivienda, porque existía debilidad en los mecanismos de control.

---

<sup>36</sup> Archivos del MIDUVI 2007 y reportaje de Diario HOY Publicado el 25/Octubre/2006

<sup>37</sup> Espinosa Cordero, Simon, DICTADURA DE LAS FF. AA. GUILLERMO RODRÍGUEZ LARA Período dictatorial: 16 de febrero de 1972 a 12 de enero de 1976. EDUFUTURO. Prefectura de Pichincha.

Los fondos se obtuvieron de la producción de petróleo, que se convirtió en el eje económico del estado, En 1967 Texaco perforó el primer pozo comercial en la Amazonía. En los años siguientes, las mayores obras de infraestructura fueron el Sistema de Oleoducto Trans Ecuatoriano y la Vía Coca. Hasta 1990 Texaco extrajo el 88% del total de la producción nacional de petróleo y operó el oleoducto.

La captación de divisas a través de las exportaciones es el elemento vital de la economía ecuatoriana, la fuente más importante es la exportación de crudo y derivados que constituía un 43 a 59% del presupuesto general del Estado. Permitiendo la realización de importantes obras de infraestructura nacional como: la hidroeléctrica de Paute, la refinería petrolera de Esmeraldas, el Terminal petrolero de Balao y la vivienda popular.

El petróleo proporcionó ingresos de divisas y fondos para la inversión, pero también disparó la inflación y ensanchó la brecha entre los ricos y los pobres, como lo afirma un artículo de la Universidad Católica en 1972:

*“el subdesarrollo persistente, la pobreza e incluso la miseria extrema, y la continua marginación política de los sectores desposeídos son evidente manifestación de la orientación política...”<sup>38</sup>*

El gobierno militar, fruto de este desarrollo económico, provoca un alto endeudamiento para desarrollar los proyectos de viviendas populares, como la realización de grandes obras públicas, entre las que cabe destacar, la construcción del nuevo puerto de Guayaquil.

#### **4.3. Análisis de las políticas y programas en los 80.**

En los 70 y 80 se inicia una nueva etapa en la región. Se pasa de gobiernos autoritarios, de desencuentros políticos, a la búsqueda de nuevas formas de relaciones políticas, la construcción de sistemas democráticos, se recupera las garantías civiles y políticas de los ciudadanos, se procura fortalecer el sistema republicano por lo tanto reconstruir el modelo institucional.

---

<sup>38</sup> La Vieja y la nueva política externa del estado ecuatoriano. La Hora Universitaria, Quito, PUCE, Serie II, abril 1972.

*“La democracia se fue convirtiendo en algo más que normas, leyes y una forma de organización social, se transformó en una cultura política, es decir un cuerpo de creencias y convicciones sustentadas por valores y expresada colectivamente a través de actitudes y conductas<sup>39</sup>”.*

La segunda generación de políticas se da en los años 70 - 80, se denominan “políticas alternativas”, planteaban terminar con los asentamientos precarios e involucrar a los habitantes en la solución del problema, se considera la progresividad del hábitat. En los distintos estudios se empieza a definir la vivienda como un proceso. Naciones Unidas reconoce los procesos populares, crea el Programa de Asentamientos Humanos.

El Banco Mundial, en la década de los 80 apoya estas políticas mediante los programas de lotes con servicios y mejoramientos de barrios. En medio de la crisis de los Estados-nación latinoamericanos, de la aplicación de políticas de ajuste, bajo los lineamientos del Consenso de Washington, surge el planteamiento de financiamiento al sector vivienda como respuesta al problema urbano y a la expresión de la pobreza urbana.

En 1979 se constituyó el primer gobierno electo democráticamente después, de un largo gobierno del triunvirato militar, el gobierno Jaime Roldós - Osvaldo Hurtado. El Abogado Jaime Roldós de 36 años, cuyo eslogan de campaña fue “*La fuerza del cambio*” tubo el auspicio del partido populista CFP, de Assad Bucaram, llegó al poder en la segunda vuelta donde derrotó a Sixto Durán-Ballén del Partido Social Cristiano.

Roldós se posesionó del cargo el 10 de agosto de 1979 y murió en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1981. El Poder fue asumido por el Dr. Osvaldo Hurtado, su vicepresidente.

El Gobierno Roldós-Hurtado, impulsó la planificación como forma de trabajo, puso en acción el Plan de Desarrollo, dio continuidad a las obras de sus antecesores, el énfasis del gobierno fue restaurar la democracia, “enfrentar problemas estructurales no resueltos y acumulados en la dictadura” según lo expresó en 1979 Roldós, se plantearon 41 proyectos prioritarios entre los que están para “*Mejoramiento social (1.676 MM \$ USA)*”:

---

<sup>39</sup> Ferrari Wolfenson, Gustavo. (2005) “Los nuevos tiempos de gestión: hacia la consolidación de las instituciones”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

(15) Agua Potable (16) Alcantarillado (17) Salud (18) Alfabetización (19) Educación (20) Promoción Popular y Bienestar Social (21) Capacitación (22) Vivienda".

La meta de viviendas propuesta en el Gobierno Roldós Hurtado, fue 143.400 de las cuales se construyeron 35.000 viviendas con el Instituto de Seguridad Social, y 9.600 a través de Mutualistas<sup>40</sup>. En 1980 en Ecuador se crea el Banco Ecuatoriano de Vivienda, con fondos provenientes del BID y del Banco Mundial otorga préstamos hasta US\$1.200 para mejoramientos habitacionales por autoconstrucción.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda construyeron 11.040 entre 1980 a 1984. Se estimaba en esos años que la oferta formal cubría el 30% del déficit total.

La Junta Nacional de Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda impulsaron el programa que constó de dos proyectos: Construcción de viviendas urbanas (caso de Duran en la provincia de Guayas), y el programa de Ampliación – mejoramiento. Su objetivo fue atender parte de la demanda de vivienda urbana.

A partir de 1984, el Gobierno de Febres Cordero – Blasco Peñaherrera del Partido Social Cristiano, representante de la derecha del país, fue el producto de la coalición del Frente de Reconstrucción Nacional, que agrupó al Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido Social Cristiano, el PNR y el CID.

El lema de campaña de ese gobierno fue "*Pan, techo y empleo*". La meta era entregar 55.200 soluciones habitacionales. En ese régimen, el presidente de la Junta Nacional de la Vivienda, Sixto Durán Ballén, emprendió un programa de construcción de vivienda a través de un plan de crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Este levantó 104 mil viviendas en los cuatro años. Solanda, en Quito, fue uno de los proyectos<sup>41</sup>.

En 1988, asume el gobierno el Dr. Rodrigo Borja del partido Izquierda Democrática, usó las frases *Ahora le toca al pueblo y Justicia social con libertad*. Fuerte crítico del gobierno de Febres-Cordero, ganó a Abdalá Bucaram. En 12 puntos se resumen los

---

<sup>40</sup> Archivos del BEV 2007

<sup>41</sup> Idem.

lineamientos generales de su Plan de Gobierno: empleo; producción; tareas agropecuarias y la agroindustria; salud; La educación, la ciencia, la tecnología y la cultura; Gobernabilidad, paz y seguridad; lucha contra la corrupción; desarrollo humano y la seguridad social; Ecología, forestación y captación de carbono; descentralización; modernización del Estado; Política Internacional.

A diferencia de otros gobiernos Borja, no contempló explícitamente en su campaña el tema de vivienda. Sin embargo se impulsó en su gobierno programas habitacionales a través de la ejecución directa y crediticia del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. En los cuatro años construyeron 84 mil unidades. Los "programas bandera" destinados a la clase media y media-baja fueron Carapungo o Carcelén, en Quito, y Los Sauces, en Guayaquil<sup>42</sup>.

#### 4.4. Análisis de las políticas y programas en los 90.

En los 90 surge la corriente de un cambio integral en la economía y en la administración pública en América Latina. El argumento era que ningún sistema podía ser fortalecido, si cuenta con aparatos estatales incapaces de administrar sus propios bienes en esquemas de subdesarrollo, con alarmantes niveles inflacionarios existentes, como era el caso de Ecuador.

**Cuadro 17.**

INFLACIÓN ANUAL 1990 - 1997 (AÑO BASE: SEPTIEMBRE/1994 - AGOSTO/1995 = 100)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 1/	1997
<b>T O T A L   G E N E R A L</b>								
ÍNDICE	20.9	31.1	48.0	69.6	88.6	109.0	135.6	177.1
INCREMENTO ANUAL (%)	48.5	48.7	54.0	46.5	27.5	23.0	24.3	30.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
Elaboración: Proyecto Servicio de Información Agropecuaria del  
Ministerio de Agricultura y Ganadería-Ecuador (www.sica.gov.ec)  
1/ En julio de 1996, se modificó la Canasta Básica.

<sup>42</sup> Idem

Bajo la influencia internacional, se adoptó como objetivo la transformación del sistema económico mercantilista tradicional en economías de mercado abierta y competitiva, que “garantizaran” el crecimiento económico, es en este marco se produce la denominada tercera generación de políticas de vivienda.

La tercera generación se da a partir de los años 90, relacionadas con la reconversión productiva, cambios en las condiciones económicas y políticas, la supremacía del mercado financiero y reforma del Estado, en medio del desmontaje del Estado de Bienestar, el aumento de la deuda externa.

Se da inicio a las políticas de Focalización, impulsadas desde el estado central y un surgimiento vertiginoso del tercer sector que está constituido por entidades sin ánimo de lucro con fines solidarios y altruistas, como fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, es heterogéneo y presenta rasgos muy distintivos según su propia dinámica y están presentes en diversos temas, así como en el tema de vivienda.

En este contexto surge lo que denomina Rolando Franco<sup>43</sup> el paradigma emergente el Estado ya no realiza todas las tareas, se busca la participación de la población, surge las Ong's quienes asumen funciones, como la de financiar y construir vivienda, como observamos en el cuadro 14, se buscan políticas sociales que prioricen la inversión en capital humano y que constituyan a asegurar la cohesión social<sup>44</sup>; aquí hace notorio el dualismo existente entre la centralización y descentralización.

En esta perspectiva se procura trabajar desde la demanda y no desde la oferta, sin embargo estos procesos no se concretaron totalmente y dependiendo del régimen de turno o el ministro nombrado estos enfoques han tenido mayor o menor fuerza. Esto es reafirmado por Franco<sup>45</sup>, cuando plantea que sin lugar a dudas el diseño de las políticas sociales tiene una fuerte carga de la visión de quienes las elaboran y ejecutan. El rol del estado se modifica.

---

43 CIAPE. 2000. Políticas Sociales y Ciudadanía. Uruguay.

44 Franco, Rolando. 1997. Paradigmas de la política social en América Latina. FLACSO, San José.

45 Franco, Rolando, 1997. Paradigmas de la política social en América Latina. FLACSO, San José.



Cuadro 18<sup>46</sup>



Elb. Alberto de Guzman – Consultor CSV, Quito 2007

En 1992 el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén del Partido Unión Nacional en alianza con el Conservador, ofreció *Un nuevo rumbo* y se presentó como Un hombre en quien confiar, llegó al poder derrotando a Jaime Nebot (PSC).

Impulsó la modernización, el cambio en el sistema de acceso a la vivienda. Creó el Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda del que pasaron hacer parte el Banco Ecuatoriano de la Vivienda sin perder su autonomía, la Junta de la Vivienda que desapareció entre 1992-1993, absorbiendo las funciones el MIDUVI, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias pasó a formar parte , constituyéndose lo que hoy es la Subsecretaria de Saneamiento; la DINAC Dirección Nacional de Avalúos y Catastros que era del Ministerio de Finanzas, pasó al MIDUVI, convirtiéndose en lo que hoy es la Subsecretaria de Desarrollo Territorial. El Ministro es presidente del directorio del BEV.

Estos cambios buscaban concentrar todos los esfuerzos en el tema de desarrollo urbano y vivienda bajo una sola dirección para optimizar la coordinación y los recursos. En esta

<sup>46</sup> Guzmán, Alberto. (2007). Breves Reseñas de las últimas décadas de las políticas de vivienda en Ecuador. Elaborado para el taller con el Contrato Social por la Vivienda digna.

misma dirección el principal esfuerzo, entre 1993-1994 de la vida institucional del MIDUVI, fue la formulación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, que constituyera el marco conceptual de la acción del Estado en estos sectores, orienta la acción de los gobiernos seccionales y del sector privado, así como sustento y coherencia a las estrategias, acciones, programas y proyectos del sector.

En 1994 se realizó una inversión de 14,5 millones de dólares para la reconstrucción de 39.522 viviendas populares. Las inversiones de este tipo fueron canalizadas por dos instituciones gubernamentales: por una parte, la Secretaría de la Vivienda MIDUVI, que construyó entre los años 1993 y 1994 un total de 26.674 viviendas; y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que construyó 49.080 viviendas<sup>47</sup>.

A pesar de estos niveles de actividad, existía un elevado y creciente déficit en lo que se refiere a la vivienda; sólo un 5% de la población se beneficiaba de los programas de vivienda con tasas de interés preferenciales<sup>48</sup>. El enfoque para el desarrollo del sector de vivienda se orientó hacia la construcción y no a falta de financiamiento.

El documento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento ambiental, fue publicado en junio de 1994, y ha constituido un importante instrumento de orientación especialmente para la gestión del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En este punto observamos un cambio en el rol del estado. Pasa de ser hacedor-dador, de la dimensión del estado dominante a ser facilitador es decir a ser un estado emergente, como lo denomina Franco en cuanto a las políticas sociales.

En 1996 el gobierno del Dr. Abdalá Bucarán del Partido Roldosista Ecuatoriano con un discurso populista, con las frases *Un solo toque* y *La fuerza de los pobres*, ganó en las urnas a Jaime Nebot. proyectó desde su campaña electoral la idea de la vivienda popular. La propuesta se materializó en el programa "Un solo toque", cuyo programa piloto fue el plan de vivienda El Recreo, en Durán. No llegó a completarse el 20% de

---

<sup>47</sup> Ecuador Actividades del sector servicios Construcción y vivienda  
<http://www.cideiber.com/infoPaises/Ecuador/Ecuador-06-07.html>

<sup>48</sup> Idem.

las 11 mil unidades proyectadas<sup>49</sup>. El modelo de acceso solo favorecía aún a quien tenía capacidad de pago, familias que demostraban relación laboral de dependencia, certificado de ingresos.

En 1996 el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) registra 11.364 permisos de construcción concedidos, de los que 9.424 correspondieron a viviendas residenciales. En 1997 un total de 13.894 permisos de construcción, de los que 12.086 correspondieron a departamentos; de esta cifra 7.714 fueron para construir viviendas residenciales para una sola familia. El mayor número de permisos correspondió a la provincia de Pichincha (3.151 permisos), seguida de Guayas (2.951) y Azuay (2.313 permisos)<sup>50</sup>.

El Gobierno de Abdalá Bucaram, enfrentó una fuerte crisis de desprestigio y desconfianza, dejó al país en una grave crisis, esto fue asumido con grandes debilidades y poca transparencia política por el interinazgo de Fabián Alarcón la situación se agravó con caso de escándalo, dentro de estos problemas le correspondió asumir la primera magistratura a Jamil Mahuad Witt.

El Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre de 1997 aprobó préstamos dirigidos a mejorar el acceso a la vivienda de la población de bajos ingresos. El proyecto buscó incrementar la eficiencia y equidad de las inversiones públicas en el campo de la vivienda y lograr la participación del sector privado a través de la modernización del marco legal e institucional, continuidad y mejoramiento del sistema de subsidios directos a hogares de menores recursos para lograr mejoras habitacionales o construcción de unidades nuevas.

El financiamiento fue administrado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y ejecutado en el Gobierno del Economista 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 sucres se otorgó a 40 años de plazo, con

---

<sup>49</sup> Archivo MIDUVI – Subsecretaria de Vivienda 2007- 2008  
<sup>50</sup> Ecuador Actividades del sector servicios Construcción y vivienda  
<http://www.cideiber.com/infoPaises/Ecuador/Ecuador-06-07.html>

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<sup>51</sup>.

En 1998 el gobierno del Econ. Jamil Mahuad del partido Democracia Popular ex alcalde de Quito, ofreció un *nuevo rumbo*, venció en las urbanas a Álvaro Noboa. Llegó con varias ofertas de carácter social. El tema vivienda tuvo un nuevo enfoque. El Ministerio de la Vivienda incorporó el concepto del crédito para el mejoramiento de la vivienda. Sistema a través del bono de la vivienda BONO. Se entregaron 23.833 bonos para vivienda nueva, 24.054 bonos para mejoramiento<sup>52</sup>, evidenciándose una vez más la focalización de las acciones en cuanto al tema de vivienda y asentamientos humanos, pero a través de otros mecanismos e instrumentos,

En el gobierno de Mahuad (agosto de 1998 a enero del 2000), el país enfrentó la elevación del costo de la canasta familiar básica, para un hogar de cinco miembros llegó a valer tres millones de sucres mensuales; las causas principales fueron la subida de la gasolina en un 71%, del gas a 25.000 de 6.000 sucres y del dólar.

En este gobierno se declaró el feriado bancario por la iliquidez de algunos bancos, como el Filanbanco, Préstamos, Progreso, etc., a pesar que el Banco Central entregó fondos para que continúen sus operaciones, y que continuarán abiertas las puertas de los bancos quebrados. La inflación enfrentó serios incrementos en 1999 en enero 43,4%., en febrero 39,7%, al 26 de marzo 54,3%. El 90% de la población estuvo inconforme con esta administración. Contexto en el que fue sumamente difícil llevar adelante programas eficientes de vivienda.

#### **4.5. Análisis de las políticas y programas a partir del año 2000.**

La práctica en la dinámica económica y social del país, influenció a que la tendencia de las políticas públicas en vivienda o los programas implementados fueran diseñados en base a la oferta, más que a la demanda, con una focalización confusa, lo que significaba

---

51 Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/1997/cp30297c.htm>

52 Archivo MIDUVI – Subsecretaría de Vivienda 2007- 2008.

que no estaban aplicados correctamente los requisitos y condiciones para la selección de la población a la que estaría dirigido el subsidio.

No existe un adecuado control para filtrar las familias postulantes, se presentaron casos de alteración de información, no se ha llegado a los más pobres, porque los requisitos solicitados a las familias pasan por tener un ahorro previo que obliga a tener una cuenta en una institución financiera y demostrar ingresos aspectos que poco a poco se han ido corrigiendo.

Es necesario reconocer que se han hecho grandes esfuerzos a partir del 2000 en esta línea, pero también se ha hecho, aún más evidente la manipulación del tema de la vivienda, convirtiéndose en oferta de campaña, por parte de los políticos, siendo ésta la única práctica sistemática.

En 2003 en el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez – Dr. Alfredo Palacio del Partido Sociedad Patriótica, Gutiérrez militar que promovió la caída de Jamil Mahuad, usó el eslogan *Juntos Contra la Corrupción* para convencer a los electores, por segunda ocasión fue vencido Álvaro Noboa en las urnas.

En este gobierno se plantea el programa "Un solo toque II". El plan que se impulsaba a través del MIDUVI, con el Ministro del partido Roldosista Bruno Poggi no se concretó. Se ofreció conseguir un crédito de \$5 000 millones, y finalmente se entregaron 10.623 bonos para vivienda nueva y 15.702 bonos para mejoramiento<sup>53</sup>.

A partir del derrocamiento del Ing. Lucio Gutiérrez, asumió la Presidencia de la República el Dr. Alfredo Palacio quien con sus asesores consideró la idea de devolver al BEV la categoría de banca de primer piso, pero no se concretó. Se intentó sacar del presupuesto del estado el Bono de la vivienda". Al término del período de Gobierno, 2003-2007, el déficit habitacional llega a 1´430.000 unidades.

---

<sup>53</sup> Idem.

El patrimonio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda a septiembre del 2005 era de 63.2 millones de dólares, siendo el banco estatal más pequeño los existentes en país. El primer trimestre 2005, donde no se concedió ninguna operación, el Banco enfocó su actividad al esquema de los fideicomisos en calidad de adherente para construir proyectos, con un aporte máximo del Banco del 70%. Al finaliza el periodo Gutiérrez-Palacio el patrimonio se redujo considerablemente.

El impulso dado a los fideicomisos terminaron convirtiéndose en cartera de primer piso implican un cambio sustancial a la política de operar como banca de segundo piso y hace que el Banco asuma el riesgo de crédito directamente, como vemos en el siguiente cuadro el riesgo de manejo de la cartera ha sido una permanente preocupación para el Banco, un tema que no ha sido resuelto en las distintas administraciones.

**Cuadro 19.**  
**BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA**  
**CALIFICACION DE LA CARTERA POR NIVEL DE RIESGO EN PORCENTAJES.**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>Sep-04</b>	<b>Dic-04</b>	<b>Jun-05</b>	<b>Sep-05</b>
A Riesgo Normal	75.3	76.3	65.4	66.6
B Riesgo Potencial	12.8	13.5	24.5	23.4
C Deficientes	2.4	2.1	2.1	1.7
D Dudoso Recaudo	5.3	4.3	4.0	3.8
E Pérdida	4.2	3.8	4.0	4.5

Fuente: BEV. Elaboración: ECUABILITY S.A.

En enero del 2007, inicia el Gobierno del Economista Rafael Correa del Movimiento Alianza País, que se auto denomina el Gobierno de la Revolución Ciudadana, reconoce que el acceso a vivienda digna, a servicios básicos y a una mejor calidad de vida son derechos ciudadanos consagrados en la Constitución.

Según, suscribe la actual Ministra de MIDUVI Arquitecta María de los Ángeles Duarte Pesantez, *“no solo construimos vivienda, sino que edificamos familias”*. En este gobierno en febrero del 2007, en decreto ejecutivo 110, se duplicó el valor del bono de vivienda nueva y mejoramiento, equiparado el bono rural y el bono urbano en \$3.600 USA, también duplicaron el bono de mejoramiento de vivienda urbana y se cuadruplicó

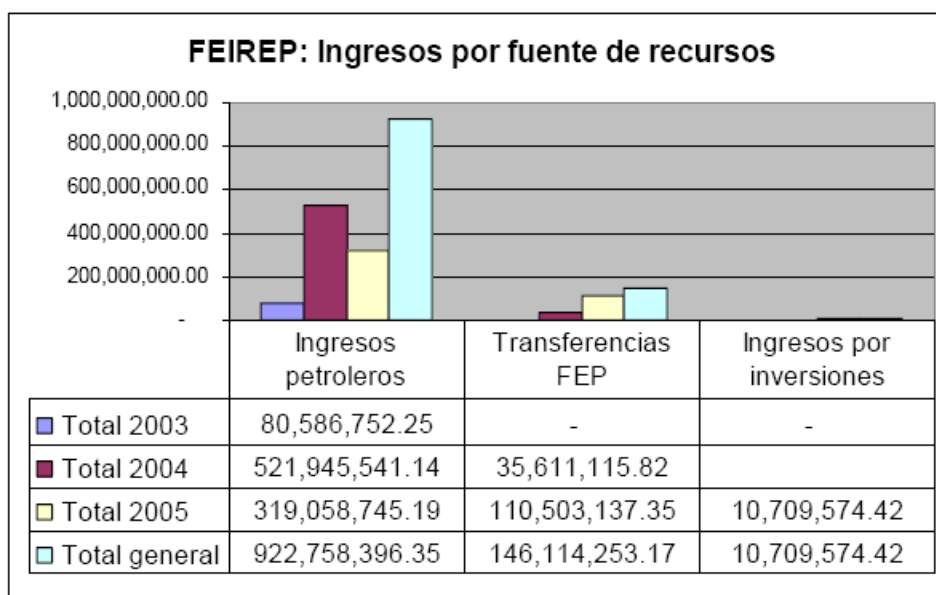
en el área rural llegando hasta \$1.500 USA, se proponen entregar aproximadamente 75.000 bonos en el primer año , hasta diciembre del 2007, según reportes del MIDUVI se han entregado 60.124 bonos, que constituye aproximadamente \$166'030.151 USA.

Se ha implementado el bono de titulación destinado a financiar la formalización y perfeccionamiento de las escrituras de traspaso de dominio del inmueble, esto se da a partir de los Decretos Ejecutivos Nos. 110 y 151 del 13 de febrero y modificado 1° de marzo de 2007, por presión y aporte de los movimientos sociales aglutinados en el Contrato Social por la Vivienda y otros sectores de la sociedad e interés del gobierno.

El financiamiento ha salido básicamente del FEIREP - Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público que es una cuenta de ahorro petrolero que se nutre de los ingresos que el Estado percibe por la exportación del petróleo pesado de su propiedad, que se transporta por el privado Oleoducto de Crudos Pesados (OCP); es hasta finales del 2007 que los fondos invertidos en el sistema de subsidios de vivienda SIV constan en el presupuesto nacional. Sin embargo, no se ha desarrollado una estrategia de financiamiento de largo plazo y sostenible, dirigida desde el mismo sector de vivienda, para ser sustentable el fondo.

Los fondos están destinados para diferentes aspectos, en el 2005 por ejemplo el 70% de los recursos ahorrados en este fondo se destinaron a la recompra de los papeles (bonos) de la deuda pública interna y externa, el 20% del fondo debía ir a la estabilización de los ingresos petroleros; estos recursos se convirtieron, posteriormente, en el FAC (Fondo de Ahorro y Contingencia), cuyo objetivo fue mantener ahorrado el 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) para gastos por catástrofes y emergencias declaradas. Y el 10% restante debía ir a inversión en el área social para promover el desarrollo humano. Los ingresos del Feirep hasta antes del 2003, no eran tan representativos, finalmente este fondo no existe como fue concebido en el inicio, por lo tanto los fondos para programas de vivienda dependen básicamente de los prestamos de la cooperación internacional.

**Cuadro 20.**



Fuente: Banco Central del Ecuador 2005

Tal como se puede observa en el cuadro<sup>54</sup> los ingresos petroleros derivados de la venta de crudo pesado fueron la principal fuente del fondo.

Este gobierno también ha implementado programas de vivienda para emergencia, ha atendido los desastres provocados por fenómenos naturales prioritariamente, viviendas para los damnificados, en coordinación con los gobiernos seccionales. Este programa se financia con los recursos asignados por el gobierno previo la declaratoria de emergencia. Se ha propuesto dinamizar el rol de Banco Ecuatoriano de la Vivienda con el propósito de constituirla en la institución financiera líder del sector de la vivienda.

Al 2008 está instalada la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución y se está trabajando en las mesas necesarias para impulsar la reflexión sobre el tema y cambiar el planteamiento de la constitución a una visión más integral, en el tema de la vivienda impulsada por los miembros del Contrato Social por la Vivienda espacio de la sociedad civil que promueve propuestas de vivienda y asentamientos humanos, con un enfoque de un hábitat saludable y sostenible, actualmente las propuestas han sido acogidas por la mesa 7 sobre modelos de desarrollo y ha entrado en primer debate.

<sup>54</sup> FEIREP. 2005 Resumen de la gestión y liquidación. Banco Central del Ecuador.



#### **4.6. Hitos y resultados relevantes desde los 70's.**

En general los resultados del proceso de aplicación de políticas de vivienda en el país, han sido bajos frente al déficit habitacional existente, a pesar de los diferentes esfuerzos realizados, sin embargo en los distintos gobiernos ha sido un tema tratado, respondiendo a la visión de quienes han estado en los puestos de decisión.

Revisaremos algunos hitos importantes del proceso de aplicación de las políticas de vivienda más relevantes en el país.

##### **a. Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda.**

Un hito importante se dio a partir del año 1992, cuando se implementa el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y se aprueba la primera política de vivienda, la misma que permanece hasta esto días. Estos dos aspectos han contribuido a mantener proyectos y programas emprendidos, superar los cambios de gobierno, como es el caso del programa de subsidio para vivienda SIV.

En 1998 el MIDUVI inicia el SIV – Sistema de Incentivos de vivienda<sup>55</sup>, programa financiado con préstamos del Banco Mundial y una contra parte del Gobierno Nacional. El SIV que si bien ha dado resultados, no ha dejado de enfrentar cuestionamientos.

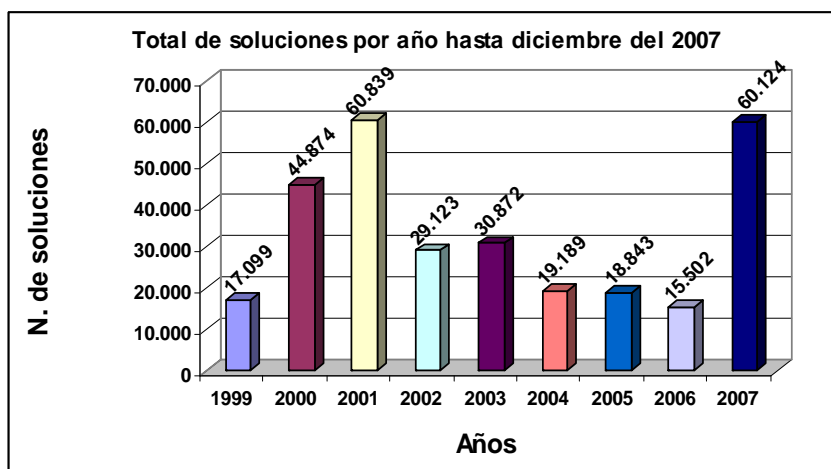
Los montos de inversión para el SIV varían de período a período, existe un repunte de soluciones en el 2000 y 2001, baja notoriamente del 2002 al 2006 y vuelve a subir el número de bonos pagados en el 2007.

Evidenciándose una deferencia importante entre el año 2001 y 2007 en cuanto al monto de inversión, a pesar que en cuanto al número de vivienda casi es igual, como se observa en el siguiente cuadro:

---

<sup>55</sup> MIDUVI, Subsecretaria de Vivienda. (2008) Sistema de Incentivos de Vivienda Bonos Pagados.

**Gráfico 16.**  
**NUMERO DE BONOS DE VIVIENDA ENTREGADOS POR AÑO**

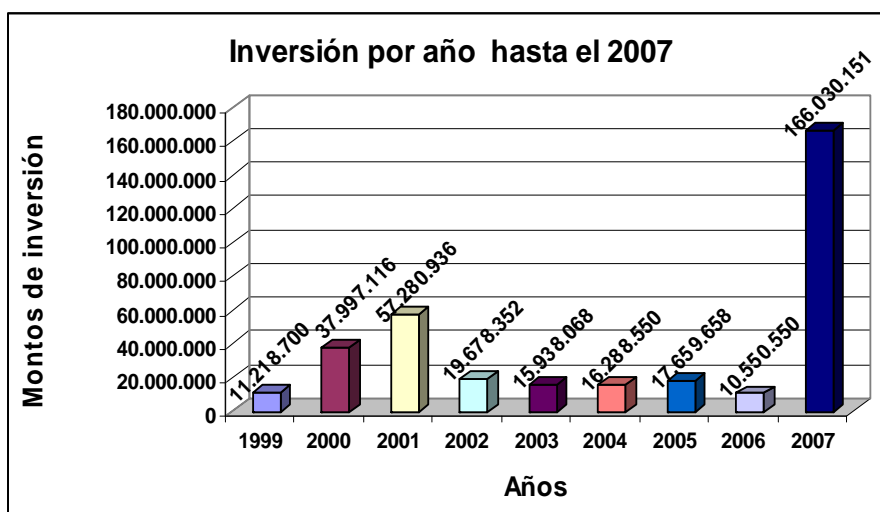


Elb. MEA. 2008. Fuente: MIDUVI –Subsecretaría de Vivienda 2008

Esta diferencia en el monto de inversión es básicamente porque en el 2007 se duplicaron los montos para vivienda en relación a los anteriores períodos, el monto hasta enero 2007 fue de 1.500 dólares por bono de vivienda nueva y a partir de los cortes del 2007 el bono llegó a 3.000 dólares; además se incrementaron los tipos de bono, actualmente existe a más del bono para mejoramiento, el bono para ampliación y el bono para legalización.

El número de familias beneficiadas desde 1999 a diciembre del 2007 es importante, se bordea los 300.000 bonos entregados, con un monto aproximado de 352'642.081 dólares.

**Gráfico 17.**  
**INVERSIÓN EN BONOS ENTREGADOS POR AÑO.**



Elb. MEA. 2008. Fuente: MIDUVI 2008

El SIV para su puesta en marcha requiere Entidades Técnicas para la construcción de las soluciones habitacionales en todo el país, a la fecha el MIDUVI reporta que existen 470 Entidades Técnicas calificadas.

Se cuenta con 143 programas habitacionales de vivienda urbana a los que pueden acceder las familias en todo el país y en la que pueden invertir el Bono de la Vivienda, con el ahorro exigido por el SIV y el crédito otorgado por una entidad financiera calificada, hasta el 2007 solamente las entidades financieras controladas podían calificar, actualmente se están contemplando otras opciones como las otorgadas por las Fundaciones o ONG's que otorgan créditos en materiales para vivienda.

Las principales dificultades son: los sistemas de control en la calificación y entrega de los bonos, cumplimiento en la entrega del dinero por parte de los distintos Gobiernos Nacionales, endeudamiento, falta de una estrategia sostenible para la continuidad de las políticas de subsidios.

#### b. Liderazgo en la cartera de Vivienda.

En el caso del Ecuador existe una estrecha relación entre el gobierno y los partidos políticos, esto se ve reflejado en el nombramiento de su gabinete, lo que puede significar dos cosas, el pago, compensación o recompensa por el apoyo político recibido, que los distintos puestos se constituyan en botines para satisfacer intereses económicos particulares; o el aseguramiento de que se apliquen las políticas, visiones y propuestas del partido.

En el caso de Ecuador en la práctica se combinan estas dos tendencias, encontramos que los gabinetes están compuestos por militantes de los partidos políticos en el caso de Roldós, Borja y Bucaram, en menor medida en el gobierno de Febres Cordero, y Durán Ballén, pero en el gobierno de Mahuad es todavía más bajo el número de partidarios que ocupan puestos en el gabinete, esto tiene relación con las alianzas que se realizan en el Ecuador, como observamos en el siguiente cuadro:

## Cuadro 21.

Figura II. Composición de los gabinetes en Ecuador (1978-1998)

Ministro	Roldos-Hurtado		Febres Cordero		Borja		Durán Ballén		Bucaram		Mahuad	
	%	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n
% Partido	50,94	27	42,86	15	66,67	16	41,03	16	63,16	12	31,82	7
% Independiente	35,85	19	48,57	17	29,17	7	53,85	21	26,32	5	54,55	12
No clasificable + Defensa	13,21	6	8,57	3	4,17	1	5,13	2	10,5	2	13,64	3
Total	100,00	56 <sup>(a)</sup>	100,00	35 <sup>(b)</sup>	100,00	24 <sup>(c)</sup>	100,00	39 <sup>(d)</sup>	100,00	19	100,00	22 <sup>(e)</sup>

"No clasificable": Se refiere a aquellos miembros del gabinete que no fue posible identificar su filiación partidista.

"Defensa": Se refiere a Ministro de Defensa que no cuenta con filiación partidista.

(a) Fueron 60 nombramientos pero cuatro de ellos correspondieron a personas que ya habían desempeñado una cartera.

(b) Fueron 35 nombramientos, sólo uno de ellos fue nombrado dos veces.

(c) Fueron 25 nombramientos, uno de ellos fue nombrado dos veces.

(d) Fueron 39 nombramientos, uno de ellos fue nombrado dos veces.

(e) Fueron 24 nombramientos, dos de ellos fueron ministros en dos oportunidades.

Elb. Flavia Freidenberg.  
Partidos y Gobiernos en el Ecuador 1979-1998.  
Universidad de Salamanca - España

En cualquiera de los casos, observamos que la cartera de Vivienda no ha sido la excepción, en los distintos gobiernos y a partir de la creación del MIDUVI el tema de la vivienda ha sido utilizado como bandera de campaña o como botín político, como lo vemos reflejado en el cuadro elaborado sobre los Ministros que han ocupado la cartera de Vivienda, el periodo y partido político al que han pertenecido.

En la cartera de vivienda se observa inestabilidad o rotación a partir de la creación del MIDUVI, se han nombrado 10 ministros en 14 años de vida institucional, de los cuales solamente una mujer ha ocupado la esta cartera de estado.

Esta situación no ha permitido el desarrollo programas de largo plazo, de manera más eficiencia, en el siguiente cuadro podemos observa los partidos que han dirigido el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y los períodos de duración de las distintas autoridades:

**Cuadro 22.**  
**Ministros que ocuparon la cartera de estado por gobierno desde su creación 1994**

<b>Gobierno</b>	<b>Ministro</b>	<b>Período</b>	<b>Partido Político</b>
Sixto Duran	Ing. Francisco Albornoz	Agosto 1994 a Agosto 1996	Social Cristiano
Abdala Bucarán	Dr. Víctor Hugo Siquoret	Agosto 1996 a Febrero 1997	PRE
Fabián Alarcón	Arq. Diego Ponce	Mayo a Agosto 1998	FRA ( Coalición)
Jamil Maguad	Arq. Teodoro Peña	Agosto 1998 a Octubre 2000	Democracia Popular
Dr. Gustavo Noboa	Ing. Nelson Murgueitio Peñaherrera	Febrero 2000 a enero 2003	----
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Nelson Álvarez Sánchez	Enero 2003 a marzo 2004	Sociedad Patriótica
Ing. Lucio Gutiérrez	Ing. Bruno Poggi Guillen	Abril 2004 a abril 2005	PRE
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Armando Bravo Nuñez	Abril a diciembre 2005	-----
Dr. Alfredo Palacio	Ing. Héctor Vélez Andrade	Enero 2006 a enero 2007	-----
Econ. Rafael Correa	María de los Ángeles Duarte Pesantez	Enero 2007 hasta la fecha	Alianza País

Elb. María Elena Acosta M. - Fuente: MIDUVI 2007

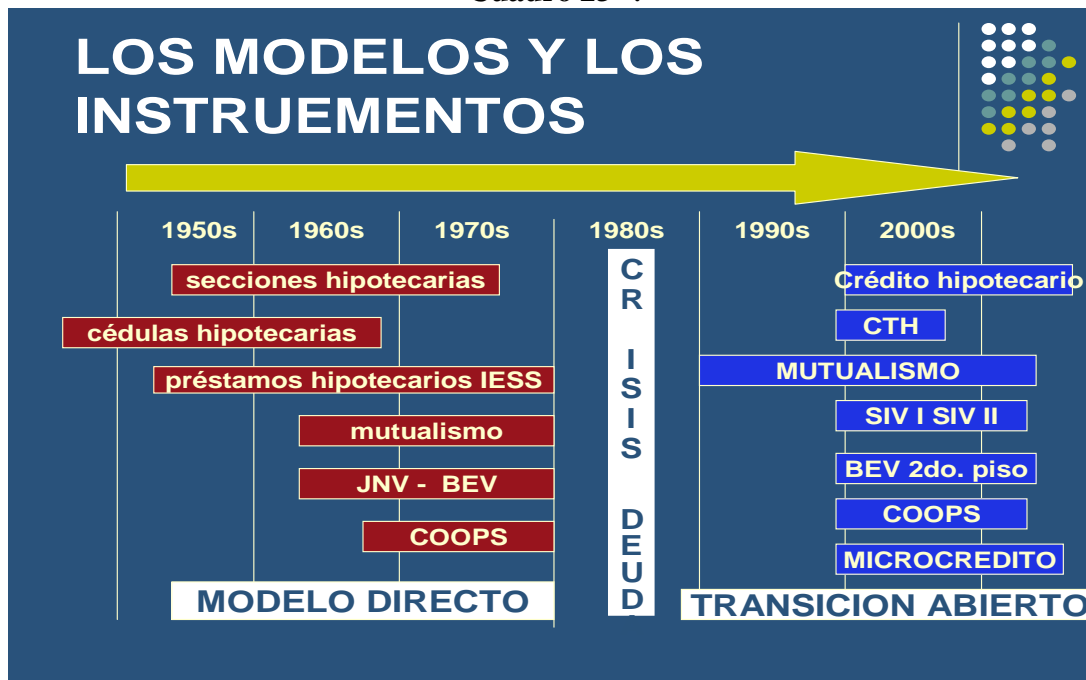
c. Políticas de Vivienda.

En el país se ha seguido como podemos observar la corriente internacional fomentada o impulsada por los organismos internacionales. Se pasó del impulso de política con carácter universal, a la focalización; ha existido durante mucho tiempo políticas dedicadas a reformar el Estado: en una época a que el estado cumpla el papel benefactor y en otra a desmantelar el rol del estado para dejar que el mercado regule las relaciones.

En el país se han implementado programas de subsidios como el bono de la vivienda, el bono de desarrollo humano, el bono de la pobreza, el bono productivo, es importante de reconocer que a pesar de los errores o la baja cobertura, en todos los gobierno ha existido algún nivel de esfuerzo para enfrentar la problemática de la vivienda, quizás no de la manera mas adecuada, pero cuyas acciones se han beneficiado a un importante número de familias ecuatorianas como lo analizamos anteriormente.

En los siguientes cuadros presentamos una síntesis de los procesos de programas más que de políticas públicas en el tema de vivienda:

**Cuadro 23<sup>56</sup>.**



Fuente: Alberto de Guzmán 2007.

Los resultados son importantes, pero no suficientes, debiendo reconocer que a partir de la implementación de las diferentes políticas, se han generado otro tipo de situaciones que han causado problemas, como es el caso de las urbanizaciones progresivas, caracterizadas por iniciar con loteo, luego construcción de vivienda, servicios básicos, calles, veredas, saneamiento básico, muchas de las cuales han quedado en el camino, otras han tomado mucho tiempo para constituirse en zonas habitables, cuyos costos económicos y humanos han sido evidentes.

Generando costos más altos en la construcción, servicios, falta de acceso, especulación del suelo, lo que lleva a las familias de bajos ingresos a resolver el problema del techo de alguna manera, incluso en la mayoría de los casos a costa de su seguridad y por lo tanto en desmedro de su calidad de vida, recurriendo también a la informalidad como una de las respuestas más frecuentes, como analizamos al inicio del documento.

<sup>56</sup> Guzmán, Alberto. (2007). Breves Reseñas de las últimas décadas de las políticas de vivienda en Ecuador. Elaborado para el taller con el Contrato Social por la Vivienda digna.

Un cuello de botella para la implementación de políticas ha sido, que los gobiernos requieren coordinar la aprobación de las leyes en el Congreso Nacional, cuyas estructuras están deterioradas y desprestigiadas. En un contexto institucional de relaciones la aprobación de las políticas está sujeta a negociaciones e intereses, la práctica ha sido la aprobación de leyes en paquetes, lo que llevó actualmente a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente y a paralizar al Congreso Nacional.

El tema de la vivienda ha sido utilizado explícitamente como oferta electoral de manera reiterada, lo que ha dado importantes réditos políticos para quienes han asumido esta problemática con mucha habilidad en sus campañas.

En este sentido podríamos decir que de las políticas existentes en el Ecuador, en la mayoría de los programas o proyectos implementados, en la institucionalidad creada para este fin, no se asumieron como una solución sostenible y en repetidas ocasiones y períodos se politizó el tema de la vivienda, puesto que es una problemática con fuerte impacto electoral.

La participación ciudadana en algunos casos ha estado ausente en el diseño y ejecución de las propuestas desarrolladas, en otros ha sido asumida como un discurso, esperamos que a partir de la Asamblea Constituyente el tema tome mayor relevancia y por lo tanto las acciones y los recursos se incrementen.

Si realizamos un balance entre la oferta de campaña y los resultados en la gestión de los distintos gobiernos, el saldo es negativo. En este contexto entonces es necesaria la construcción de lo que se denomina el “buen gobierno”, que se caracteriza principalmente por combinar aspectos de liderazgo, de interacción con la sociedad y el sistema político, debe ser desarrollar el “arte de gobernar<sup>57</sup>” que consistiría en tener apertura, convocatoria, legitimidad, regulación, capacidad de establecer recursos humanos, técnicos y económicos, desarrollar una institucionalidad óptima capaz de llevar adelante en concertación con la comunidad, y el sector privado las políticas públicas pertinentes.

---

<sup>57</sup> Álvarez Madrid, José. (1996). “La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: Una referencia al caso chileno. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 6 Jul.

#### **4.7. Pautas para la formulación de una política de vivienda, una aproximación a la práctica.**

La esencia de una política pública se refiere a la capacidad de una sociedad para definirla y aplicarla, tanto en lo social, político y económico, requiere de una acción social concertada, que recoja los argumentos del conjunto y los intereses individuales, sin desconocer que es complejo, puesto que las relaciones están marcadas de diversos intereses, en contextos inequitativos.

*“Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. La política es la esfera de la decisión social. En ella son los ciudadanos quienes deben decidir. Los programas representan la posibilidad de una articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes”<sup>58</sup> (Lahera 2000)*

Planteamos algunos de los requerimientos para la formulación de una política nacional de vivienda, a partir de lo propuesto por Lahera y la experiencia del CSV, entre los que se establece principalmente:

- Concebirla como un proceso participativo
- Ser representativa
- Tender a satisfacer la demanda social prioritariamente
- Liderada responsablemente por el gobierno, sin restar espacio a la comunidad y al sector privado
- Contener un enfoque solidario y subsidiario
- Interrelación e interacción con otras políticas, en programas consistentes, jerarquizados y financiables
- Responsabilidades definidas
- Establecer mecanismos eficientes y eficaces de gestión, evaluación, control, participación e interacción

Los pasos básicos que se sugieren para la formulación de una política nacional de vivienda, permitirán optimizar tiempo y recursos:

---

<sup>58</sup> Lahera P, Eugenio. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 16 (Feb. 2000). Caracas.



- Ubicar la capacidad del Estado en cuanto a las políticas públicas si existe gerencia pública, informatización, indicadores de desempeño y políticas de personal, recursos, entre otras.
- Establecer la voluntad política del gobierno, de dar prioridad equitativamente al tema de la vivienda y los asentamientos humanos.
- Analizar la situación de la población en relación a la vivienda tanto a nivel cuantitativo, como cualitativo.
- Consensuar el enfoque a aplicarse en la formulación de la política nacional de vivienda, si es: universal, equidad, focalización en relación a la población.
- Identificar los actores y convocar la participación para el diseño, gestión, ejecución, control y evaluación de la política nacional de vivienda.
- Procurar que sea una acción liderada por el estado, o debe ser recogida por este de la demanda de la sociedad.
- Asegurar consistencia, financiamiento y orden para la ejecución.
- Debe tener alta significación social.

La formulación requiere un adecuado análisis, y toma de decisiones considerando los aspectos políticos junto con los técnicos, establecer los potenciales y las debilidades, para trabajar sobre supuestos y establecer acciones que minimicen los riesgos del adecuado diseño de una política pública, de vivienda para una adecuada ejecución.

La política nacional de vivienda requiere al igual que otras políticas, márgenes políticos y financieros para la acción; no es suficiente la buenas intenciones o políticas técnicamente formuladas. La autoridad debe asignar recursos humanos, tecnológicos y financieros para el mejor cumplimiento de la política nacional de vivienda.

Es importante para esto establecer relación directa entre la administración pública encargada (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) y la política nacional de vivienda; la primera corresponde a la estructura necesaria, y la segunda enuncia un proceso y un resultado. Según Lahera, la administración pública es un concepto de

stock que tiene relación con el equilibrio y la política nacional de vivienda con el flujo que corresponde a un concepto de dinámica, por lo tanto la interacción entre las dos instancias garantiza los niveles de diseño y aplicabilidad.

La política nacional de vivienda se caracterizará por la diversidad de actores y recursos que intervienen en su diseño, gestión, cumplimiento, control y evaluación. Incluye la participación del Estado, las organizaciones sociales, el sector privado y los organismos internacionales de cooperación, con funciones, responsabilidades y roles diferenciados.

Es indiscutible la importancia de formular una política nacional de vivienda en Ecuador que promueva un Hábitat saludable y sostenible, por lo tanto el Colectivo “Contrato Social por la Vivienda en Ecuador” CSV, asumió ser parte activa de este reto, ponemos a consideración los contenidos del proceso de formulación de la Política Nacional de Vivienda, experiencia que va desde julio del 2005 a febrero del 2008.

#### **4.8 “Contrato Social por la Vivienda en Ecuador”, desde la experiencia una política pública de vivienda.**

El estudio sobre políticas de vivienda en el país que hemos desarrollado, al ser más que un ejercicio académico, recoge la experiencia en la práctica del Colectivo “Contrato Social por la Vivienda” CSV, espacio de encuentro de diversos actores sociales: Organizaciones de base pro vivienda, Ong’s que trabajan en el tema, Universidades - facultades de Arquitectura e Ingeniería, Empresarios de la construcción con visión social, académicos, especialistas y consultores individuales, cuya trayectoria ha sido la vivienda de interés social.

El CSV es un espacio abierto a todos los sectores o personas de la sociedad civil que tienen interés en contribuir a enfrentar el problema del Hábitat en el país, especialmente el relacionado con la vivienda, el suelo y la infraestructura básica. Inicia en julio del 2005 y se mantiene activo hasta la fecha.

a. Origen y propósito:

El CSV se origina como consecuencia de la inestabilidad política en la cartera de vivienda; por la inconsecuencia del gobierno de turno, al pretender no dar continuidad al Sistema de Incentivos para Vivienda – SIV, tratando de disminuir e incluso eliminar de la partida presupuestaria 2006 el monto designado para el funcionamiento del programa, que permitía financiar los Bonos para Vivienda.

A lo que se sumó, la preocupación de que el Congreso Nacional apruebe una política de vivienda que estaban debatiendo, sin la participación de los actores involucrados en el tema, corriendo el riesgo de reactivar instituciones y prácticas que en el pasado no funcionaron, acciones que iba en contra del bienestar de los más pobres del país. Estos fueron entre otros los principales factores que motivan la creación de un espacio de debate, defensa y elaboración de propuestas en el tema de vivienda, hábitat y ciudad.

Este proceso se ha dado en tres niveles:

1. Ha significado reuniones de reflexión, movilizaciones, lobby político, establecimiento de acuerdos y consensos mínimos, entre los distintos y diversos actores que integran el CSV.
2. Desarrollo de estrategias de interacción con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Economía y otros actores instancias del estado, que tiene la responsabilidad de asumir el tema.
3. Conocimiento de las posibilidades de apoyo de organismo internacional en estos procesos.

A pesar de las resistencias o aperturas desconcertantes, limitaciones y dificultades, la premisa en CSV ha sido, hacer de este un proceso transparente, que busque el bienestar común.

El CSV, partió planteándose dos estrategias para la acción: una a largo plazo y la otra a corto plazo. La primera es incidir en la formulación de políticas públicas sostenibles que privilegien la inclusión social de la población menos favorecida, que la sociedad civil contribuya y vele por el cumplimiento de los contenidos de la misma.

La segunda es una respuesta inmediata a decisiones que afecten el bien común y actuar eficientemente en la coyuntura política, tanto etapa de elecciones, como en los contenidos de la Constituyente propuestos por la Asamblea Nacional Constituyente.

En los dos estrategias se han impulsado procesos de análisis, formación, intercambio, dialogo, a través de reuniones, talleres y foros de debate político en diferentes ciudades sede a nivel nacional, en las que se convocó a diversos actores privados, públicos y sociales, para la formulación del una propuesta de texto constitucional en relación al derecho a la vivienda y al hábitat saludable y sostenible, y las bases para la formulación de una política nacional.

El CSV ha orientado sus esfuerzos a la observación y vigilancia de las políticas y acciones del Estado, en las esferas nacional y local, relacionadas con la vivienda, la ciudad y el hábitat, ha recoger las experiencias desarrolladas por las organizaciones sociales, ong's, empresarios privados con sentido social y sobre todo ha emprender procesos de reflexión incluyentes que produzcan propuestas viables, sostenibles que enfrenten conjuntamente la problemática de vivienda en el país.

b. Agenda y actividades:

La agenda del CSV comprende acción interrelacionadas:

- La constitucionalización del derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat.
- La elaboración e implementación de políticas públicas de vivienda, y asentamientos humanos para crear condiciones para el ejercicio universal del derecho.
- La promulgación de una Ley de vivienda y asentamientos humanos, que contemple un sustento institucional y financiero.

- Impulsar propuestas para generar financiamiento para la ejecución de la política.

El CSV opera como un foro de discusión independiente, con capítulos en las ciudades de Quito y Guayaquil, y plantea que:

*“como Nación debemos contribuir al ejercicio pleno del derecho a la vivienda; asegurando las condiciones para que todos los ecuatorianos tengamos acceso a una vivienda digna, segura, estable y con servicios básicos, y que podamos disfrutar de la misma en condiciones de seguridad jurídica, como la base para el desarrollo de las familias y de los individuos<sup>59</sup>”.*

Se trata de un espacio de confluencia de voluntades y acciones concertadas, no tiene personería jurídica, ni financiamiento específico; a pesar de ello, el CSV ha desarrollado: campañas de cabildeo e interpelación permanente con las autoridades de turno en las Carteras de Vivienda y Economía, difusión, información y concientización en los medios de comunicación y formación a dirigentes, miembros del propio CSV ampliando la convocatoria y estableciendo diálogo con las autoridades correspondientes.

El CSV ha desarrollado más de 120 actividades desde su origen hasta diciembre del 2007, que se consideran mas significativas (10 foros públicos, 12 talleres de discusión académica y política, 10 movilizaciones y presencia en medios, 50 reuniones de coordinación interna y 38 reuniones de cabildeo con autoridades y organismos de cooperación), según lo registra Silvana Ruiz Coordinadora del CVS, esto han permitido lograr un paulatino reconocimiento social y conformación de una agenda común.

*“A las seis instituciones y organizaciones que emprendieron en el 2005 esta iniciativa, se han ido sumando otras, de la reivindicación concreta de defensa del sistema de subsidios se ha ido construyendo una plataforma que apunta a consolidar la participación social, el diálogo y concertación entre los múltiples actores para la construcción de una política nacional de vivienda sostenible y equitativa<sup>60</sup>”.*

Al CSV se lo ha considerado en algunas oportunidades como interlocutores “informales” – según Ruiz las propuestas elaboradas y las interpelaciones realizadas

---

<sup>59</sup> Declaración del CSV en el 2006, consta en el artículo escrito por Ruiz, Silvana. (2006) Coordinadora del Colectivo Contrato Social para la Vivienda en Ecuador.

<sup>60</sup> Idem.

por sus miembros, han tenido eco en las decisiones y acciones emprendidas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI.

La intervención del CSV, contribuyó en el 2006 a la restitución parcial del presupuesto para el Sistema de Incentivos para la Vivienda (Bonos para vivienda nueva y para mejoramiento de vivienda).

En el 2007 se contribuyó en la reformulación del reglamento del Bono para Vivienda Nueva y el establecimiento del bono para legalización de tierras.

En el 2008 ha participado activamente en las mesas de debate sobre vivienda de la Asamblea Constituyente.

Ruiz plantea que los integrantes del CSV, están conciente del desafío que enfrenta y que por la dimensión del problema de la vivienda en nuestros países, exige el compromiso de todos los actores de la sociedad privados, públicos, sociales. Reconocer que a pesar de que a Ecuador se lo ha visto como el país de conflictos, *“es también el país de la “minga” del trabajo colectivo”*.

Están convencido de la posibilidad de diálogo, concertación y trabajo conjunto, que debe reflejarse en la nueva Constitución, en la que no solamente debe constar el enunciado del derecho a la vivienda de las familias ecuatorianas, sino también los compromisos que los distintos sectores de la sociedad deben asumir para garantizar el ejercicio de este derecho.

c. Instituciones y organizaciones participantes<sup>61</sup>:

Entre las Organizaciones e Instituciones miembros del CSV están:

Organizaciones sociales: organizaciones de segundo grado: CONBADE, Confederación Nacional Campesina-CNC “Eloy Alfaro”, FORO URBANO; organizaciones de primer grado: Asociación de Mujeres Luchando por la Vida, Asociación de Vivienda Alianza

---

<sup>61</sup> A septiembre del 2008 registro CSV.

de Mujeres, Asociación Vida Vivienda; Asociación de Vivienda Paseos del Pichincha, Acción por la Vida - Red de Vivienda;

ONG's y Fundaciones: AESCO-Ecuador, Asociación Solidaridad Acción – ASA, Asociación Cristiana de Jóvenes, Centro de Investigaciones CIUDAD, ECOSUR, Fundación Hogar de Cristo, Fundación Mariana de Jesús, FUNHABIT , Grupo Social FEPP, Hábitat Para la Humanidad – Ecuador, Un Techo para Ecuador;

Instituciones privadas: Cooperativa de ahorro y crédito FOND Vida; Eco Arquitectos & Asociados (constructora privada), Cámara de la Construcción de Quito CCQ, Compañía de Vivienda Provincial S.A. COVIPROV, Cooperativa Cámara de Comercio de Quito CCCQ;

Institutos de investigación universitaria: Instituto de Planificación Urbana y Regional. Facultad de Arquitectura de la Universidad Guayaquil –IPUR,

Organismos de cooperación internacional ONU-HABITAT; y

Profesionales independientes.

d. Propuesta de la política nacional de vivienda impulsada por el CSV.

*“Más de la mitad del patrimonio construido de las ciudades se ha hecho al margen de las regulaciones, como respuesta y esfuerzo propio de los ciudadanos para proveerse de espacios de habitación ante la ausencia de mecanismos formales y accesibles”*

**CSV Ecuador 2007.**

El CSV, plantea recoger las diversas perspectivas sobre la vivienda desde el punto de vista de la base o comunidad, la administración pública, las organizaciones civiles, sector privado. El diseño y la implementación de una política nacional de vivienda para el CSV debe contribuir a mejorar la calidad de vida de pobladores de “asentamientos irregulares “ barrios populares" ubicados en todo el país, donde las familias habitan viviendas precarias y carecen de servicios básicos.

Propone un enfoque en la provisión de servicios básicos, acceso a terrenos, construcción de viviendas, acceso a crédito para vivienda, tenencia segura, para familias de escasos recursos económicos. Esto atenuaría la proliferación de asentamientos irregulares, parte inherente al constante crecimiento de ciudades

El CSV plantea que una política nacional de vivienda adecuada, considera una visión integral de intervención, por lo tanto reconocer las particularidades para definir acciones adecuadas a los diferentes grupos de la población del país en base a la realidad y de manera equitativa. Por lo tanto se requiere reconocer que:

- La política de vivienda necesita de incentivos provistos por el gobierno para persuadir a los actores de participar en el tema, invertir en el sector, reduciendo riesgos, e incrementando las oportunidades o aumentando el beneficio potencial.
- Se necesita de estímulos que atiendan a los distintos segmentos de la pirámide para evitar la fragmentación. Los estímulos deben ser proporcionales y progresivos a los segmentos poblacionales de manera equitativa y según las capacidades y oportunidades.

Esto observamos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 24.**



Fuente: Alberto de Guzmán-Consultor CSV 2007



El CSV parte de la premisa de que la sostenibilidad de la política nacional de vivienda depende de esfuerzos colectivos, y acuerdos que se construyen sobre la base de consensos progresivos, por ello promueve la participación de los diversos actores en la reflexión, acción y vigilancia sobre aspectos referentes al derecho a vivienda, a la ciudad y al hábitat. Por lo tanto el CSV<sup>62</sup> afirma y reconoce públicamente que:

*“La vivienda y hábitat adecuados son elementos esenciales para la vida, en tanto que factores de seguridad y desarrollo físico, biológico, social y cultural, por lo tanto es imprescindible tipificar a vivienda y el hábitat adecuado como un derecho de las personas y de las comunidades para su desarrollo integral y sostenible. La “vivienda adecuada” satisface una amplia gama de necesidades: refugio, abrigo, seguridad, sentido de pertenencia, salud, bienestar, calidad de vida. Así, la vivienda debe gozar de un emplazamiento adecuado, contar con servicios básicos, espacio suficiente, seguridad, entorno sano y debe responder a la cultura, valores y a la dignidad de los individuos y de sus familias”.*(CSV 2007)

El CSV propone que los rasgos mínimos de calidad, deben responder a acuerdos sociales en sus propios contextos sociales, económicos y culturales y que debe ser acogido por el Estado. El derecho a vivienda se ejerce en un espacio mayor al de habitación, involucra al barrio, a la comunidad, al recinto, a la ciudad y a la colectividad en general.

Es necesario articular esfuerzos entre la sociedad y el Estado, destacan la corresponsabilidad de los distintos grupos sociales para la construcción de un hábitat social incluyente y sostenible. Según el CSV son necesarias políticas de largo plazo y la formulación y articulación de planes estratégicos, y acciones en los distintos niveles de gobierno para asegurar el acceso universal a servicios básicos, a vivienda y a un hábitat de calidad.

El CSV plantea que los gobiernos locales juegan un rol importante, en cuanto a la dotación de servicios básicos, mejoramiento de barrios y asentamientos precarios, asegurar habitabilidad, accesibilidad, así como prevenir riesgos y desastres ambientales, en coordinación con la población.

---

<sup>62</sup> Contrato Social por la vivienda. (2007) Cartilla N°1 **DEMANDA CIUDADANA POR EL DERECHO A VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL HÁBITAT EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**. Publicación del Proyecto PASO A PASO del Centro de Investigaciones CIUDAD apoyado por La Generalitat Valenciana y ACSUD- Las Segovias; con la contribución de Hábitat para la Humanidad, ONU-HABITAT y FOND Vida. Quito-Ecuador.

A nivel central y seccional se deben establecer mecanismos tributarios y redistributivos equitativos, transparentes y solidarios para financiar la vivienda de interés social. El Estado debe regular el uso del suelo tanto en el nivel nacional como local, promoviendo procesos emergentes de regularización de tenencia y control de la especulación.

Es importante señalar que la Constitución Política de 1998, en el capítulo IV relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que:

*“El estado garantizará a todas las personas: una calidad de vida que asegure salud, alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios de calidad.”*

Considerando que este texto no es preciso, el CSV propone que se introduzca en la nueva Carta Política del Estado, dentro de la parte doctrinaria relacionada con los derechos de las personas y los derechos sociales, lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat sano, sostenible e incluyente, independientemente de su situación social o capacidad económica y sin distinción de su etnia, credo, género, edad o filiación política”. (CSV.2007)*

Según el CSV producto del proceso de reflexión amplia propuso que se entenderá por vivienda adecuada:

*“el espacio físico de habitación dentro de un hábitat sano y sostenible, que satisfaga, condiciones de seguridad física, salubridad, habitabilidad, acceso a infraestructura básica y equipamientos comunitarios. Garantice la seguridad de la tenencia. Respete la diversidad cultural y social. Cumpla criterios de sostenibilidad ambiental”. (CVS.2007)*

Se plantea que el Estado asegurará:

*“el acceso universal a vivienda y a la construcción de un hábitat social saludable e incluyente, que promueva el desarrollo integral de sus habitantes, coadyuve al fortalecimiento de las diversas identidades y contribuya a la convivencia intercultural y social, por medio de la formulación participativa de una política de vivienda y asentamientos humanos inclusiva, redistributiva y sostenible. La definición de marcos regulatorios concomitantes, el establecimiento de mecanismos de democratización del acceso a crédito y suelo habilitado. La institucionalización de los espacios de participación y veeduría ciudadana necesarios. La articulación de las políticas e intervenciones del gobierno nacional y gobiernos seccionales. (CVS 2007)*

Esto conlleva a que las acciones del Estado privilegien la inclusión social de la población menos favorecidas como mujeres jefas de hogar, indígenas, afroecuatorianos, personas con capacidades especiales y otros grupos cuyo derecho a la vivienda

adecuada, servicios básicos e infraestructura están vulnerados. Es corresponsabilidad del conjunto de la sociedad el ejercicio de este derecho para garantizar un hábitat adecuado que posibilite la convivencia ciudadana en condiciones equitativas.

El CSV plantea que en tanto se logre incorporar estos elementos en la constitución<sup>63</sup>, se deberá revisar los reglamentos, leyes y otros contenidos para que se pueda llevar la ejecución de los planteamientos y postulados, caso contrario será una retórica que estará presente en el documento o que se queda en el discurso, pero poco viable de ser ejecutada, para lo cual es necesario se establezca el presupuesto correspondiente o las formas de financiamiento.

El CSV ante el tema de financiamiento, ha planteado varios mecanismos alternativos, adicionales para incentivar el fondo, pero no como fuente de fondo, del presupuesto para invertir en vivienda, estos están sujetos a ser revisados y discutidos, entre los que se establece la creación de un fondo para vivienda, que se alimente también de:

Aportes que provengan de los materiales de construcción, por cada cierto monto de inversión en grandes construcciones se establezca un monto de depósito para el fondo de vivienda. Al 2005 el CSV proponía que se establezca una tasa de 0,25 centavos de dólar por cierto número de quintales de cemento para aportar al fondo.

Además: Fondos del estado que se destinan para el MIDUVI, cuyos fondos se debe incrementar priorizando el gasto social. Generar incentivos para el sector de la construcción y motivar a que parte de los proyectos tengan un porcentaje de vivienda de interés social. El Estado regule los créditos para que la población acceda a financiamiento para vivienda.

Todo esto acompañada con una reestructuración institucional de las instancias responsables del tema. En este tema hay mucho que debatir, sin embargo el CSV ha recogido las propuestas planteadas a través de los espacios de participación, para la

---

<sup>63</sup> CSV al 2008 expresa que: “La nueva constitución aprobada en septiembre del 2008 recoge en buena parte las propuestas realizadas por el CSV”, las mismas que son analizadas en el contexto del proceso de elaboración de una política de vivienda.

formulación de una propuesta nacional de vivienda y de la interacción con las diferentes instancias del gobierno, sector privado y académico y lo ha ido discutiendo y consensuando con las autoridades interesadas en el tema y haciendo lobby político con los responsables de impulsar la incorporación de estos temas.

La propuesta de Política Nacional de Vivienda, suelo e infraestructura básica. Un hábitat saludable y sostenible en Ecuador por el CSV, está desarrollada en el texto que ha continuación se presenta, producto de los diferentes espacios de reflexión, análisis, debate y dialogo impulsados por el CSV con los distintos actores de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, contenido entregado al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y los Asambleístas, el 8 de noviembre del 2007.

#### **DEMANDA CIUDADANA**

#### **POR EL DERECHO A LA VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL HÁBITAT EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN. ECUADOR - NOVIEMBRE 2007**

*“El Contrato Social por la Vivienda y las organizaciones y personas que participaron en los talleres de concertación sobre el derecho a vivienda.*

#### **CONSIDERAMOS:**

1. *Que el Ecuador es una de las naciones signatarias de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que en su artículo 25 declara que: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;”*

2. *Que el Ecuador ha ratificado el Pacto de Derechos Económicos y Sociales que en el párrafo 1 del artículo 11 se dice que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

3. *Que el Ecuador suscribió la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José que, en el artículo XI, relativo al derecho de la salud y el bienestar, señala que: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.*

4. *Que la Constitución Política vigente, en el capítulo IV relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que: “El estado garantizará a todas las personas: una calidad de vida que asegure salud, alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios de calidad.”*

5. *Que el Ecuador está comprometido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una de cuyas metas, reta a la sociedad humana a mejorar significativamente las condiciones de vida de millones de personas que viven en asentamiento precarios, y que corresponden a uno de cada seis habitantes del planeta.*

6. *Que la vivienda responde a una necesidad básica y es un factor articulador de varias necesidades fundamentales intrínsecas a la condición humana, como: seguridad, agua potable, saneamiento, salud, vida en comunidad e interacción armónica con el ambiente. El derecho a vivienda es además un prerrequisito para la realización de los demás derechos constitucionales.*

7. Que la dificultad de acceso a vivienda adecuada y a un hábitat saludable e incluyente afecta a más de cuatro millones de habitantes del país.

#### **AFIRMAMOS:**

1. La vivienda y hábitat adecuados son elementos esenciales para la vida, en tanto que factores de seguridad y desarrollo físico, biológico, social y cultural, por lo tanto es imprescindible tipificar a la vivienda y el hábitat adecuados como un derecho de las personas y de las comunidades para su desarrollo integral y sostenible.

2. La “vivienda adecuada” satisface una amplia gama de necesidades: refugio, abrigo, seguridad, sentido de pertenencia, salud, bienestar, calidad de vida. Así, la vivienda debe gozar de un emplazamiento adecuado, contar con servicios básicos, espacio suficiente, seguridad, entorno sano y debe responder a la cultura, valores y a la dignidad de los individuos y de sus familias.

3. Esos rasgos mínimos de calidad, deben responder a acuerdos sociales que varían y evolucionan en el tiempo. La definición de calidad es un ejercicio social definido por las ciudadanas y ciudadanos en sus propios contextos sociales, eco- nómicos y culturales y que debe ser acogido por el Estado.

4. El derecho a vivienda se ejerce en un espacio mayor al de habitación, involucra al barrio, a la comunidad, al recinto, a la ciudad y a la colectividad en general. En suma a la vida en sociedad de las ciudadanas y ciudadanos.

5. El Estado y la sociedad deben garantizar el acceso universal para todas y todos a un espacio adecuado de habitación y convivencia, sin discriminación alguna por condiciones de etnia, credo, género, edad o filiación política, e independientemente de la condición económica y social de los individuos y de las familias.

6. Para garantizar el ejercicio de este derecho, el Estado debe desarrollar los mecanismos que aseguren el acceso a suelo apto, a servicios básicos y a financiamiento de vivienda. Si bien el Estado debe garantizar el acceso universal a la vivienda, debe priorizar la atención hacia los grupos afectados por las inequidades sociales y territoriales.

7. Es necesario articular esfuerzos entre la sociedad y el Estado y destacamos la corresponsabilidad de los distintos grupos sociales para la construcción de un hábitat social incluyente y sostenible.

8. Las familias y los grupos sociales son corresponsales en el ejercicio del derecho a la vivienda, respecto de la acción de los entes públicos competentes a nivel nacional y local. Es un derecho de las ciudadanas y ciudadanos participar activamente en el desarrollo de políticas planes y programas orientados a garantizar el derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat.

9. Son necesarias políticas de largo plazo y la formulación y articulación de planes estratégicos y acciones en los distintos niveles de gobierno para asegurar el acceso universal a servicios básicos, a la vivienda y a un hábitat de calidad.

10. Los gobiernos locales deben dotar de servicios básicos, mejorar los barrios y asentamientos precarios, asegurar la habitabilidad, la accesibilidad, así como prevenir riegos y desastres ambientales.

11. A nivel central y seccional se deben establecer mecanismos tributarios y redistributivos equitativos, transparentes y solidarios para financiar la vivienda de interés social.

12. El Estado debe regular el uso del suelo tanto en el nivel nacional como local, promoviendo procesos emergentes de regularización de tenencia y control de la especulación.

13. El Estado debe generar políticas, enmarcada en las normas constitucionales, que incluyan la creación de espacios para una activa participación social, control social y veeduría ciudadana en materia de vivienda y hábitat.

#### **DEMANDAMOS:**

Que la Asamblea Nacional Constituyente introduzca en la nueva Carta Política del Estado, dentro de la parte doctrinaria relacionada con los derechos de las personas y los derechos sociales, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat sano, sostenible e incluyente, independientemente de su situación social o capacidad económica y sin distingo de su etnia, credo, género, edad o filiación política.

Se entenderá por vivienda adecuada el espacio físico de habitación dentro de un hábitat sano y sostenible, que:

- Satisfaga, condiciones de seguridad física, salubridad, habitabilidad, acceso a infraestructura básica y equipamientos comunitarios
- Garantice seguridad de tenencia

- *Respete la diversidad cultural y social*
- *Cumpla criterios de sostenibilidad ambiental.*

*El Estado asegurará el acceso universal a la vivienda y a la construcción de un hábitat social saludable e incluyente, que promueva el desarrollo integral de sus habitantes, coadyuve al fortalecimiento de las diversas identidades y contribuya a la convivencia intercultural y social, por medio de:*

- *La formulación participativa de una política de vivienda y asentamientos humanos inclusiva, redistributiva y sostenible*
- *La definición de marcos regulatorios concomitantes*
- *El establecimiento de mecanismos de democratización del acceso a crédito y suelo habilitado*
- *La institucionalización de los espacios de participación y veeduría ciudadana necesarios*
- *La articulación de las políticas e intervenciones del gobierno nacional y gobiernos seccionales.*

*Las acciones del Estado privilegiarán la inclusión social de la población menos favorecidos como mujeres jefas de hogar, indígenas, afroecuatorianos, personas con capacidades especiales y otros grupos cuyos derechos están vulnerados.*

*Es corresponsabilidad del conjunto de la sociedad el ejercicio de este derecho para garantizar un hábitat adecuado que posibilite la convivencia ciudadana en condiciones de prosperidad y armonía”.*

Proceso que culminó positivamente en la incorporación en la nueva Carta Constitucional del Ecuador aprobada por la población en referéndum en el 2008, la misma que contiene el siguiente texto: En el Capítulo II Derechos del buen vivir, en la sección sexta “HABITAT Y VIVIENDA”, Artículo 30. *“todas la personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.*

Este proceso permite evidenciar, que es posible la construcción de una política pública de vivienda de manera concertada, entre los distintos sectores involucrados en el tema, permitiendo reconocer que la problemática de la vivienda en el país es un asunto de interés público y nacional, por lo tanto debe ser asumido y enfrentado desde este enfoque, el camino que resta es el seguimiento a la aplicabilidad de lo estipulado en la constitución, por lo tanto la tarea más compleja empieza, así como el elaborar un plan de evaluación y un estrategia de divulgación de la información, para que la práctica del ejercicio del derecho a la vivienda se transparente.

## CAPÍTULO V

### 5.1. CONCLUSIONES

- En la constitución del Ecuador se reconoce el derecho a la vivienda, desde la década de los 70, sin embargo el ejercicio pleno de este derecho ha sido una realidad para algunas familias en el país.
- Las acciones emprendidas y los esfuerzos realizados en los diferentes periodos y gobiernos para enfrentar el acceso a vivienda para la población en general y en particular para la población de bajos recursos económicos ha sido limitada, de baja cobertura, en el país encontramos un importante déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda que afecta a más de cuatro millones de habitantes.
- Uno de cada tres hogares ecuatorianos no tiene acceso a agua potable en sus viviendas, tampoco servicio de alcantarillado que asegure saneamiento básico y la salud para sus familias. Uno de cada cuatro nuevos hogares tiene acceso al financiamiento para la adquisición de una vivienda adecuada en el mercado formal, frente al numeroso grupo de familias que construyen sus viviendas con esfuerzo propios, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat.
- En un contexto de inestabilidad política, económica y social, las viviendas que se han construido en el país, se han producido en condición de precariedad: jurídica, física y ambiental; tanto en sus derechos de propiedad, cuanto en su ubicación, muchas veces en zonas de riesgo, con carencia de servicios básicos, construcciones inseguras e inadecuadas, al margen de las regulaciones.
- Los roles, competencias y responsabilidades de los distintos actores desde los 70 han estado difusas, es a partir de la conformación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que se inició una nueva época para desde el Estado asumir la problemática de la vivienda. Sin embargo en este campo hay mucho que hacer, es urgente diferenciar los roles y responsabilidades de los distintos actores de la sociedad, para lo que se propone que:

- El Gobierno nacional debe garantizar el ejercicio pleno del derecho a un hábitat saludable y seguro que facilite el acceso a vivienda adecuada de bajo costo a poblaciones, estableciendo recursos y marcos legales necesarios.
  - Los Gobiernos seccionales optimicen los trámites y vuelvan ágil el marco legal para el acceso a vivienda, al igual que los costos económicos que esto significa.
  - La Empresa privada que racionalice los márgenes de ganancia en programas destinados a sectores poblacionales de bajos ingresos, cuiden la calidad, desarrollen acciones solidarias en sus negocios.
  - El tercer sector (Ong's, fundaciones, etc.) promueva capacidades locales y asociaciones diversas para contribuir a mejorar la situación de la gente de menores ingresos en relación al acceso a vivienda.
  - Las familias usuarias y las organizaciones sociales participen en el diseño y ejecución de las políticas, elaboración de presupuestos, diseño de viviendas, concepción de la ciudad, estableciendo la relación de ingreso – gasto y costo- beneficio.
- Los datos evidencian que aún hay mucho por hacer en la gestión, planificación y ordenamiento del suelo para vivienda, la producción del suelo urbanizado, el fortalecimiento institucional, los controles fiscales, la normativa, la disminución de la tramitología, que permita la conformación de asentamientos humanos adecuados
  - El acceso a la vivienda adecuada como parte de la construcción de asentamientos humanos sostenibles, es un reto que debe ser una responsabilidad compartida, un compromiso de varios actores, para que se concreten las



políticas de estado a favor de la gente de menores ingresos. Procurar programas privados y públicos que planteen viviendas de calidad a bajo costo y no viviendas baratas, de baja calidad para la gente pobre.

- En el país existe la tendencia a la cultura del cemento y la propiedad, la alternativa tecnológica no se asimila con facilidad y otras formas de tenencia segura no se contempla, ni en la constitución, ni en la mente de la gente y las autoridades, este es un tema importante a desarrollar.
- Es importante mejorar los actuales sistemas e instrumentos de intervención pública en vivienda, en cuanto a la vivienda en alquiler, haciendo esfuerzos para generar una oferta atractiva en cuanto a los precios de la renta, la estabilidad de los inquilinos y la protección a los propietarios, esto permitirá movilizar vivienda vacía y apoyar el alquiler social como fórmula de acceso inmediato a una vivienda.
- Es importante “aprovechar” positivamente la coyuntura política, sin embargo debemos romper la idea de que la vivienda es un tema político y más bien responde a un ejercicio de un derecho universal individual y colectivo, que no debe depender de la voluntad política del gobierno de turno. Debe ser una política de estado sostenible que garantice las condiciones económicas y legales para el acceso a la vivienda, y la construcción de asentamientos humanos sostenibles, en donde se considere la diversidad de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alain Durand-Lasserve. (1999) "**Benefits of Regularizing Informal Settlements**", UNCHS, vol. 5, núm. 3.
- ACI-Americas y Centro Cooperativo Sueco (SCC). (2007). Seminario Taller "**Incidencia en Políticas Públicas y Legislación Cooperativa en el Ecuador**". Quito, 7 y 8 de junio.
- Castro, Román. Coord. (1995). **Temas claves de Ciencia política**. Ediciones Gestión 2000 S.A. Barcelona.
- Castro, Miguel Ángel. (2007). "**La distribución de la riqueza en el Ecuador**" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 75, en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/mac.htm>
- Carrión, F.; Vallejo, R. (1992). **Ciudades y Políticas Urbana**. CODEL. Quito.
- **CENSOS 1970 - 1982 - 1990 – 2001 y Proyecciones**. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador INEC.
- CYTED (1999) **Hacia un diagnóstico de la Vivienda popular en Iberoamérica**. CYTED. HABYTED. Asunción.
- Conforme al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: <http://www.unhchr.ch/html.menu2/6/cescrs.htm>, del 14 de febrero de 2004.
- Contrato Social por la vivienda Digna. (2007) Cartilla N°1 **DEMANDA CIUDADANA POR EL DERECHO A VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL HÁBITAT EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**. Publicación del Proyecto PASO A PASO del Centro de Investigaciones CIUDAD apoyado por La Generalitat Valenciana y ACSUD- Las

Segovias; con la contribución de Hábitat para la Humanidad, ONU-HABITAT y FOND Vida. Quito-Ecuador.

- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- De Guzmán, Alberto. (2007). **Políticas de vivienda en el Ecuador. Breve reseña.** Contrato Social para la Vivienda – CSV. Quito.
- De la Bastida, E. (1984). **El problema económico de la vivienda en el Ecuador.** ISS/PREALC. Quito.
- De Soto, Hernando. (2004). **El Misterio del Capital.** Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Planeta.
- Diario Hoy (2006) Entrevistas sobre el tema.
- Estrada, Carlos Ed. (2005). **Producción social del Hábitat en el Perú.** Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para Todos y Todas. Perú
- Eugenio Lahera P. (2000) **“Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”.** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 16
- Feinstein, Osvaldo. (2007). **Evaluación pragmática de políticas públicas.** ICE
- Freidenberg, Flavia -----. **Partidos y Gobiernos en el Ecuador 1979-1998.** Gobiernos Antipartidos y Partidos contra gobiernos. Universidad de Salamanca. España.
- Franco, Ronaldo. (Coord.) (2001), **Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia,** Siglo XXI / CEPAL, pp. 41-58
- Genatios, Carlos; Lafuente, Mariela. **Desde la vivienda se ve el Estado.** Estado y sujeto: el caso vivienda.

- - INEC. (2001). **VI Censo de Población y V de Vivienda 2001 – Resultados Definitivos**. Resumen Nacional. República del Ecuador.
- INEC. (2005) **Encuesta de Condiciones de Vida**.
- Informe Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI en el 2005
- Lindblom, G. E. (1991) **El proceso de elaboración de políticas públicas**, INAdministración pública, Madrid.
- Marina Schneider Comandulli. **Derecho a la vivienda**. Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) Américas.
- Meny, Y. Y Thoening, J.C. (1992) **Las políticas públicas**, Ariel, Barcelona.
- MIDUVI (2000). Sistema **de incentivos para Vivienda – SIV. Reglamentos junio 2000**. Quito.
- MIDUVI (2008). **Revista Informativa N. 1 - Año 2008**.
- Oñate, (1996) **Lessons in the Social Construction of Public Policy**, trabajo presentado en el encuentro anual del IRGLUS International Research Group on Law and Urban Space.
- Padilla, Cecilia; Domenech,C.; Balarezo,M; Cadirachi, S. (2004). **Estudio de factibilidad y diseño de un fondo de micro crédito para la mejora habitacional popular en Ecuador**. CEPESIU ETIMOS, PROGRAMA DE GESTION URBANA. Quito – Ecuador.
- Pallares, Francesc. (1988). “**Las políticas públicas: El sistema político en acción**”. Revista de Estudios Políticos.

- Ponce Jarrín, Juan. (2002). **La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador 1990 – 2001**, Secretaría Técnica del Frente Social. Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Quito.
- Ruiz, Silvana.(2007). **La problemática de la vivienda y la acción estatal**. Contrato Social de la Vivienda Ecuador. Quito, Abril 2007.
- Scott Leckie, (1994). **Toward an International Convention on Housing Rights: Options at Habitat II**, Washington American Society for International Law.
- Sepúlveda, R; Fernández, R. (2006). **Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina**. Editor: Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica.
- Sigbo, Kerstin. (2005). **Vivienda y Desarrollo – un estudio de ocho proyectos realizados en Ecuador**. Lund University. Housing Development&Mangement.
- Spiller, Stein y Tommasi (2003) **Documento metodológico para el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas**. Banco Interamericano de Desarrollo
- Stein, E.; Tomás, M.; Echebarría, k.; Lora, E.; Payne, M.;Coords. (2006). **La política de las políticas públicas**. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, Dvid Rockefeller Center for Latin American Studies. New York
- Subirats, J. (1992) **Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración**. INAdministración pública, Madrid.
- Tapia Zarricueta, Ricardo. (2006) **Políticas habitacionales en América latina y su relación con programas que contemplan evolutividad del hábitat**.

Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat evolutivo y producción social del Hábitat, Tecnologías y herramientas de Apoyo. Cartagena de Indias, Colombia.

- Tenti Fanfani, Emilio. (1991) **“Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo”**, Ed. Miño Dávila, Buenos Aires. pp. 89 – 117.
- Vaspez Morales, F. (1985). **Vivienda de interés social en el Ecuador. XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo 1984 – 1985**. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito.
- Viteri Díaz, G. (2006) *“Situación de la vivienda en el Ecuador”* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 72.
- Ward, Meter. **Sobre el tema de la construcción social de la terminología de la vivienda en América Latina**, con énfasis en la cuestión del acceso a la tierra. Land Regularization in Latin America
- [www.ararteko.net/webs/prentsa-ohar/vivienda-juventud-cast.htm](http://www.ararteko.net/webs/prentsa-ohar/vivienda-juventud-cast.htm) - 26k
- [www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf](http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf)