

First Submitted: 2 December 2022 Accepted: 14 December 2022

DOI: <https://doi.org/10.33182/y.v3i2.2923>

Más allá de los datos exitosos. La materialización de la política habitacional en Ecuador del 2007 al 2017¹

Myriam Johanna Hinojosa Barahona²

Resumen

El presente artículo recaba información sobre tres momentos históricos en las políticas habitacionales de Ecuador. El primero corresponde a la intervención estatal directa, el segundo al modelo subsidiario de vivienda, cuando el BID promueve programas habitacionales en países de la región, y el tercero cuando el gobierno de turno de corte progresista incrementa la inversión en vivienda social y financia proyectos habitacionales directamente. Es en este último momento la reflexión se enfoca en la materialización de las políticas habitacionales que promovían en el Buen Vivir, por lo que la pregunta central intenta recabar información sobre la garantía del derecho a la vivienda y a la ciudad en el país.

Palabras clave: *Vivienda; política pública; Buen Vivir; ciudad*

Beyond successful data. The materialization of housing policy in Ecuador from 2007 to 2017

Abstract

This article collects information on three historical moments in Ecuador's housing policies. The first corresponds to direct intervention, the second to the subsidiary housing model, when the IDB promotes housing programs in countries of the region, and the third when the progressive government increases investment in social housing and finances directly housing projects. It is in this last moment that the reflection focuses on the materialization of the housing policies that promoted "Buen Vivir", managed to satisfy the right to housing and to the city, which were so promoted at the time.

Keywords: *Housing; public policy; Buen Vivir; city*

Introducción

El texto a continuación intenta responder unas cuestiones que surgen a raíz de la incorporación de un gobierno de izquierda en Ecuador en 2007, y los cambios que este conllevó en materia habitacional dentro de su marco legal y programático. Para ello se ha dividido en tres partes el artículo.

La primera parte da cuenta de la incorporación del derecho a la vivienda en el marco legal ecuatoriano, con un análisis histórico. La segunda parte categoriza tres momentos importantes en la historia de las políticas públicas de vivienda, situando al último momento como el periodo donde se han realizado cambios sustanciales en el retorno a lo público, es decir a la inversión pública en el gasto social, específicamente en la vivienda. El último apartado intenta

¹ El presente artículo está basado en la investigación doctoral realizada entre 2018 y 2022 (Hinojosa, 2022)

² Universidad Tecnológica Indoamérica Sede Quito, Ekvador. Correo electrónico: johanna.hinojosa.arq@gmail.com



evidenciar como se materializó dicha política, pero a fin de cuentas la inversión inyectada en proyectos habitacionales de vivienda social.

Para ello, se ha realizado una investigación cualitativa y cuantitativa. Las técnicas utilizadas para el trabajo son: i) evidencia documental, se realizó un análisis de documentos históricos (1960-2022) que incluyen marcos normativos, artículos de prensa, tesis académicas, rendición de cuentas, indicadores económicos y financieros, entre otros, se revisaron alrededor de 228 documentos; ii) entrevistas a informantes clave aplicadas entre 2021-2022, las entrevistas fueron semiestructuradas basadas en pautas de referencia según cada actor y su rol con perfiles políticos, académicos-expertos, sociales y del mercado constructor inmobiliario; iii) observación directa en 2022 en el conjunto habitacional de vivienda social “Ciudad Bicentenario” en la ciudad de Quito, se recurrió a recorridos guiados y no guiados, levantamiento de fotografías y asistencia a una asamblea virtual; y iv) encuesta a través de un cuestionario aplicada en febrero 2022 a las personas que habitan en conjunto, lo cual permitió recabar datos primarios sobre las condiciones de habitabilidad de la población. Por tanto, la reflexión final busca visibilizar que a pesar de los cambios existe una continuidad neoliberal y por tanto una deuda social imperante hasta la actualidad.

El marco legal de Ecuador: la vivienda como derecho

La vivienda como derecho en Ecuador se incluyó en el marco legal a raíz de dos tratados que coadyuvaron a la incorporación de derechos sociales en las constituciones latinoamericanas: i) la Constitución política de México de 1917, pues fue la primera en establecer la obligatoriedad de dotar vivienda a la clase trabajadora, y ii) la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, que propuso el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1948).

La primera vez que se percibe un esbozo de derecho a la vivienda en la Constitución ecuatoriana fue en 1929, pero se lo contempla como obligación del Estado de velar por la construcción de casas baratas para obreros y trabajadores. En 1945, en una reforma constituyente se establece como un deber por parte del poder estatal, municipal y de las instituciones de seguridad social proporcionar vivienda higiénica a sus trabajadores. Es hasta 1967 que por primera vez se establece que el Estado procure a las familias condiciones que les permitan disfrutar de la vivienda digna; así mismo, se explicita que el Estado estimulará los programas de vivienda para los sectores populares a través del ahorro y el crédito. De manera general, se podría considerar que es una Constitución heredaria del reformismo aliancista a propósito de la Alianza para el Progreso³ esparcida por la región a partir de 1961 y que en efecto protege e incentiva a la propiedad privada como régimen prioritario.

Se han realizado varias reformas constitucionales, la última modificación se realizó en el 2008, justamente cuando el país dio un giro hacia un régimen político de izquierda evidente en la primera década del siglo XXI. De hecho, en América del Sur, los países que se inscribieron en esta ideológica política fueron: Venezuela, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, entre otros. La crítica que se intensificó fue hacia los modelos de desarrollo y a los efectos del neoliberalismo en la región. Los gobiernos se autodenominaron como regímenes de izquierda

³ La alianza para el progreso fue promulgada por John F. Kennedy en 1961 como programa de ayuda económica y social para América Latina que pretendía mejorar el acceso a la educación y vivienda. La alianza surge como contraparte de la Revolución Cubana; y con el objetivo de proteger la propiedad privada (García-Peralta, 2016)



o progresistas y llegaron a conformar el 86% de la superficie de América del Sur (Gudynas & Acosta, 2011).

En Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, no existió un gobierno progresista electo democráticamente, de hecho, entre 1996 y 2007, se enfrentó una crisis política, económica y social con un total de siete presidentes. Pero, para el 2007, tras la poca legitimidad en la clase política ecuatoriana, se elige democráticamente al Economista Rafael Correa y su movimiento denominado Revolución Ciudadana. Su gabinete político propuso una alternativa a la idea trillada del desarrollo de mediados del siglo XX con la propuesta del “Buen Vivir” o *sumak kawsay*. El nuevo modelo “se aparta de las visiones clásicas del desarrollo como crecimiento económico perpetuo, el progreso lineal, y el antropocentrismo; para enfocarse en el bienestar de las personas” (Gudynas, 2011, p. 50).

Lo interesante de esta nueva Constitución es la lucha social que propició estas modificaciones. En el ámbito habitacional, el colectivo “Contrato Social por la vivienda” logró la inclusión de algunos derechos, entre ellos consiguió la ratificación del derecho al hábitat y vivienda, pero contemplados como seguro y saludable, y adecuada y digna respectivamente; además se constitucionalizó el derecho a la ciudad y a sus espacios públicos bajo principios de función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad.

Por tanto, la pregunta que surge para la reflexión es ¿Cómo se garantizó el derecho a la vivienda en Ecuador, en un gobierno progresista?

Para ello, es necesario contextualizar la política pública habitacional, por lo que se han distinguido tres momentos históricos, que tiene relación temporal pero también de incidencia de los procesos sociales, políticos y económicos a nivel mundial: i) intervención estatal directa entre 1960 a 1992, ii) modelo subsidiario de vivienda entre 1992 a 2007, e iii) intervención del Buen Vivir entre 2007 a 2017⁴.

La institucionalidad en construcción: Intervención estatal directa 1960-1992

El estado nacional ecuatoriano comienza a intervenir directamente en vivienda a partir de los procesos acelerados de urbanización que se enfrentaron. Las migraciones campo-ciudad ocurrieron debido a las dinámicas económicas que albergaban las ciudades. Dada la crisis agroexportadora en el país, de la primera mitad del siglo XX, y el auge del petróleo, las actividades económicas se localizaban en la ciudad y eran necesaria la mano de obra para su reproducción.

El gobierno de turno interviene por la incorporación en América Latina de la Alianza para el Progreso, y por tanto, se promueve en el país, con fondos norteamericanos, la creación de instituciones financieras privadas y públicas para la planificación, construcción y financiamiento de vivienda social. El gobierno intenta hacerse cargo del problema habitacional de la clase popular y trabajadora a través de programas habitacionales e instituciones creadas para ese fin, todos con el objetivo de planificar, financiar y construir vivienda social, es decir lo que en este estudio se denomina como: intervención estatal directa.

Las instituciones que se crearon principalmente fueron dos: i) el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) en 1961, que se encarga de promover y facilitar la construcción de viviendas baratas para las personas que viven en condiciones precarias, y ii) la Junta Nacional de

⁴ El tercer momento responde al periodo que permaneció en el poder el régimen de Rafael Correa

Vivienda (JNV) creada en 1973, como el organismo rector en el campo habitacional, con el fin de programar y coordinar la política de vivienda. Ambas instituciones instauran la intervención estatal directa, que entre 1961 hasta 1992 construyeron alrededor de 223,313 viviendas en todo el país (Acosta, 2009; Ruiz, 2011).

El financiamiento para lograr este alcance fue mediante préstamos internacionales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lo interesante es que estos organismos multilaterales para financiar proyectos de tal magnitud imponen e inciden en la creación, organización y reorganización de las instituciones públicas habitacionales, y a su vez en la formulación de políticas públicas y sus respectivos proyectos y programas implementados.

Importante señalar la fundación de diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que surgen a raíz de las problemáticas sociales que se evidenciaron en la segunda mitad del siglo XX como: en la reforma agraria y sus efectos en la población, la urbanización acelerada, el empobrecimiento, la falta de vivienda, entre otras. Las ONG que tenían relación con el problema de vivienda y de carácter urbano son las siguientes: i) CIUDAD Centro de Investigaciones, se constituyó en 1977 para promover y desarrollar investigaciones críticas sobre arquitectura, urbanismo y diseño. Posteriormente tiene programas de apoyo a la vivienda social, ii) Centro Andino de Acción Popular (CAAP), nace en 1975 dirigida a fomentar la capacitación y fortalecimiento del sector indígena campesino, iii) Fundación Mariana de Jesús, si bien nace en 1939 su principal acción fue donar terrenos en la ciudad de Quito para promover el desarrollo, para mediados de los noventa promueve la construcción de vivienda popular, y iv) Hogar de Cristo, fundado en 1971 para entregar viviendas donadas para población en condiciones de pobreza.

La transformación del Estado: modelo subsidiario de vivienda entre 1992-2007

Las políticas habitacionales al ser financiadas por organismos multilaterales deben cumplir ciertas condicionantes. Cuando surgen en América Latina las políticas de ajuste estructural o lo que se conoce como neoliberalismo, se evidenció una transformación de las agendas gubernamentales, los cambios se sintetizan en: i) reducción del ámbito de intervención estatal en el sector económico, ii) reajuste del número de instituciones y programas públicos, iii) inclusión del sector empresarial y social para la solución de los problemas sociales, y iv) recorte del gasto público.

Estas reformas traducidas al campo habitacional significaron la creación de una institución rectora que dirija la gestión de la vivienda. Se creó en 1992 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), con el objetivo de planificar, formular y ejecutar políticas del sector vivienda. Se elimina a la JNV, y el BEV pasa a ser una banca de segundo piso que financia proyectos, pero ya no construye.

En este periodo, el BID toma mayor protagonismo e impulsa el Programa de Apoyo al sector vivienda en 1997, e implementado en 1998. El objetivo principal de este programa es la transformación institucional en el sector vivienda, particularmente enfocado en modificar el rol estatal de constructor y financista de vivienda social, hacia la consolidación del MIDUVI como una institución rectora de políticas habitacionales, lo que en efecto produce una intervención protagónica del sector privado.



El logro más importante del programa fue la incorporación del Sistema de Incentivo a la Vivienda (SIV), que funciona (hasta la actualidad) como un mecanismo que intenta contribuir a la disminución del déficit habitacional, mediante el acceso de familias de bajos ingresos a una vivienda en propiedad privada comprada en el mercado. El SIV funciona con tres componentes: esfuerzo propio (ahorro), ayuda del Estado (bono) y apoyo del sector financiero privado (crédito hipotecario), es decir la fórmula/modelo ahorro, bono y crédito (ABC). Y la forma de institucionalizarlo fue un sistema de subsidio único, transparente, eficiente y directo a la demanda, es decir un bono estatal entregado por una sola ocasión a aquellas familias que necesitan vivienda.

Según algunos datos⁵ se entregaron 53,417 bonos para la construcción de vivienda nueva entre 1998 a 2006, mientras que para el mejoramiento de las viviendas se adjudicaron 48,905 bonos. Es interesante que este programa habitacional SIV-ABC se implante cuando en Ecuador se enfrentaba una crisis económica, política y social, dado que a partir de 1996 los presidentes permanecían en el poder máximo dos años, y en 1999 se presenta una de las crisis más complicadas de la historia que conlleva a la dolarización de la moneda en el año 2000. En ese año es cuando se puede observar el pico más alto de entrega del subsidio, pues como se considera que la construcción moviliza la economía, esta inserción de recursos contribuye a mejorar la situación difícil del país. En los siguientes años hasta 2006 la entrega de bonos es baja relativamente, dado que se consideraba eliminar al SIV como política pública.

El régimen del Buen vivir entre 2007-2017

La política de vivienda en este periodo se caracteriza por: i) consolidación de la política subsidiaria: SIV y modelo ABC; ii) la inversión de la banca pública para la vivienda; y iii) inversión pública para vivienda social.

Partiendo de la consolidación de la política subsidiaria, en el 2007, se afirmó la incorporación del SIV como instrumento para la política pública. Las reformas fueron sustanciales y críticas, y se resumen en el incremento del bono a tres veces más de lo que se estipuló en 1998, y del costo tope de la vivienda. En todo el periodo se otorgaron 277,119 subsidios para vivienda nueva, lo que se traduce en una diferencia abismal con respecto a lo adjudicado en el periodo anterior.

En cuanto a la política financiera y la inversión en la banca pública para la vivienda, se moderniza el sistema financiero y se lo reactiva para generar competencia entre la banca privada y la pública y así ampliar el acceso al crédito. Se realiza financiamiento a las instituciones públicas a raíz de reservas internacionales que fueron repatriadas al país, la banca que actúa en la política de vivienda, BEV, fue financiada con alrededor de 200 millones de dólares desde el 2009 hasta el 2013⁶. El BEV otorgaba créditos a constructores y/o promotores inmobiliarios que se encarguen de proyectos habitacionales.

La política de inversión pública para vivienda social consistía en inyectar todos los recursos provenientes de los réditos del petróleo en proyectos de inversión social a través del presupuesto general del Estado, siendo la vivienda un eje fundamental. Lo que se realizó fue

⁵ La información obtenida no es precisa ni clara, se contrastaron fuentes de información oficiales (MIDUVI), artículos y tesis académicas que recaban información sobre el número de bonos entregados entre 1998 a 2006.

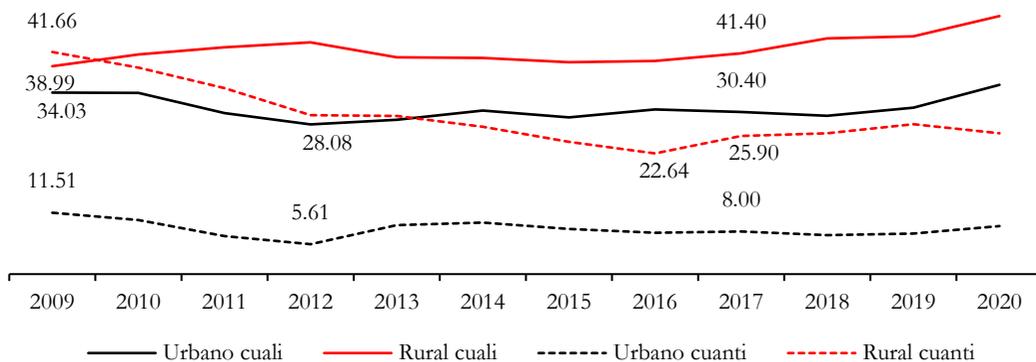
⁶ La inversión de recursos fue de 50 millones aproximadamente por año hasta 2012, en 2013 es menor, debido a que presenta un índice de morosidad de 25%.

aumentar el gasto social para vivienda de forma trascendental, ya no se necesitaba el apoyo del BID para financiar proyectos habitacionales en el país.

Por tanto, la política habitacional en el periodo 2007-2017 se conforma de tres ejes fundamentales: subsidio, finanzas e inversión. Cada eje contempla una política propia donde se incorpora al accionar gubernamental una serie de actores nuevos, lo que de cierto modo configura un sistema para la producción de vivienda social pensado a principios de los noventa, implementado desde 1998 y perfeccionado hasta el 2017.

Estos elementos coadyuvaron a que exista una reducción importante en el déficit habitacional del país. En el área urbana se redujo el déficit cuantitativo en 3.5%, y cualitativo en 8%; mientras que en el área rural la reducción fue mayor, 15% en lo cuantitativo, pero en lo cualitativo el incremento es sustancial (tabla 1). Las cifras son interesantes, pero conllevan a reflexionar, más allá de los datos, ¿Cómo se territorializaron estas acciones en materia habitacional?

Tabla 1. Déficit cuantitativo y cualitativo en área urbana y rural 2009-2020



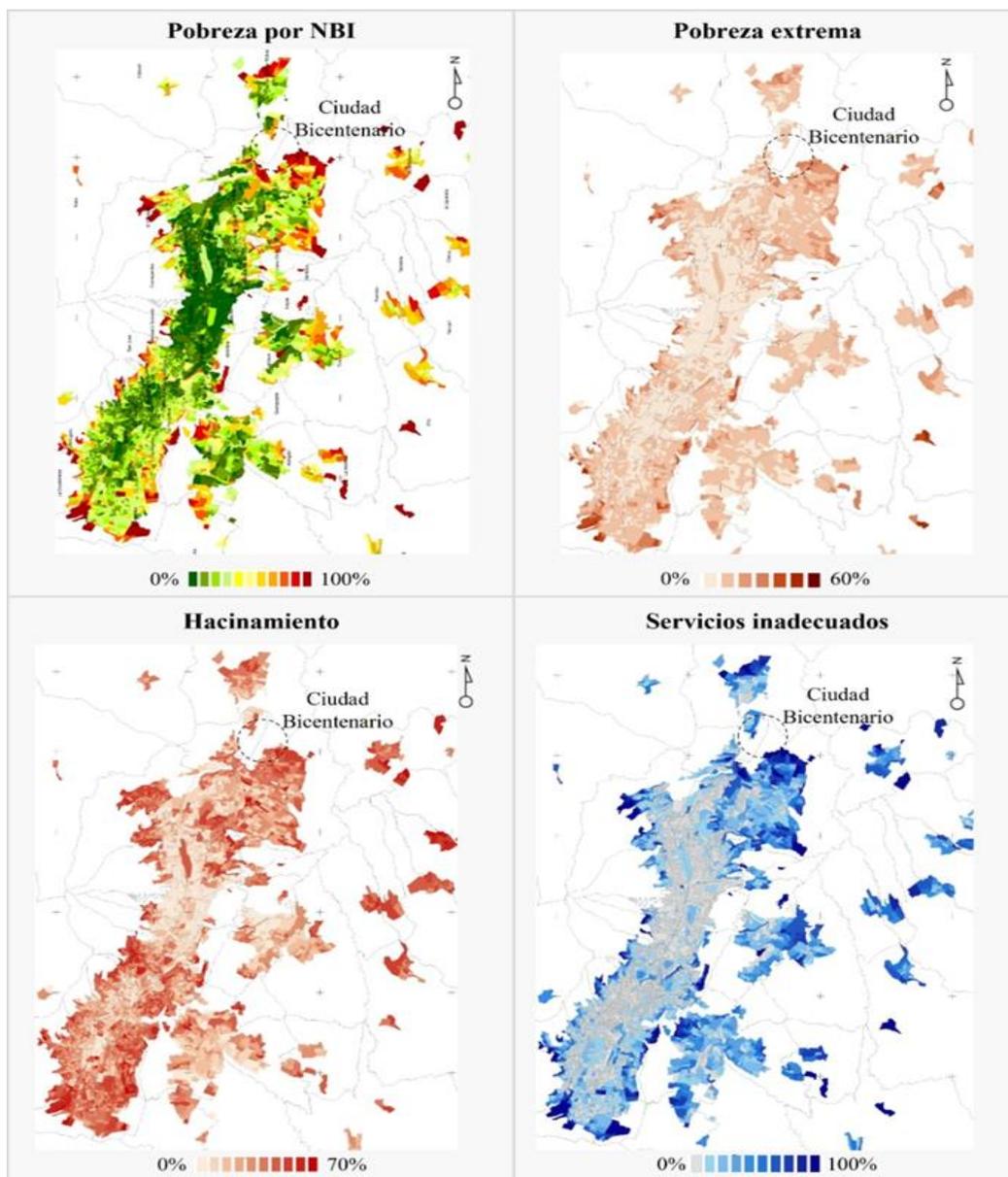
Fuente: Elaboración propia. INEC, ENEMDU 2009-2020.

La dimensión espacial de la política de vivienda en el Buen Vivir

Toda intención política tiene reflejos en el territorio y en especial cuando se trata de vivienda. Por tanto, la pregunta central de este apartado es: ¿Cómo la política pública habitacional del Buen Vivir se materializa en el territorio? Si la política habitacional en este periodo tuvo una mayor inversión, ¿Cuál fue el resultado?

Para dicho propósito se analiza el conjunto habitacional de vivienda social “Ciudad Bicentenario”, que surge por la falta de vivienda para los sectores populares en Quito. El proyecto se encuentra ubicado en la periferia norte de la ciudad, justamente en un suelo que presenta pobreza por NBI, altas tasas de hacinamiento, y servicios inadecuados (imagen 1).



Imagen 1. Indicadores de pobreza, hacinamiento y servicios básicos

Fuente: Elaboración propia. INEC, Censo 2010.

El proyecto urbanístico Ciudad Bicentenario surge en 2005 como idea en la administración de Paco Moncayo. El proyecto se desarrolla en aproximadamente 75.72 hectáreas para implantar 3500 unidades de vivienda destinadas para sectores sociales de escasos recursos, pero no se logra construir. Para 2007, el gobierno de Rafael Correa a nivel nacional y local, lo retoma, reformula y construye con el apoyo de una política habitacional impulsada con todos los lineamientos del Buen Vivir, es decir, desde su marco legal, hasta su modelo operativo. En 2009, se modifica el proyecto debido al hallazgo de vestigios arqueológicos en las zonas, pero

sobre todo de la presencia de asentamientos irregulares que se tomaron el terreno. A partir de tal fecha, la administración municipal, a fin al oficialismo, acelera las gestiones para la construcción del proyecto, y se entregan las primeras viviendas.

El proyecto tenía un presupuesto total de 31'284,571 dólares americanos, el cual incluía los costos del terreno, las obras de urbanización exterior e interior, los costos de construcción de las viviendas, y demás rubros como estudios, tasas, impuestos, administración, fiscalización, costos financieros, entre otros. Los rubros que se destina mayor presupuesto son: el terreno y las obras de urbanización con el 40%, mientras que para la construcción de viviendas se considera el 45% del total del presupuesto, y el 15% restante corresponde a los rubros de corte administrativo.

Este proyecto tuvo varios tipos de financiamiento: i) aporte municipal de 6'766,983 dólares, es decir 22% del total, que es el aporte del terreno y las obras de urbanización; y ii) financiamiento estatal con 21'909,476 dólares, es decir 70% del total del financiamiento. En total los aportes públicos suman alrededor de 28 millones de dólares o 92% del presupuesto general.

En este sentido, el proyecto se financió en gran parte por fondos públicos, y el resto responden a los aportes de los beneficiarios de estas viviendas que en 70% son familias que lograron la asistencia estatal para adquirir una solución habitacional. Lo interesante es que, si bien es un proyecto promovido por la administración municipal, más de las dos terceras partes fueron financiadas por la administración del Buen Vivir, por lo que sin la asistencia estatal no se hubiera logrado la consolidación de este conjunto de vivienda masiva en el país. Lo que es cierto, es que se convirtió en un proyecto emblemático tanto para el Municipio de Quito como para el gobierno de la Revolución Ciudadana, por el número de viviendas construidas en la última década.

En la actualidad, están construidas alrededor de 1964 viviendas, de las cuales no todas están habitadas. De hecho, en varias viviendas, hay letreros que dicen “por entregar”, y corresponden a viviendas que están vendidas, pero por alguna razón sus usuarios no las habitan. Así mismo, se pueden observar carteles en las ventanas de las viviendas con el texto “se vende”, y “se arrienda”, siendo estos últimos la minoría. En este sentido, la mayor parte de las viviendas que poseen los letreros están vacías, en desuso y abandono.

En cuanto a la organización urbana del conjunto, se divide en dos elementos, por un lado, las vías internas que conectan a todo el conjunto y desembocan en vías más grandes que enlazan con la ciudad, y por otro lado, los lotes internos que son considerados como área útil y corresponden a 76% del total del terreno. Esta área útil tiene tres tipos: i) área verde municipal, ii) equipamiento, y iii) viviendas que conforman 56% del área útil del terreno. Si se considera que el área verde municipal es el espacio libre que el conjunto posee de forma colectiva, y haciendo una relación con el total de personas que habitarán el conjunto cuando se complete la construcción, el área verde por persona es 12 m². Si se considera el índice verde urbano que propone la Organización Mundial de la Salud⁷, el metraje por persona en el proyecto estaría dentro de los parámetros óptimos (Tabla 2).

⁷ La OMS considera que la cantidad de espacios verdes oscila entre 9 a 15 m² por persona. Los espacios verdes contemplados son: parques, plazas, jardines, parterres, estadios, canchas deportivas, otras áreas verdes (INEC, 2012)



Tabla 2. Cuadro de áreas de Ciudad Bicentenario

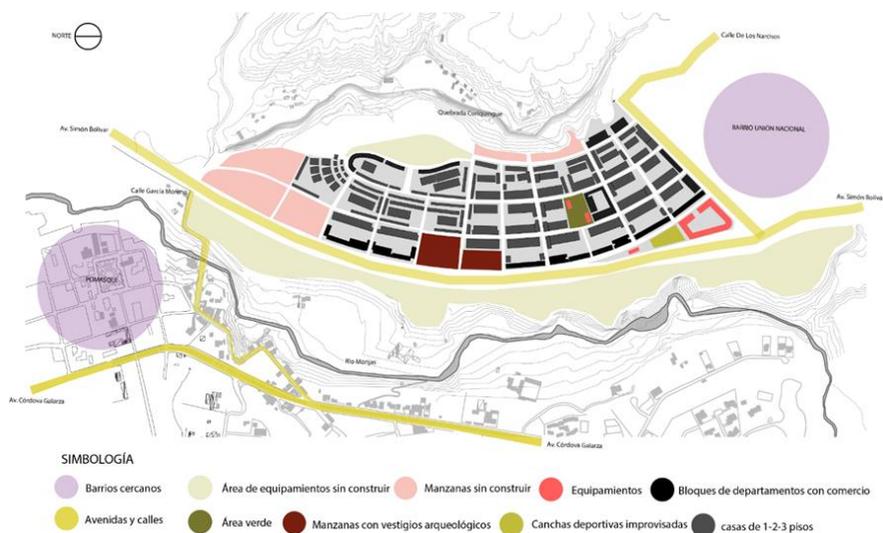
TIPO DE ÁREAS	M2	PORCENTAJE
Vías	138,058	24%
Lotes (área útil)	434,588	76%
Total Terreno	572,646	100%
Área Verde Municipal	127,065	29%
Equipamiento	64,163	15%
Viviendas	243,360	56%
Área útil total	434,588	100%

Fuente: EPMHV (2012).

En cuanto a las vías internas que constituyen el 24% del área del terreno, a esto hay que adicionarle la vía rápida Simón Bolívar que si bien genera una conexión con Quito, también divide al proyecto entre: viviendas y zona de equipamientos. Además hay otra vía secundaria que conecta con la parte Nor-Este de Quito, donde se ubican la mayoría de los barrios populares, y precisamente esta vía divide entre el proyecto Ciudad Bicentenario y los barrios que se originaron como irregulares, ilegales e informales.

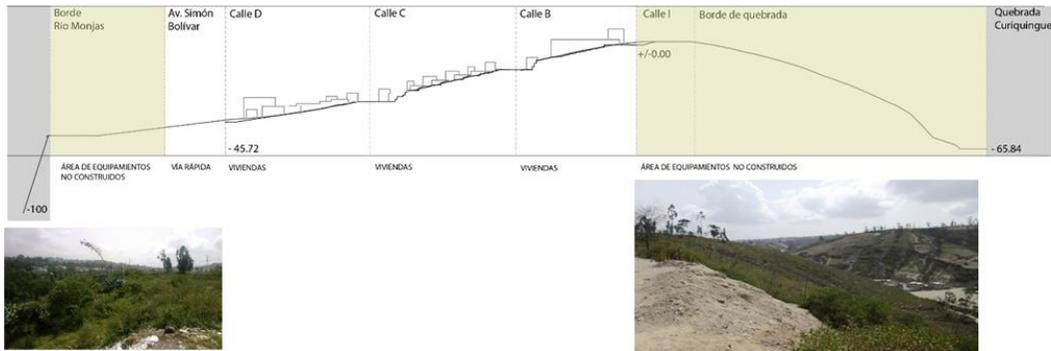
Como estipula el cuadro de áreas, se destinó 64,163 m² para zona de equipamientos, de los cuales únicamente constan en la planificación (planos), pero no están construidos en la actualidad. Como se puede observar en la imagen 2 y 3, estos equipamientos están en dos zonas: i) la zona que colinda con un quiebre del terreno hacia el Río Monjas, el cual se encuentra a 100 metros hacia abajo, y ii) la zona contigua a la Quebrada Curiquingue que está a 65 metros hacia abajo. Por tanto, se puede sostener, que se planificó la zona de equipamientos urbanos de salud, educación, bienestar social, entre otros, en un área residual del proyecto que está totalmente desvinculada de las viviendas y sus habitantes, es decir un urbanismo realizado en planos sin ningún tipo de aterrizaje en el sitio. Es más, los límites del río y de la quebrada se siguen erosionando y desprendiendo y esos espacios cada vez son más inútiles por su propia pendiente natural (imagen 3).

Imagen 2. Proyecto Ciudad Bicentenario



Fuente: Elaboración propia. Levantamiento de información (2022) con el plano de EPMHV(2012).

Imagen 3. Corte transversal de Ciudad Bicentenario



Fuente: Elaboración propia. Levantamiento de información (2022) con el plano de EPMHV (2012).

A falta de equipamientos y servicios urbanos la población ha improvisado algunos de ellos. Según la información recolectada, el 56% corresponde a establecimientos de Alimentos y Abasto, que en su mayoría son tiendas de abarrotes y micro mercados, pero también hay varios restaurantes. Lo interesante de esto, es que a falta de centros de salud cercanos se han emprendido consultorios médicos y varias farmacias a pocos metros de distancia entre ellas, siendo el 18% de este tipo en la zona comercial. Los de tipo servicio corresponden locales comerciales como peluquerías, zapaterías, sastrería y servicios de internet y computadoras. Lo que llama la atención, es la improvisación de una iglesia católica ubicada en un local comercial, siendo el único equipamiento de culto en la zona.

En cuanto a los equipamientos de educación, el gobierno de Rafael Correa construyó una “Escuela del Milenio” la más importante en la zona, sin embargo, los hijos de los habitantes de Ciudad Bicentenario no pueden asistir por la mala organización del Ministerio de Educación. Otros equipamientos de educación construidos, en este caso por la administración municipal, son una guardería denominada “Guagua Centro” y un salón de usos múltiples llamado “Casa Somos”. El Guagua Centro funcionaba como guardería antes de pandemia, ahora está cerrado. Y Casa Somos es un equipamiento para dictar talleres a la comunidad, aunque en ocasiones se utiliza para las Asambleas de los habitantes del proyecto. Ambos equipamientos de encuentran en el espacio que le correspondía al área verde del proyecto, el cual en todo el conjunto es el único espacio de esparcimiento y encuentro que tienen sus habitantes, a pesar de que como se calculó anteriormente cada persona tenía 12m² de área verde.

Sin embargo, en la planificación contemplada se diseñó espacios verdes dentro de cada manzana, es decir al interior de cada conjunto individual, y estos son mantenidos y cuidados por sus habitantes. Por lo que a falta de áreas verdes o espacios comunes en todo el proyecto se han improvisado espacios deportivos que están a cargo de algunos vecinos que cobran un valor por su uso y disfrute, es decir de cierto modo se ha privatizado esos espacios residuales (imagen 4).



Imagen 4. Canchas deportivas improvisadas



Fuente: Fotografía tomada por la autora (2022).

En todo caso, como se puede analizar en este apartado, el conjunto urbano ha tenido cambios y modificaciones desde su génesis hasta la actualidad. Es preciso recalcar que aún no está terminado, falta la construcción de 6 manzanas y la ejecución de obras comunales, equipamientos urbanos y áreas verdes que constan en los últimos planos aprobados por ordenanza.

A manera de reflexión

En este sentido, y en contraste con los momentos que precedieron al periodo de estudio, se considera que existen cambios sustanciales en la política implementada desde 2007, como: i) la incorporación de derechos sociales en la carta magna, entre ellos los de vivienda y ciudad; ii) la política subsidiaria implementada que incrementó sustancialmente el subsidio habitacional tanto en el valor por bono como en el número de familias beneficiarias; iii) la política financiera que incluyó inyección de recursos (provenientes del ahorro público) en la banca pública para el financiamiento de proyectos de vivienda social; y iv) la política de inversión que propició un incremento valioso en el gasto social dirigido hacia la vivienda.

Estos cambios han sido sustanciales y se reflejan en cifras y datos cuantitativos considerados como exitosos, sin embargo, hay una continuidad en el fondo de la política habitacional del periodo de estudio. Esto radica en que es la misma lógica con la que se fundó esta política importada por el BID al país. De hecho, con todos los cambios efectuados por el gobierno,

el financiamiento de los programas de vivienda social ya no estaba ligado al BID, sino al Presupuesto General del Estado, en otras palabras este organismo multilateral ya no determinaba las directrices y condicionantes de la política, pues no era su financista principal, no obstante la lógica continuó siendo la misma: política subsidiaria de un modelo importado en un contexto neoliberal.

En cuanto a la territorialización de la política pública es interesante como se mantiene paradigmas heredados de modelos de construcción masiva de vivienda. Este proyecto se puede comparar con otro conjunto habitacional ubicado en cualquier lugar de América Latina como: i) el caso chileno que se pasó del problema de “los sin techo a los con techo” (Rodríguez & Sugranyes, 2005), ii) el caso mexicano y el abandono de las viviendas (Contreras, 2021), el caso de Brasil y las condiciones inadecuadas de las viviendas sociales (Rolnik, 2017); y los efectos serán siempre los mismos: vivienda en serie, espacios públicos residuales e inexistentes, viviendas vacías y condiciones precarias de habitabilidad.

A fin de cuentas, en Ecuador del Buen Vivir la lógica con la que se continua la política de vivienda y se la materializa en el territorio no tiene siquiera articulación con el discurso progresista de la época. Hay una deuda social pendiente y urgente con los sectores necesitados de vivienda. El derecho a la vivienda no solo es dotar de vivienda, también es brindar acceso a la ciudad.

Referencias

- Acosta, M. E. (2009). Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70: Análisis, balance y aprendizajes. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/892>
- Contreras, M. E. (2021). Habitando territorios de expulsión: Efectos socioterritoriales en dos fraccionamientos de interés social en Ciudad Juárez, 2008-2019. Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Peralta, B. (2016). La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX. Un enfoque desde la economía política. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Gudynas, E., & Acosta, A. (2011). A renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(53), 71–84.
- Hinojosa, J. (2022). La política de vivienda en Ecuador: Cambios y continuidades en el buen vivir (2007-2017).
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). El problema de vivienda de los “con techo”. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los Con Techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Vol. 30, pp. 59–78). Ediciones SUR.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Lom Ediciones.
- Ruiz, L. (2011). Los actores sociales en la construcción de la política de vivienda: Cinco años de acción del contrato social por la vivienda en Ecuador 2005-2010. [Flacso]. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7630>
- CEPAL. Observatorio social, gasto público por sector <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/ecuador>

