



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

ÁREA DE LA ENERGÍA, LAS INDUSTRIAS Y LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

Propuestas de Políticas Públicas y de Financiamiento para Viviendas de Interés Social en El Ecuador, en el Marco del Desarrollo Sustentable

*TESIS DE OPCIÓN AL GRADO DE
MAGISTER EN CONSTRUCCIÓN CIVIL
EN DESARROLLO SUSTENTABLE.*

AUTOR:

Ing. Raúl Giovanny Altamirano Arias

DIRECTORA:

Ing. Emperatriz Isabel Bailón Abad Mg. Sc.

**LOJA - ECUADOR
2013**



**INGENIERA CIVIL Mg.Sc. EMPERATRIZ ISABEL BAILÓN ABAD,
DOCENTE INVESTIGADORA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

CERTIFICA:

Que el Ing. RAÚL GIOVANNY ALTAMIRANO ARIAS, realizó la investigación de la Tesis de Maestría "PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN EL ECUADOR, EN EL MARCO DEL DESARROLLO" bajo mi dirección y asesoría y, una vez cumplida su consolidación, sistematización y análisis de resultados, así como esclarecidas las observaciones e incorporadas la sugerencias, autorizo su presentación por satisfacer con los requisitos exigidos para estudios de cuarto nivel por parte de la Universidad Nacional de Loja.

Loja, 08 de abril 2013

Ing. Mg.Sc. Emperatriz Isabel Bailón Abad

AUTORÍA:

Yo, Raúl Giovanny Altamirano Arias, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido del mismo.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional –Biblioteca Virtual.

Autor: Raúl Giovanny Altamirano Arias

Firma:



Cédula: 110197045-5

Fecha: mayo de 2013

DEDICATORIA:

A mi núcleo familiar y de amigos.



AGRADECIMIENTO:

A mi familia, con cariño singular a mi esposa Karla; hijos: Peter, Giovanny Andrés y Raúl David e hija, Karlita Sophia. A todas y todos quienes coadyuvaron a cumplir con el presente acometido, con deferencia especial a las y los docentes de la Universidad Nacional de Loja e Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría de la Habana Cuba.

RESUMEN:

A pesar de décadas en la búsqueda de fórmulas de políticas públicas y de financiamiento a nivel mundial, la carencia de vivienda para millones de familias persiste y se incrementa año tras año. Esta problemática es mayor en aquellos sectores sin capacidad de ahorro y endeudamiento, en familias que por este infortunio no son consideradas en los planes, programas o proyectos de viviendas implementados, tanto por la parte pública como privada; de pobres e indigentes que para la concepción neoliberal no existen. En este contexto, para lograr un desarrollo sustentable e integral con armonía, es imprescindible resolver el problema de la vivienda y, muy en especial para el sector referido.

Con el propósito de coadyuvar en este imperativo, el autor presenta una serie de propuestas, alternativas y acciones para que sean estimadas por los cuerpos legislativos y políticos de los Gobiernos Central y Seccionales del Ecuador.

Aun cuando la muestra de familias sin capacidad de ahorro que se decidió encuestar como parte de la validación externa de la investigación, se circunscribe al Cantón de Loja, se estima que los planteamientos formulados en el cierre de la investigación, tanto en el orden de las políticas públicas como de financiamiento, enfocadas a la vivienda de interés social para los sectores más deprimidos económicamente; son generalizables para todo el país, sin que se descuide las particularidades de cada localidad, ciudad o región.

ABSTRACT:

In spite of decades in the search of formulas of public political and of financing in the whole world, housing lack for millions of families persists and year after year it is increased. This problem is bigger in those sectors without saving and indebtedness capacity; in those families that by this distress are not considered in housing plans, programs or projects implemented, by the public as private part; in those poor and indigent sectors that for the neoliberal conception don't exist. In this context, to achieve a sustainable, integral and harmonic development it is indispensable to solve the problem of housing, and very especially to the referred sector.

With the purpose of cooperating to this imperative, the author presents a series of proposals, alternative and actions so that they are estimated by the legislative and political organisms of the central and sectional governments from Ecuador.

Although the sample of families without saving capacity that were interviewed as part of the external validation of the investigation, belongs to the canton of Loja, the author considers that the formulated positions in the closing of the investigation, in the order of public political, as of financing, both are focused to housing of social interest for sectors more economically depressed, they are generalized for the whole country without neglecting the particularities of each town, city or region.

ÍNDICE

		DESCRIPCIÓN	pág.
		Autoría	
		Certificado Directora de Tesis	
		Dedicatoria	
		Agradecimiento	
		Resumen/Abstract	
		Índice	
		Listado de Cuadros, Tablas y Figuras	
			CAPÍTULO I
1	INTRODUCCIÓN		1
			CAPÍTULO II
2	MARCO TEÓRICO		5
2.1		Glosario de Términos	5
2.2		Génesis y Evolución de la Vivienda	7
2.3		Acepciones Actuales del Término Vivienda	8
2.4		Categorización de la Vivienda	9
2.5		El Tema Social y Económico en la Vivienda	10
2.6		Conceptualización de Políticas Sociales	11
2.7		El Desarrollo	14
	2.7.1	Teorías Económicas del Desarrollo	15
	2.7.2	Teorías “Posguerra”, sobre Desarrollo Económico y Social	16
	2.7.3	El Desarrollo Sustentable y la Vivienda	19
2.8		La Industria de la Construcción y el Medio Ambiente	20
2.9		Contexto Socioeconómico Mundial y el Problema de la Vivienda	22
2.10		La Vivienda, una Preocupación de las Naciones Unidas- ONU	23
2.11		La Vivienda en el marco de la Organización de Estados Americanos - OEA	26
2.12		Iniciativas Subregionales sobre Vivienda	27
2.13		Contexto Socioeconómico de América Latina y el Problema de la Vivienda	28
2.14		Políticas de Vivienda en América Latina	30
	2.14.1	Políticas Tradicionales	30
	2.14.2	Políticas Actuales	31
2.15		La Realidad del Ecuador en los Aspectos Sociales, Económicos y Políticos desde la Perspectiva Histórica	32
2.16		Políticas de vivienda en Ecuador Implementadas desde el Estado	37
	2.16.1	Políticas de vivienda en Ecuador: Período 1960-2006	37

ÍNDICE

	2.16.2		Políticas de vivienda del Gobierno Nacional Vigente desde el Año 2007	40
2.17			Contexto Legal de Ecuador en el Campo de la Vivienda	43
2.18			Los Gobiernos Seccionales en el Ámbito de la Vivienda	45
2.19			Análisis Crítico de las Políticas de Vivienda Implementadas en el Ecuador	50
2.20			Enfoque de la Teoría General de Sistemas, en la Vivienda	53
CAPÍTULO III				
3 METODOLOGÍA				55
3.1			Proceso	55
	3.1.1		Identificación del Universo o Población	55
	3.1.2		Selección de la Muestra	56
		3.1.2.1	Tamaño	56
		3.1.2.2	Composición	58
	3.1.3		Criterios Adoptados para el Diseño de la Encuesta a la Muestra	58
		3.1.3.1	Análisis de Dato	58
		3.1.3.2	Procesamiento de las Encuestas	59
CAPÍTULO IV				
4 RESULTADO Y DISCUSIÓN				60
4.1			Diagnóstico Socio Económico de las Familias Excluidas en Atención de Vivienda en el Cantón Loja	60
	4.1.1		Estructura Social	61
	4.1.2		Estructura Económica	69
	4.1.3		Estructura Social relacionada con la Vivienda	76
4.2			Identificación de los Subsistemas que Influyen en el problema de Vivienda Según la Teoría General de Sistemas	82
	4.2.1		Estructura Social y de Género	83
	4.2.2		Estructura Ideológica, Jurídica y Política	85
	4.2.3		Estructura Económica	88
	4.2.4		Estructura Tecnológica y Ambiental	90
4.3			Propuesta de Modelos Políticos-Financieros	92
4.4			Validación de la Hipótesis	95
CAPÍTULO V				
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES				97
5.1			Conclusiones	97
5.2			Recomendaciones	99
BIBLIOGRAFÍA				100
ANEXO				
ANEXO 1	Árbol de Problemas: Subsistemas			

LISTA DE TABLAS

REFERENCIA	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
CAPITULO II		
Tabla 2.1	Puntos para calificación solicitantes	49
Tabla 2.2	Costos de las viviendas municipales en la ciudad de Loja	49

REFERENCIA	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
CAPITULO IV		
Tabla 4.1	Categorías ocupacionales de los entrevistados	66
Tabla 4.2	Bancarización de los encuestados	72
Tabla 4.3	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Social</u>	83
Tabla 4.4	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Género</u>	84
Tabla 4.5	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Ideológico</u>	85
Tabla 4.6	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Político</u>	85
Tabla 4.6	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Jurídico</u>	87
Tabla 4.4	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Económico</u>	88
Tabla 4.8	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Tecnológico</u>	90
Tabla 4.8	Variables que intervienen en el <u>Subsistema Ambiental</u>	90

LISTA DE GRÁFICOS

REFERENCIA	DESCRIPCIÓN	PÁGINA
CAPITULO IV		
Fig. 4.1	Parroquias visitadas durante el proceso de Encuesta	60
Fig. 4.2	Jefe de Familia	61
Fig. 4.3	Tipología de las Familias encuestadas	62
Fig. 4.4	Cantidad de familiares dependientes del jefe de familia	63
Fig. 4.5	Instrucción del jefe de familia	64
Fig. 4.5.a	Escolaridad de los Jefes de familia	64
Fig. 4.6	Calidad de escolaridad del jefe de familia	66
Fig. 4.7	Categorías ocupacionales del entrevistado	67
Fig. 4.8	Distribución ocupacional del entrevistado	68
Fig. 4.9	Afiliación al IESS del entrevistado	69
Fig. 4.10	Ingresos familiares	70
Fig. 4.11	Incidencia de las Remesas en el ingreso familiar	70
Fig. 4.12	Vinculación con el Banco Grameen	72
Fig. 4.13	Prioridades por satisfacer	73
Fig. 4.14	Distribución de ingresos	75
Fig. 4.15	Bienes muebles e inmuebles	76
Fig. 4.16	Participación en asociaciones de vivienda	77
Fig. 4.17	Perteneció a alguna asociación de vivienda	77

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

Fig. 4.18	Grado de credibilidad de la organización de las asociaciones de vivienda	77
Fig. 4.19	Sistema Constructivo	78
Fig. 4.20	Tipología de Vivienda	78
Fig. 4.21	Inconvenientes para obtener vivienda	79
Fig. 4.22	Discriminación	80
Fig. 4.23	Credibilidad de las encuestas	80
Fig. 4.24	Credibilidad de las ofertas de gobierno para la solución de vivienda para las familias de bajos ingresos	81
Fig. 4.25	Aspiraciones y confianza de tener algún día vivienda	82
Fig. 4.26	Identificación de los subsistemas	82

1. INTRODUCCIÓN

A pesar del desarrollo de la ciencia y la tecnología y, de haber arribado al siglo XXI, todavía no existe una definición consensuada sobre el concepto de *vivienda*, lo cierto es que esta necesidad básica del ser humano, es el espacio que sirve para satisfacer una gran cantidad de funciones vitales, sociales y culturales, además proporciona abrigo, resguardo, intimidad, reposo; así como, brinda referencia y pertenencia con una comunidad.

La casa, la vivienda y el hábitat han evolucionado y se han transformado a lo largo de la historia, hasta alcanzar las formas de habitar que se identifica como asentamientos humanos y el avance de las civilizaciones y su logros, no tienen coherencia o no se corresponden con los millones de habitantes que padecen por años o toda la vida la precariedad del lugar en donde viven y que con total injusticia, todavía existan seres humanos excluidos de los beneficios que hoy hacen parte de las condiciones necesarias para garantizar una adecuada calidad de vida.

El modo de producción capitalista ha conducido a nivel mundial, al empobrecimiento de la gran mayoría de la población y concomitantemente al enriquecimiento de un grupo minoritario y a pesar de las diferentes Teorías y Modelos de Desarrollo propuestos para entender la realidad y provocar cambios, existen países que se han quedado retrasados del progreso, a los cuales se los reconoce como “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” y las limitaciones y carencias en las que se desenvuelven sus habitantes, han llevado a la búsqueda de reivindicaciones, entre las que se cuenta el derecho a un lugar digno para vivir, mismo que en tales condiciones se ve condicionado o tiene vinculación con una serie de factores de tipo: social, económico, político, cultural, técnico, legal, ambiental y de género

El aumento de la urbanización, la pobreza y la desigualdad social provocó que organismos internacionales como la ONU y OEA, adopten el tema de la vivienda como un derecho, con el fin de que en este marco, todos los países miembros establezcan políticas adecuadas para proveer de vivienda digna.

El Ecuador, es un país ubicado en América del Sur que muestra altos índices de pobreza, desempleo, migración, desintegración familiar e inseguridad ciudadana, que son el resultado de los graves problemas estructurales y coyunturales de su subdesarrollo; el cual, en el campo vivierendístico ha incidido en un elevado déficit habitacional, que ha sido enfrentado por los diferentes gobiernos de turno, con políticas similares al resto de los países latinoamericanos, así se adoptó un estilo paternalista, sustentada en subsidios, el mismo que se mantuvo hasta mediados de la década de los años 70 del siglo pasado, período en el cual el rol estatal cambió, bajo el esquema adoptado por Chile, de regulador y promotor, con responsabilidades compartidas con la familia a beneficiarse y en este proceso involucra al sector privado.

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos realizados desde la perspectiva gubernamental, las reformas introducidas en la Constitución y todo el marco legal vigente, así como las diferentes políticas implementadas, no han resuelto el problema de la vivienda en Ecuador y en algunos cantones de alta concentración poblacional, la demanda de soluciones habitacionales han presionado a los gobiernos locales, particularmente a los municipios o a los actores políticos, para que ejerzan esta competencia, como es el caso de Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja, que han adoptado sus propias políticas y ordenanzas para enfrentar el problema, de una manera más acorde a la realidad de cada localidad.

Si se mantiene el esquema señalado, no se visualiza una solución eficaz, pues las cifras de carencia de vivienda, hacinamiento o tugurización, se incrementan año tras año y lo que es más grave, existe un sector de la población que por su bajo ingreso no tienen capacidad de ahorro, de endeudamiento y tampoco son sujetos de crédito y por tal situación quedan excluidos de cualquier propuesta tanto del gobierno central, como del seccional, menos aún estarían en condiciones de acogerse a otras iniciativas particulares.

El conocimiento de esta realidad motivó la presente investigación, con la finalidad de estructurar la realidad social, económica y cultural en la que se desarrolla el estrato poblacional que se encuentra privado del recurso habitacional y *excluido de los beneficios que ofrecen las propuestas gubernamentales en el campo de la vivienda* y plantear lineamientos y estrategias que permitan reorientar las políticas de vivienda vigentes y generar una alternativa para este sector, que en las condiciones actuales está condenado a vivir toda su vida en espacios paupérrimos y sin la menor expectativa de un cambio.

La investigación directa se la realizó en el Cantón Loja, capital de la Provincia del mismo nombre, que se ubica en zona austral ecuatoriana, en la frontera con el Perú, donde en primera instancia se estructuró el universo de las familias que han sido excluidas de los diferentes programas habitacionales propuestos tanto por el Municipio de Loja como por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI, por no cumplir con el mínimo de ingresos económicos establecidos en cada caso. El universo estructurado fue de 450 hogares, de los cuales la muestra aleatoria cubrió un total de 130 familias entrevistadas.

Los resultados de las encuestas por una parte ratifican una realidad innegable, pues en su totalidad se trata de familias cuyos ingresos no superan los 350 dólares mensuales y su prioridad de gasto se centra en rubros que les permite la sobrevivencia, además no poseen bienes, cuentan con un bajo nivel de escolaridad y casi en la totalidad no pertenecen a agrupaciones o asociaciones que les permita conocer y defender sus derechos.

El conocimiento obtenido en las encuestas permitió que, utilizando la Teoría General de Sistemas y considerando las tres dimensiones básicas de sustentabilidad: social,

INTRODUCCIÓN

económica y ambiental, se logre estructurar y articular el problema a ocho subsistemas: social, económico, ideológico, jurídico, político, ambiental, tecnológico y de género; ver su interrelación y a su vez, inferir lineamientos y estrategias que contribuyan o brinden elementos para la modificación en las políticas públicas, particularmente para el sector cuyo ingreso le impide disponer de ahorro, no es sujeto de crédito y concomitantemente de vivienda.

La complejidad del tema tratado y el fuerte componente social, demanda de mayores estudios que consoliden propuestas definitivas, sin embargo la investigación en su conjunto contribuye adecuadamente en una primera instancia, en la búsqueda de soluciones al problema planteado.

Los objetivos e hipótesis que orientaron la presente investigación son:

OBJETIVO GENERAL

Formular un conjunto de ideas, propuestas y acciones sobre políticas públicas de vivienda y financiamiento, que puedan ser consideradas por los organismos e instituciones del Estado ecuatoriano como por los gobiernos locales, para el segmento más desprotegido de la población, que al no tener capacidad de ahorro o endeudamiento, han estado fuera de todo programa habitacional aplicado en el país, tanto por los entes públicos como privados; de tal suerte que se logre un equilibrio del par dialéctico necesidad-posibilidad en el campo de la vivienda, fortaleciendo el accionar social del Estado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el grado de sustentabilidad de las políticas sobre vivienda popular o de interés social, aplicadas en Ecuador en los últimos 15 años.
- Proponer estrategias y modificaciones pertinentes a la legislación vivendística del Ecuador, en el marco de una participación activa de la sociedad civil, de los gobiernos seccionales, que son concedores de la realidad actual.
- Plantear opciones de financiamiento, sujetas a la realidad socio-económica del país, que permitan coadyuvar a una solución efectiva del déficit de vivienda en los sectores de bajos ingresos, sin capacidad de ahorro y que no son calificados como sujetos de crédito por la banca privada y pública.
- Particularizar, de ser el caso, las propuestas de políticas públicas y de financiamiento de vivienda de interés social para la provincia de Loja.

HIPÓTESIS

Es factible concebir una propuesta de política pública y de financiamiento para Ecuador, con enfoque sistémico y de sustentabilidad, encaminada a revertir el déficit de vivienda para los sectores económicamente desfavorecidos, que no tienen capacidad de ahorro y de endeudamiento y que pueda ser considerada por los gobiernos centrales y seccionales, a pesar de que algunos rasgos de su formulación puedan entrar en contradicción con los esquemas vigentes.

La presente investigación a su vez, se la organizó y se la presenta en los siguientes capítulos:

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: Se explica el sustento de la investigación, así como los objetivos e hipótesis.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO: Corresponde a la información secundaria, que ha sido sistematizada de manera tal que sustenta el tema planteado.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA: Se incluye la descripción del tipo de investigación, así como las herramientas metodológicas utilizadas.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN: Involucra los resultados consolidados de la encuesta, así como el análisis a través de la Teoría de Sistemas y las propuestas de estrategias y lineamientos para políticas públicas.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2 MARCO TEÓRICO

2.1 GLOSARIO DE TÉRMINOS

Social: se deriva del latín “sociālis”, que pertenece o es relativo a la sociedad.

Sociedad, se define como la reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones. Estas agrupaciones naturales o pactadas de personas constituyen unidades distintas de cada uno de sus individuos con el fin de cumplir mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida. También refiere, que es una agrupación natural de algunos animales, por ejemplo: las abejas.

Ciencias Sociales, según Encarta (2009), se define como un conjunto de disciplinas académicas que estudian el origen y el desarrollo de la sociedad, de las instituciones y de las relaciones e ideas que configuran la vida social. Esto es, relativo al ser humano. Como ciencias sociales se consideran las siguientes disciplinas: antropología, arqueología, sociología, **ciencias políticas, la economía,** geografía, historia e historiografía, derecho, la psicología, criminología y psicología social.

Economía: Etimológicamente se indica que la economía trata la “Administración de un hogar”, esto es, de una familia, un estado o, ahora, en el marco de la globalización, de los Estados en su conjunto, la economía mundial.

La Economía estudia y analiza la **actividad humana,** que abarca algunas temáticas o ramas como la Economía Cuantitativa, la Estadística o la Econometría. La Economía aplicada comprende: lo laboral, social, ambiental, industrial y desarrollo. Las Finanzas, es otro renglón que incluye: las públicas, corporativas, de mercado, las bolsas de valores y bancos en general.

A la economía se la analiza desde dos enfoques diferentes:

- El enfoque marxista (Objetivo), sustentado por Friedrich Engels que señala: "La economía política es la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas". Karl Marx, a su vez complementa indicando que es "la ciencia que estudia las relaciones sociales de producción"

- La definición subjetiva o marginalista, representada por Lionel Robbins, que afirma: "La economía es la ciencia que se encarga del estudio de la satisfacción de las necesidades humanas mediante bienes que, siendo escasos, tienen usos alternativos entre los cuales hay que optar."

Existe otras concepciones como la de Michael Parkin, quien manifiesta: "*Es el estudio de cómo la gente utiliza sus recursos limitados para tratar de satisfacer sus deseos ilimitados*".

John Maynard Keynes (1936) define la economía como *"un método antes que una doctrina, un aparato mental, una técnica de pensamiento que ayuda a su poseedor a esbozar conclusiones correctas"*.

La política es la actividad o conjunto de acciones orientadas ideológicamente, realizadas por una o un grupo de personas, encaminadas a gobernar, administrar o dirigir un Estado como a diferentes tipos de colectividades u organizaciones, en la que se toman decisiones a través del voto, peticiones, propuestas, leyes, en beneficio de esa sociedad o comunidad, con el fin único del bien común (como lo sostuviera Tomás de Aquino); más no con la consigna Maquiavelista, que el fin justifica los medios, pues si esos medios no son idóneos, los resultados estarán viciados. En este contexto de definiciones, TITMUSS (1974) refiere a la política como *"los principios que gobiernan la acción hacia determinados fines. El concepto denota acción sobre medios como sobre fines, por lo que implica cambio: al cambiar situaciones, sistemas, prácticas o comportamientos."*

Política pública, en Wikipedia (2012) se precisa y recoge las siguientes acepciones que prestan un acercamiento actual al propósito y finalidad de las políticas públicas, aspecto prioritario en este trabajo investigativo.

Las **políticas públicas** son las respuestas que el Estado o poder público otorga a las necesidades de los gobernados, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. En este sentido, está ligado directamente a la actividad del Estado en tanto ejecutor, es decir, aludiendo a la Administración del Estado, centralizada o descentralizada. Involucra una toma de decisiones y previamente un proceso de análisis y de valorización de dichas necesidades.

Este concepto de acuerdo a diversos académicos se puede entender como lo siguiente:

- Dye (2008) define a la política pública “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.
- Aguilar Villanueva (1996) en tanto, señala que una política pública es “en suma: **a**) el diseño de una acción colectiva intencional, **b**) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, **c**) los hechos reales que la acción colectiva produce”.
- Finalmente, Kraft y Furlong (2006) plantean que “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: *[Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión.*”

2.2 GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA

El Homo Erectus hace unos 500.000 años, empezó a controlar el fuego, que le sirvió para condicionar artificialmente el microclima, defenderse de otros seres vivos como animales salvajes y posiblemente, para cocer sus alimentos.¹

Este homínido evolucionó hace unos 100.000 años, al Homo Sapiens Sapiens, el hombre, la especie doblemente sabia, “que sabe que sabe”. Inicialmente trashumante, nómada; no necesitó de un albergue permanente, pero tenía conciencia y aprovechó los refugios naturales que encontraba a su paso: cuevas, cavernas, árboles o cualquier accidente natural.

El nomadismo lo trae hasta América, según estudios arqueológicos, hace unos cuarenta mil años a través del estrecho de Behring. Su descenso hasta los territorios que definen actualmente Sudamérica fue lento, tomándole aproximadamente unos 16.000 años.

En el período Formativo de la historia (3.500 años a 500 años a.c), el hombre opta por el sedentarismo, después de tomar conciencia de la necesidad de no alejarse demasiado de los sitios reconocidos previamente, que le permitían con mayor facilidad recolectar frutos o esperar a los animales para su caza, y así asegurar su alimentación. El tener un sitio estable, se hizo práctica común, permitiendo un mayor conocimiento sobre qué plantas silvestres eran comestibles, lo que intuyó a la conservación de sus semillas, para luego replantarlas, iniciándose así uno de los descubrimientos más importantes en la vida del hombre: la agricultura.

En este contexto, el hombre requiere construir un refugio artificial, que se lo denomina casa o vivienda. Los materiales que utilizó para este propósito, fueron los que la naturaleza le brindaba; madera, ramas, cortezas, paja etc. A partir de entonces inicia la acumulación de experiencias y vivencias que le permiten incorporar nuevos materiales en la construcción de sus viviendas, como la tierra (suelo). Estos insumos los utilizó sin transformaciones, tal como los encontró en la naturaleza, permitiéndole mimetizarse con la misma y considerarse parte de ella, creando además, una cultura de respeto y obediencia al medio ambiente; logrando un espacio habitable concebido y construido como parte de la naturaleza, como un instrumento de preservación de la vida; con un criterio colectivista, de concepción unitaria del espacio, sin mayores diferenciaciones de interior y exterior; considerándose parte del paisaje natural y de la naturaleza.

Esta filosofía sobre la vivienda se ha transmitido por miles de años, sin interrupciones, y en América Latina, hasta antes de la llegada de los españoles. Así, las actuales chozas de las comunidades indígenas, en esencia, son similares a las que se han hecho

¹Reflexiones en base al trabajo “DE LA VIVIENDA POPULAR” ; Jorge Benavides Solís (1987)

referencia, utilizando elementos naturales, y que aún se construyen, pese al etnocentrismo y aculturación implacable que impusieron los “conquistadores”, que obviamente introdujeron las concepciones del renacimiento español en cuanto a urbanización y vivienda con una gran carga burguesa. Es importante desde luego puntualizar, que en los pueblos aborígenes, también existió diferencias entre tipos de viviendas, en especial para los jefes, caciques o guerreros importantes.

Este fenómeno de transmisión de conocimientos ancestrales se produjo por cuanto en las sociedades nativas el saber nunca fue elitista, ni egoísta. El trabajo en la construcción de las viviendas era una actividad productiva en la que participaba toda la comunidad, acción denominada “minga”, la cual es aún practicada por las comunidades indígenas de la vasta región andina.

Como conclusión, el autor de la presente investigación, precisa que la vivienda es un derecho natural, inherente al ser humano, que no se le puede negar o privar.

2.3 ACEPCIONES ACTUALES DEL TÉRMINO VIVIENDA

En el argot de la arquitectura o ingeniería, como en los diccionarios especializados, se encuentra un matiz de definiciones sobre vivienda, que se anotan a continuación, para comprender que la misma, no sólo representa la obra física, sino que involucra un concepto más amplio.

- Es un lugar cerrado y cubierto, construido para ser habitado por personas; es morada, habitación, género de vida o modo de vivir.²
- La Arquitectura refiere como un sitio resguardado, adecuado como morada para el ser humano. Tanto si se trata de una humilde choza o de una mansión sofisticada, y al margen de su interés arquitectónico. La vivienda siempre ofrece un refugio seguro y es el centro de la vida cotidiana.³
- En sociología se estima un refugio temporal o permanente destinado a la habitación humana. Dada la necesidad que todas las personas tienen de un alojamiento adecuado, éste ha sido desde siempre un tema prioritario no sólo para los individuos sino también para los gobiernos. Por esta razón, la historia de la vivienda está estrechamente unida al desarrollo social, económico y político de la humanidad⁴.

² Diccionario de la Real Academia Española (vigésima segunda edición)

³ En Carta de Microsoft (2009)

⁴ En Carta de Microsoft (2009)

- Es un espacio de concentración familiar post laboral, que sirve para protegerse de los fenómenos naturales y sociales que podrían afectar su integridad. Es un espacio de reproducción de su fuerza de trabajo en sus aspectos biológicos, económicos y socio-culturales. Para ello, quizá, el concepto de hábitat resulte más adecuado⁵.

Como se puede colegir, arribar a una definición consensuada sobre vivienda no es tarea fácil; pues, obedece a una serie de factores y aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, técnicos, legales, de género y ambientales, que la convierte axiomáticamente en una necesidad básica del hombre, pues, es su hábitat⁶, en la que desarrolla sus necesidades más prioritarias como la reproducción de la fuerza de trabajo y el cumplimiento con su misma organización natural biológica, como es, la preservación de la especie.

2.4 CATEGORIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Antiguamente, en épocas del esclavismo, la cultura romana concebía a la vivienda como una manifestación de ubicación en la escala social y de poder. Así, las viviendas denominadas *Insulae*, estaban destinadas para las personas de condición modesta y pobres, en oposición a la casa privada o *Domus*, consignada para un grupo privilegiado y reducido de potentados.

En el Medioevo⁷, los *Domus* pasaron a ser castillos y en el Renacimiento, palacios. Por tanto, fueron los patricios, feudales y mercaderes (los incipientes capitalistas), que se encargaron de crear estos prototipos de vivienda, a los cuales los estratos sociales inferiores no tenían acceso. En otras palabras, la vivienda es categorizada por una estratificación artificial de la sociedad (casta, jerarquía, linaje o estamento), que regía por las reglamentaciones de tipo militar, religioso, económico, legal o social del viejo continente.

El europeo, entre ellos los españoles, llegados a finales del siglo XVI a los territorios del actual continente americano, traen consigo esta concepción de estratificación de la vivienda y que fue implementada en el “nuevo continente”, cuando en los centros recién establecidos, inicia la construcción de viviendas para los conquistadores y los religiosos, como las mansiones señoriales de la nobleza, con patios, zaguanes y algunos aposentos; a diferencia de la casa para los aborígenes.

Posteriormente, a finales del siglo XIX, en Europa, esta diferenciación de la vivienda se profundiza con el advenimiento de la revolución industrial, surgimiento del

⁵ Soc. Marco Velasco (1987) Consideraciones teóricas para la formulación de una política municipal en torno al problema de la vivienda.

⁶ Lugar, sitio o espacio natural apropiados, en los que viven organismos, especies o comunidad animal o vegetal.

⁷ Período de la historia europea desde el siglo V, hasta el siglo XV.

capitalismo y de las clases sociales. A diferencia de las estratificaciones anteriores, ésta se configura en base al poder económico de la burguesía y la pobreza del proletariado. La Industrialización, generó una fuerte explosión demográfica en las grandes ciudades (núcleos industriales), situación que sumada a los sueldos paupérrimos y de explotación de la masa trabajadora; provocó su hacinamiento y tugurización, por la imposibilidad de acceder a una vivienda. En este contexto, se conformaron asentamientos para obreros en la periferia de las ciudades industriales, sin los servicios básicos, denominados “barrios ocultos”, por su ubicación marginal; situación que difería con la vivienda de las clases medias y altas con todos los servicios y amplios patios.

Estas grandes barreras de inequidades que ha construido el capitalismo individualista, ha servido hasta la actualidad a gobiernos demagógicos, que con la finalidad de ocultar su desidia por resolver los problemas sociales y disfrazar sus incumplidas ofertas de campaña sobre vivienda, y en contubernio de ciertos “pseudos técnicos”⁸ han sustituido con un lenguaje extraño al vocablo vivienda; así se tiene: “vivienda de interés social”; “soluciones habitacionales”; “vivienda de bajo costo”; “vivienda mínima”; “Unidad básica”, etc.

Con base en lo señalado, se puede concluir que: categorizar, clasificar o diferenciar una vivienda con otra, de ricos y pobres, no es un mandato natural; sino, una aberración humana, en especial de los que ostentan el poder político y económico; pues, en rigor, este albergue para el ser humano debería llamarse simplemente vivienda o como algunos autores sostienen: hábitat.

2.5 EL TEMA SOCIAL Y ECONÓMICO EN LA VIVIENDA

Es evidente que el sustantivo “vivienda” está adjetivado con Interés Social, lo que colige cierta categorización o clasificación; pero, es importante estar consciente de su definición y alcance. Con la intención de abrir el debate, se acepta como sinónimo de vivienda de interés social, el de vivienda popular; por tanto, seguidamente se intenta conceptualizar el vocablo: popular.⁹

En la mayoría de los países del orbe, impera el poderío político-económico, representado por un grupo minoritario que sistemáticamente se remonta en los poderes del estado; que lejos de representar el interés de la nación, responde a ambiciones particulares de ese sector plutocrático. Los diferentes Gobiernos de turno, en el intento de disfrazar una representación nacional, asumen roles tutelares con reivindicaciones sociales tendientes a favorecer a los más desposeídos, a los pobres e indigentes, que en definitiva son la mayoría y que justamente representan a casi toda una población, por lo que llegan inclusive a auto reconocerse como pueblo, que es sinónimo de popular.

⁸CARRIÓN F. (1987). De la manipulación de la Esperanza a la Gestión del Fracaso: Triste Historia del Plan Techo

⁹Reflexiones en base al trabajo “CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA MUNICIPAL EN TORNO AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA”; Soc. Marco Velasco (1987).

En este contexto, aquellas reivindicaciones son populares, que al ser de vivienda, la sociedad de mercado se ha permitido calificarla como de “interés social”; esto es, una solución habitacional dirigida a los sectores más débiles económicamente. Ahora bien, consensuar una definición de “vivienda de interés social” con enfoque sistémico y de sustentabilidad; es difícil, en virtud de que depende de aspectos sociales, económicos, ambientales, tecnológicos, políticos e ideológicos; sin embargo, la invariante es que está dirigida a familias de escasos recursos económicos y que traen consigo algún subsidio estatal con un mecanismo de focalización; parámetros que se diferencian en las distintas regiones, en relación a sus propias realidades.

Si se reconoce que la Economía se encarga de los métodos en que la sociedad gestiona con efectividad sus recursos, que por lo general son escasos; del estudio de la transformación de los recursos naturales en productos y servicios finales; de cómo el hombre logra sus ingresos y cómo los invierte, obligadamente se debe pasar a la comprensión de la realidad social, que explica la actuación de las sociedades y su relación con el medio natural, tanto en el presente como en el pasado.

Esta ciencia y como otras de carácter social, tienen afinidad con el tema vivienda, puesto que en ellas, el objeto principal es el ser humano; el grupo social básico: la familia, que está creada por vínculos de parentesco o matrimonio presente en todas las sociedades. Idealmente la familia es el ente que proporciona a sus miembros protección, compañía, seguridad y socialización; siendo una de sus prioridades vivir bajo un mismo techo: en una vivienda.

Si se centra el análisis de la vivienda al aspecto económico, toma fuerza, en los países capitalistas con su economía de mercado que involucra: teoría de los precios, ley de la oferta y demanda, plusvalía, alto margen de beneficios, bajos salarios y aplicaciones de la práctica especulativa que en muchos de los casos han generado distorsiones en el mismo mercado que han ocasionado fuertes crisis mundiales.

De lo referido se concluye que, para satisfacer el derecho a la vivienda del ser humano, como derecho natural, requiere la participación unánime de todos los actores, Estado, gobiernos seccionales, empresa privada y en especial, las futuras familias beneficiarias, a través de políticas con sensibilidad social en las que obviamente, estarán inmersos procesos de producción, comercialización, oferta y demanda, así como los ingresos familiares a través del empleo.

2.6 CONCEPTUALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Recogiendo algunas definiciones de autores como VITERI (2007), CEJA(2004), MAINGON(2004) Y REPETTO(2000), se puede entender a la Política Social como un conjunto de directrices, lineamientos, estrategias, normativas o leyes que impulsan los Estados (Gobiernos), tendientes a eliminar las inequidades en los seres humanos, a

través de la redistribución de los: recursos, servicios, oportunidades y capacidades, procurando la integración y bienestar, en dónde los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad y así, facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes.

Se podría referenciar que los orígenes de estas políticas se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, para reivindicar los atropellados derechos de los trabajadores y evitar los trastornos que acarreó la Revolución Industrial, basada en un sistema económico capitalista, en dónde se acentuaron las diferencias entre los pocos dueños de los medios de producción y el grupo mayoritario de trabajadores, que se encontraban inmersos en la pobreza.

Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción, no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad y forman parte del estado de bienestar, relacionado con la provisión de servicios básicos, búsqueda de la prosperidad, superación de la desigualdad entre las personas y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, abarcando una extensa gama de programas sociales, como la provisión de infraestructura sanitaria, vivienda, educación o entretenimiento.

HELMUT DUBIEL (1993) al respecto de las políticas sociales, dice: "comprende la distribución desigual de bienes económicos, de medios de poder político y de expectativas culturales para la propia o ajena estimación. La desigualdad social, como distribución desigual de bienes económicos, políticos y culturales, no es, por lo tanto un hecho natural, sino que más bien es producida y reproducida en instituciones sociales". Sobre estas diferencias resulta más factible actuar políticamente, negar esa posibilidad es sin duda negar la política misma.

Si mediante la Política Social se pretende obtener determinados fines, logros, resultados o valores, no se verían realizados o satisfechos de manera automática o necesaria, a partir simplemente del libre juego de las fuerzas del mercado. La superación de la gran brecha que puede derivarse de las desigualdades sociales, la protección efectiva de los relegados o de los excluidos de los mercados laborales, la creación de oportunidades de educación o de salud, así como la determinación de los niveles de bienestar social, requeridos o anhelados no son fines realizables en el ámbito exclusivo de la actividad o del sistema económico. La política social remite así, no sólo a propósitos individuales, sino más bien a sociales: no se trata específicamente de aquello que "el individuo no puede alcanzar en el mercado como individuo aislado", sino también del bienestar de otros que han sido afectados en su situación económica o social.

En otras palabras, el desarrollo de la Política Social implica no sólo la transferencia o entrega de bienes o servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad, la conveniencia o incluso la necesidad de una participación activa de esa

población. Necesariamente hay que reconocer que en la conceptualización de una Política Social, no se puede prescindir de los efectos que provoca o produce en su funcionamiento el sistema económico, el cual es una referencia obligada, en el desarrollo de ese propósito.

Qué grado y qué calidad de bienestar es posible o deseable alcanzar para sí mismo y para los demás, es precisamente uno de los objetos centrales tanto en la discusión como en el desarrollo de las políticas sociales, sean estas minimalistas o residualistas, sean estas ambiciosas o más agresivas. La determinación de las necesidades sociales, de las carencias que pueden o deben ser satisfechas gracias a la acción de la política social, es la esencia de toda iniciativa o de toda acción en ese campo particular del quehacer político. El señalamiento de un mínimo o de un óptimo en lo que al bienestar social se refiere, es una tarea que está precisamente en el centro del debate y del desarrollo de lo que hoy es posible conceptualizar como Política Social. Más aún, si se las define o redefine como "una variable del crecimiento económico".

Lamentablemente para la mayoría de países de América Latina, las Políticas Sociales están sujetas al vaivén a los Gobiernos de turno, sin que exista una verdadera Política de Estado, que permita un planificación a largo plazo, pues, en todo tiempo se han manejado de una manera tecnócrata, reservada únicamente a los técnicos y expertos del centralismo capitalino, quienes al mismo tiempo, con la complicidad de los gobernantes, han sido influenciados por los lineamientos de organismos acreedores internacionales.

La legislación de los diversos países ha sido elaborada sin el concurso de la sociedad civil, que es la conocedora innata de su realidad y cuando se la ha considerado, en la mayoría de los casos se cumple la sentencia: "Yo participo, Tú participas, El participa, Nosotros participamos, Vosotros participáis. Ellos deciden".¹⁰

Frente a esta nefasta realidad, las políticas sociales deben aplicárselas sistémicamente, comprendiendo plenamente su contenido y exceptuándolas de las malas prácticas, dónde se prioriza la politiquería y el clientelismo, ante la esencia de lo social, que no es un simple adjetivación de la política. En la presente investigación, se estima que las Políticas Sociales deben ser de Estado, a largo plazo y enfocadas a fomentar el: empleo, educación, seguridad alimentaria, saneamiento, vivienda y orientadas a un cambio estructural, caso contrario dejan de ser tales.

Siempre que se plantee una Ley en este sentido, es conveniente hacer el ejercicio de contestar a la interrogante planteada por OSCAR FERNÁNDEZ (1998) ¿cómo funciona lo social en la política social?

¹⁰Inscripción en mural de Berkeley, California

Finalmente, se requiere encontrar un equilibrio entre políticas extremas de paternalismo y las impulsadas por el neoliberalismo buscadoras de la progresiva desaparición del Estado. Es importante detener la retirada del Estado, pero al mismo tiempo, incorporar en las decisiones a la sociedad civil adecuadamente organizada y dentro de un marco de respeto y control ciudadano.

2.7 EL DESARROLLO

El desarrollo es un proceso estructural que carece de definición unánime, obedece a un sinnúmero de factores de carácter económico, político y social, como a la orientación ideológica de quienes lo conceptúan y procuran. En la generalidad de las personas, es el progreso o mejoramiento de la calidad y nivel de vida, propendiendo el bienestar común.

Para algunos autores, un país desarrollado es aquel que tiene un importante grado de industrialización, tecnificación y productividad, que le permite tener una elevada renta por habitante. En esta categoría se ubican un grupo pequeño de países, que podrían ser los que conforman en la actualidad el G8+5¹¹. No obstante, esta definición es muy amplia o global, que sería aceptable siempre y cuando, cada uno de los habitantes de esos países disfruten de los beneficios referidos; pero, la realidad confiesa que dentro de esas naciones, existe grandes diferencias socioeconómicas, entre su misma población, por lo que se puede advertir, que en el mundo, no existe país plenamente desarrollado; por ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica, que se blasona de “desarrollado”, en la actualidad reporta una tasa desempleo del 7.9%¹², de pobreza del 15% (46 millones de pobres)¹³ y tiene una población de 46 millones de estadounidenses sin cobertura de seguro médico¹⁴, entre otras deficiencias socio-económicas, lo que significa que un porcentaje importante de su ciudadanos carece de mínimos de subsistencia.

El desarrollo debe estar en el equilibrio de los aspectos social, económico y ambiental; por consiguiente, una de las tareas prioritarias a superar es la pobreza, cuyos índices revelan la profundidad del problema en los últimos años. El PNUD, en el “Informe Sobre Desarrollo Humano 2010” refiere que, 1.750 millones de personas viven en situación de pobreza multidimensional¹⁵, cifra que supera a los 1.440 millones de seres humanos que subsisten con menos de US \$ 1.25 por día¹⁶. Son 2.800 millones de individuos que se sostienen con menos de US \$ 2¹⁷; 870 millones que no comen suficientemente para estar saludables¹⁸; 1.600 millones carentes de energía moderna; 280 millones desempleados, por citar parte de estas inverosímiles estadísticas; pero

¹¹El G8+5 o G13, es el grupo de líderes de las naciones del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia), más los líderes de cinco países de las economías emergentes, el G5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica).

¹²Datosmacro.com: Paro en Estados Unidos, octubre de 2012

¹³HAMBRE ¡STOP!: “Aumenta tasa de pobreza en Estados Unidos” septiembre 2012

¹⁴BOLPRESS.COM 2012

¹⁵Identifica las diversas privaciones a nivel individual en salud, educación y nivel de vida de las personas, que es una

¹⁶PNUD; Informe Sobre Desarrollo Humano 2010.

¹⁷CINUP (centro de Información de la ONU), 2013. www.cinup.org

¹⁸PMA. Programa Mundial de Alimentos; 2013; es.wfp.org

además es necesario referir que, el 70% de este conglomerado en desdicha, son mujeres, evidenciándose una fuerte exclusión por género.

En tanto, un país subdesarrollado o calificado por los países eufemísticamente ricos, como “tercer mundista”, “en vías de desarrollo”, pobre o “del sur”, es el carente de un ingreso per cápita suficiente para cubrir las necesidades básicas, es el que no cuenta con un margen para satisfacer un consumo mínimo en el mercado neoliberal. En este segmento están la mayoría de los países del orbe.

2.7.1 TEORÍAS ECONÓMICAS DEL DESARROLLO

En la búsqueda del anhelado desarrollo, se han sumado científicos, filósofos, políticos e importantes instituciones a nivel mundial y regional, procurando teorías, modelos o enfoques, que orienten a la humanidad hacia una sociedad más justa y equitativa. En este contexto, a finales del siglo XVIII y en el XIX, surgieron varias teorías, siendo las más reconocidas la Clásica, presentada por Adam Smith y David Ricardo y, la Marxista, expuesta por Karl Marx y Friedrich Engels, en la que se trató de explicar el desarrollo desde la óptica económica-social.

- La teoría Clásica, Liberal o Capitalista, establece como elementos claves de su doctrina que: “la competencia es capaz y suficiente para armonizar los intereses de las personas; el interés individual es el que mejor impulsa y orienta a la economía; la intervención económica del estado debe desestimarse; el crecimiento de la población debe frenarse incluso mediante la guerra pues su aumento en progresión geométrica frente al aumento en progresión aritmética de los alimentos provocará la incapacidad del Planeta para la subsistencia de la especie; la oferta y la demanda forman el precio de todos los productos así como el salario; la propiedad privada es el instrumento para el bienestar social”. Zamora (2000).

- La teoría económica Marxista, explica la acumulación de capital, a través del trabajo de la masa obrera y de la diferencia entre el precio de venta de un producto y la baja retribución que perciben los trabajadores por haberlo fabricado, esa diferencia es la plusvalía, que por una parte enriquece y da poder a los dueños de los medios de producción y por otra el proletariado vive por debajo del nivel medio de subsistencia obrera, lo cual es una tendencia constante en cualquier fase del capitalismo.

Desde la propia acepción Marxista de la negación dialéctica, estas teorías permanecerán en los tiempos, no se congelan o desaparecen; pues, la dialéctica materialista denota sucesión en el proceso de desarrollo y rigen en el mundo objetivo. En base a la concatenación de los hechos en los tiempos actuales, han surgido nuevas teorías y enfoques, que con expectativa se han acogido en América Latina; las mismas que se expone y critican a continuación.

2.7.2 TEORÍAS “POSGUERRA”, SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Posguerra es un vocablo que refiere los hechos acontecidos, en general, luego de la segunda guerra mundial, conflicto bélico que ocurrió esencialmente en Europa, pero, con la participación directa o indirecta de muchas naciones del mundo, por un período largo de seis años (1939-1945). Esta conflagración que ocasionó un trágico saldo de 55 millones de muertos más la destrucción social y material de muchos pueblos, dejó una Europa dividida y sobre todo, a un mundo polarizado con dos grandes potencias, EEUU y La Unión Soviética; Capitalismo y Comunismo, que marcaron una fuerte influencia global, provocando cambios geopolíticos, sociales, económicos, financieros e ideológicos.

Estas nuevas condiciones convocaron a eruditos sobre estos aspectos, a revisar los planteamientos tradicionales de desarrollo, motivando el surgimiento de cuatro nuevas teorías, que se esbozan y analizan a continuación:

•**La Teoría de la Modernización** la cual sostiene que es un proceso irreversible, progresivo (por fases), a largo plazo y deseable, que conduce a la convergencia entre sociedades y a tener una visión más clara sobre los papeles y funciones de las instituciones (diferenciación estructural). Sustenta que las sociedades tendrán entre ellas similitudes conforme se modernicen, pero siempre, a imagen y semejanza de los lineamientos socio-económicos de Europa accidental y de los EEUU, por ser prósperos en estos ámbitos. Arguye además que, las sociedades modernas son más productivas, instruidas y que ofrecen mayores beneficios para los desprotegidos.

Rostow estima que, para que los países del Tercer Mundo logren la modernización es necesario proveerles de ayuda en forma de capital, tecnología y experiencia para impulsar las inversiones productivas. En base a esta propuesta se aplicaron en Europa el Plan Marshall y en Latinoamérica la Alianza para el Progreso.

La teoría de la modernización reconoce el cambio y el progreso de la técnica, pero niega categóricamente la necesidad de las modificaciones verdaderas del sistema económico social capitalista, del cual hace toda una apología. En definitiva, lo que se persigue es crear entre los trabajadores, ilusiones sobre la revolución científico-técnica, como factor determinante en la eliminación automática de los antagonismos sociales y la consecución de justicia y paz social, sin necesidad de un cambio revolucionario en la sociedad capitalista.

•**Teoría de la Dependencia**, surge en los años cincuenta por iniciativa de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, cuyo representante principal fue Raúl Prebisch, quien sostiene que las condiciones de desarrollo de los país está supeditado a controlar la tasa de cambio, priorizar la inversión y capital nacional, promover la demanda interna protegiendo la producción nacional con cuotas y tarifas a

los mercados externos, pero permitiendo la entrada de divisas externas adecuadas, fortalecer el papel gubernamental efectivo tanto en términos de desarrollo nacional como poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias, y generar un sistema de seguro social, en especial para los sectores más pobres. La teoría de la dependencia combina elementos neo-marxistas con la teoría económica keynesiana.

• **Teoría de los Sistemas Mundiales**, reconoce que las teorías tradicionales del desarrollo no explican completamente las condiciones actuales del sistema capitalista con sus aspectos específicos de monopolio de capital, sus medios de transacción y sus operaciones a nivel mundial, que han alterado considerablemente las relaciones internacionales entre los países.

Los países del Tercer Mundo desarrollaron nuevos escenarios sobre los cuales intentaron elevar sus estándares de vida y mejorar sus condiciones sociales, que estaban relacionados con el hecho de que los sistemas internacionales financieros y de intercambio tenían cada vez menos influencia. Estas nuevas circunstancias económicas internacionales, instaron a un grupo de investigadores radicales, bajo el liderazgo de Immanuel Wallerstein, quienes llegaron a la conclusión de que, había nuevas actividades en la economía capitalista mundial que no podían ser explicadas dentro de los confines de la teoría tradicionales de desarrollo y de la dependencia.

En este contexto, esta escuela fija como principales supuestos la existencia de un fuerte nexo entre las ciencias sociales, la sociología, las disciplinas económicas y las políticas y reconoce: a) Que se le da mayor atención al desarrollo individual de cada una de estas disciplinas, antes que a la interacción entre ellas y cómo éstas interacciones afectan en términos reales las condiciones nacionales de una sociedad dada. b) En lugar de dirigir el análisis a cada una de las variables, es necesario estudiar la realidad de los sistemas sociales; y, c) Es indispensable reconocer el nuevo carácter del sistema capitalista.

• **Teoría de la Globalización**, en la misma línea que la anterior, centra y enfatiza en los vínculos culturales además de los económicos, financieros y políticos en donde, en esta comunicación cultural, uno de los factores más importantes es la creciente flexibilidad de la tecnología para conectar a la gente alrededor del mundo.

Esta teoría reconoce la importancia de los sistemas de comunicación globales, que permiten interactuar con mayor facilidad, no sólo a niveles gubernamentales, sino también a nivel de la población. En los países menos desarrollados, los grupos marginales, están insertándose en el contexto global, utilizando tecnología de última generación, a pesar que estas minorías, aún no están completamente integradas en el nuevo sistema mundial de comunicaciones.

Esta conectividad moderna que ha implicado modificaciones estructurales e importantes en los patrones económicos, sociales y culturales de cada país en particular, es sustancial en esta teoría, pues permite la conexión no solamente entre grupos dominantes, gobernantes, de estado con estado, sino, de una mayor cantidad de sectores sociales, minoritarios alrededor del mundo. Por otro lado, la revolución de la informática ha permitido cálculos y transacciones más rápidas relacionadas con valores e inversiones. La explosión del "internet" o la red, ha viabilizado una comunicación cada vez más expedita y expansiva; que insta definitivamente a la implementación de una "Economía virtual".

La teoría de la globalización, equivocadamente o intencionalmente, determina que la dirección principal del desarrollo debería ser aquella que emprendan los EEUU y Europa, a través de sus modelos neoliberales, aduciendo que los mejores patrones de comunicación y las herramientas para lograr superiores estándares de vida, se originan justamente en estas regiones de mayor desarrollo. Esto, sin duda se trata de un enfoque dogmático y etnocentrista, que está amparando una cultura política e ideológica.

De lo indicado se desprende que, la mundialización o globalización trae consigo intercambios en muchos aspectos del acontecer diario del ser humano, que tiene su faceta positiva; pero, por otra parte, el sometimiento y la imposición del mercado lo que concluye en una interdependencia de las economías, que se puede interpretar como un nuevo tipo de esclavitud, la de la economía global.

El capital especulador mundial, a través de la globalización, no persigue la conquista física de los territorios tercer mundistas, sino la de sus mercados, el control y la posesión de las economías de los países más débiles, en donde el acreedor se impone al Estado o al empresario, y lo global a lo nacional. La globalización, tal como se desarrolla actualmente, es el economicismo llevado al extremo, por lo que se considera que los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, no saldrán de esa condición, si persisten en el engaño, en su lugar, están obligados a redefinir conceptos fundamentales como Estado-nación, soberanía, independencia, fronteras, democracia y ciudadanía, en el marco de una nueva visión, que garantice un equilibrio mundial económico, social y ambiental.

Ante esta acuciante realidad, los países subdesarrollados o en vías del desarrollo, están conminados a su unificación, para hacer frente a la unión del sector financiero mundial. Pues como recuerda Galeano (1978): "No asistimos en estas tierras a la infancia salvaje del capitalismo, sino a su cruenta decrepitud. El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Es su consecuencia"

2.7.3 EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LA VIVIENDA

En 1987, después de tres años de trabajo, la Comisión Brundtland¹⁹ presenta su informe denominado “Nuestro Futuro Común”, el cual analiza entre otros los temas de: población, salud, educación, desarrollo urbano, energía, industria, los ecosistemas, el espacio, etc., dando sus respectivas recomendaciones, desde el punto de vista del DESARROLLO SUSTENTABLE, perdurable o sostenible; al cual lo definen como: “El desarrollo sostenido es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades...”.

El espíritu de este enfoque, es “corregir el curso del desarrollo”, orientar las políticas para un aprovechamiento de los recursos que ofrece la naturaleza, de manera racional, y así, cubrir las necesidades de la humanidad, garantizando al mismo tiempo idénticas demandas de las futuras generaciones. Es importante que el accionar diario del hombre propenda simultáneamente a ser socialmente justo, económicamente rentable y ambientalmente saludable. Es una visión de desarrollo socio-económico-ambiental, que propicia la solidaridad y la equidad intergeneracional.

En concordancia con lo expuesto, se puede colegir que en el orbe, no existe país que califique como desarrollado sustentablemente, pues, los pocos autocalificados, son fuertes económicamente, pero adolecen de serias débiles en lo social, albergando una población desprotegida, que la crítica mundial la ha apelado como el “cuarto mundo”. En la dimensión ecológica, son “potencias industrializadas” que causan fuertes impactos negativos, sobre todo con la emisión de ingentes cantidades de gases efecto invernadero que están provocando un calentamiento planetario de trágicas consecuencias. Son países que carecen de conciencia ambiental, engegucidos por un desarrollo unidireccional de lo monetario, resistiéndose a compromisos mínimos como los propuestos en el Protocolo de Kioto de 1992 (único tratado vigente sobre recorte de gases de efecto invernadero) y, en las Cumbres sobre el Cambio Climático, incluida la última (XVII), acaecida en Durban (Sudáfrica), que a pesar de la actitud dilatoria de EE. UU., China e India de posponer la aceptación de los acuerdos para luego del 2020, se logró extender la vigencia del Protocolo de Kioto.

Para lograr un desarrollo sustentable, es preciso cumplir con sus postulados en cada una de las actividades que realiza el ser humano, brindarle un nivel y calidad de vida aceptables, y lógicamente, cumpliendo con sus derechos básicos, en especial el de la vivienda, que es el tema que ocupa la presente investigación.

Para que una vivienda esté enmarcada irrestrictamente en el concepto de Desarrollo Sustentable, sus políticas y la misma vivienda física, tendrán que ser sometidas a una evaluación que certifique su grado de sustentabilidad. Una valoración, en base a los

¹⁹ En 1983 la ONU estableció una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por la sueca, Gro Harlem Brundtland.

modelos disponibles, científicamente concebidos y observando su incidencia en el diseño arquitectónico, tipología, estructura y materiales; para ello, se debe integrar sistémicamente lo económico, social, ambiental y tecnológico, para finalmente conseguir que sea digna y que garantice la vida de sus ocupantes; todo esto, sin agotar las materias primas para su construcción que brinda la naturaleza y así certificar el mismo uso, en las mismas condiciones, a las futuras generaciones.

En síntesis, lograr el desarrollo sustentable del sistema mundo, está en que todos y cada uno de sus países que lo componen, adopten políticas con profunda sensibilidad social y ambiental, encontrando una ponderación racional con lo económico. No se podrá conseguir este propósito si las potencias mundiales insisten en su posicionamiento económico a costa del empobrecimiento sistemático de resto de los países.

Por estas circunstancias es imperativo e inaplazable replantear la concepción de desarrollo tradicional, con las de SUSTENTABLE, con el diáfano objetivo de hacer un mundo más humano, justo, equitativo y sobre todo, que brinde protección a la naturaleza; pues, el medio ambiente ha sido la víctima silenciosa del desarrollo e enriquecimiento de las hoy consideradas “grandes potencias”.

2.8 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE

Las actividades productivas que realiza el ser humano, para asegurar su subsistencia, progreso y desarrollo, modifican, alteran y transforman las características básicas del medio ambiente, provocando su destrucción, que se agudiza por la imparable ejecución de obras civiles, cuyos impactos negativos son complejos y que se evidencian en una pérdida importante de la capa vegetal, deforestación, alteración de drenajes naturales y aguas subterránea, movilidad de especies silvestres, alteración del paisaje o vulnerabilidad a la erosión y deslaves, y según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD, las edificaciones en países desarrollados consumen el 40% de la energía, constituyéndose en un factor cardinal al cambio climático que sufre el planeta.

ARENAS CABELLO (2007) afirma que la construcción es una de las principales industrias, tanto por su peso económico como por su incidencia en el medio ambiente y en términos estadísticos, se puede decir que es la responsable del 50% de los recursos naturales empleados, del 40% de la energía consumida (incluyendo la energía en uso) y del 50% del total de los residuos generados. La mitad de los materiales empleados en la industria de la Construcción proceden de la corteza terrestre, produciendo anualmente en el ámbito de la Unión Europea (UE), 450 millones de toneladas de residuos de la construcción y demolición (RCD); esto es, más de una cuarta parte de todos los residuos generados. Este volumen de RCD aumenta constantemente, siendo su naturaleza cada vez más compleja a medida que se diversifican los materiales utilizados. Este hecho limita las posibilidades de reutilización y reciclado de los residuos, que en 2007 fue sólo

de un 28% (en el caso de España, un 5%), lo que aumenta la necesidad de crear vertederos y de intensificar la extracción de materias primas.

Además, por negligencias directas se tiene: dispersión en el almacenamiento y uso de materiales de construcción, alta e innecesaria generación de polvo y lodos, deficiente tratamiento de los desechos humanos y materiales, mal uso del agua como un descuido irracional en la relación de la obra con el entorno, y por ende con su población aledaña; entre otras externalidades negativas, que han ocasionado un castigo severo al ambiente, contribuyendo inconscientemente a un agotamiento temprano de los recursos naturales, y en particular los no renovables.

En este contexto, La Federación de la Industria de la Construcción Europea (FIEC), realizó en la ciudad de Luxemburgo, en mayo de 2000, un Congreso Regional, cuyo espíritu fue adoptar una carta constitucional sobre el Ambiente, que exhiba una actitud pro-activa, de previsión y protección a la naturaleza. Con la misma orientación, en Panamá, en septiembre del mismo año, tuvo realización el XXII Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción, cuyos principios entre otros fueron: fomentar políticas industriales de construcción con calidad total y ambientalmente sanas; identificar y cumplir metas adicionales de protección ambiental en sitios y entorno de las obras; promover el cambio tecnológico industrial con un enfoque de prevención ambiental, induciendo la promoción de procesos más limpios, más seguros y competitivos.

Los efectos negativos que la industria de la construcción provoca en el ambiente, obliga a un cambio de actitud de los constructores en general, para dar respuestas a los efectos concernientes a la planificación y sobre todo a la construcción de obras civiles y proponer actividades viables para prevenir, eliminar, disminuir, mitigar y controlar los efectos negativos de la construcción, de manera que los posibles problemas ambientales sean superados para bien de la presente y futuras generaciones, es decir, comprometiéndose a una “Construcción Sustentable”.

La construcción en general, debe estar consciente que satisfacer todas las necesidades de energía, agua, alimentos, vivienda etc., para una población mundial que en la actualidad ha superado los 7.000 millones de personas y, según las proyecciones al 2050, estará sobre los 9.000 millones²⁰, es sin dudas un reto magnánimo que debe ser enfrentado ahora, con enfoque integral, de sustentabilidad como se lo ha referido. La paz y supervivencia del planeta están supeditadas a garantizar la dotación de estas necesidades básicas, que será posible únicamente a través de un consenso global, mínimo, con políticas socioeconómicas y ambientales coherentes con la tesis planteada. Ventajosamente hay una sabiduría mundial que lucha fehacientemente contra la mentalidad consumista y el estilo de vida de los países autocalificados como “potencias”, que representan tan sólo el 15% de la población mundial²¹ pero que

²⁰Wikimedia Fundación, inc. POBLACIÓN MUNDIAL (2008)

²¹ GLOSARIO : DEPweb GRUPO DEL Banco Mundial (2010)

consumen alrededor del 70% de la energía requerida, todo justificado a nombre del desarrollo en libre mercado.

2.9 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO MUNDIAL Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Los datos estadísticos que refieren algunas importantes fuentes sobre la situación socioeconómica del mundo son alarmantes, a pesar de no ser exactos por la complejidad que demanda su levantamiento y también, por un manejo político irresponsable de los mismos. Llamó la atención cuando el Banco Mundial- BM en agosto de 2009, reveló la existencia de 1.400 millones de pobres en el planeta, a pesar que con anterioridad sostenía la cifra de 1.000 millones; es decir, en el acto surgieron 400 millones de pobres más.

Los números cambian vertiginosamente cada instante, como lo advierte Oxfam Internacional²², al referir que son 100 personas por minuto que ingresan al desfiladero de la pobreza. Amnistía Internacional²³ en 2009 señalaba que existían alrededor de 200.000 comunidades, unos 1.000 millones de individuos sobreviviendo en asentamientos precarios, víctimas de todo tipo de discriminación; cantidad que podría duplicarse para el año 2030. Las Naciones Unidas estiman en al menos 100 millones de gentes en el mundo no tienen casa. AMÍLCAR (2004) en su libro *¿Catástrofe o Nueva Sociedad?*, indicaba que entre el 50% y 60% de la población del mundo viven en casas con diferentes grados de deficiencia, mal equipadas, hacinadas y en condiciones ambientales inadmisibles. Según este mismo actor, en promedio y extrapolando con la actual población de 7.000 millones, serían aproximadamente 3.850 millones de seres humanos carentes de vivienda adecuada. También refiere que en los países desarrollados un 7% de habitantes carece de vivienda, en América Latina el 40%, África 60%, Asia y Oceanía el 50%.

Lo referenciado permite demostrar un desequilibrio estructural de la humanidad en todos los órdenes, que incluye, aunque no se ha mencionado, la agresión al planeta por la explotación indiscriminada de sus recursos naturales y de una contaminación sin precedentes. La situación es grave, ocasionada por los sistemas socio-económicos-políticos de concepción individualista, que vienen implementándose en el mundo entero, en especial, por presión de las grandes potencias que procuran su hegemonía sin menoscabo de la pobreza de la mayoría de los países. Es irreflexiva esta posición, porque todas estas carencias y destrucción se están revertiendo en esos mismos países en forma igual o a través de otras taras como el crimen organizado o el terrorismo. Se requiere entonces un consenso global, fortalecer las instituciones de carácter global, continental y regional, que de forma imparcial conduzcan a un mundo más equitativo y

²² Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones no gubernamentales independientes, fundada en 1995 cuyo es objetivo reducir la pobreza y la injusticia.

²³ Movimiento que se encuentra actuando en países, fundado por el Abogado británico Peter Benenson, que se ocupa a favor de las personas víctimas de violaciones de los derechos humanos.

solidario que revierta esas grandes diferencias entre países pobres y ricos, desarrollados y subdesarrollados, del norte o del sur.

Y recordar que la lucha por reivindicar el derecho a la vivienda para cada familia del planeta es una labor infinitamente grande, más aún, cuando su escasez va en vertiginoso incremento, no solamente por los aspectos que se señalan, sino además, por las crisis financieras mundiales que ya se han vuelto frecuentes y por desastres naturales como el Tsunami asiático y el terremoto en Haití.

2.10 LA VIVIENDA, UNA PREOCUPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU

La vivienda, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, está referida en el Artículo 25: “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; ...”.

Con base en lo señalado, en 1976 la ONU convocó a la Primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos, cita que se dio en Canadá y que se denominó HABITAT I, en donde se reconoció los principios fundamentales de: equidad, justicia social, solidaridad, dignidad humana, libertad de acción y movimiento y, estableció, que una vivienda con servicios adecuados es un derecho humano básico y obliga a los gobiernos signatarios a garantizarlo para todas las personas, empezando con los menos favorecidos, por medio de programas viables y la acción comunitaria; exigiéndoles además, a esforzarse para eliminar todo obstáculo que impidan el cumplimiento de esta meta. Como resultado de esta cita se instituyó el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, o como también se lo identifica UN-HABITAT, con sede en Nairobi – Kenya, cuya misión es facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos, colaborar con asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades y promover vivienda digna para todas y todos.

En el mismo año, entra en vigencia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual compromete a todos los Estados firmantes a reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, con el aprovisionamiento de alimentación, vestido y *vivienda*, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Veinte años después de Hábitat I, en 1996, el Comité especializado de la ONU, convoca a los países miembros a la Segunda Conferencia conocida como Hábitat II en Estambul Turquía. Este conclave, por la gran explosión urbana de las últimas décadas, se lo conoce adicionalmente como “Cumbre de la Ciudad” o “Cumbre Urbana”, que

abordó y discutió el tema: El desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización y vivienda adecuada para todos. En esta Cumbre se aprobó el Programa de Hábitat o Agenda Hábitat y se adoptó seguidamente la Declaración de Estambul, en la cual los estados se comprometen a respetar los objetivos, principios y recomendaciones de las resoluciones adoptadas, comprometiendo la ayuda mutua, para hacerlos realidad.

Esta reunión se caracterizó por la convocatoria de un amplio sector de la sociedad civil: las organizaciones radicadas en las comunidades: académica y científica, las autoridades locales, el sector privado y las ONGs²⁴. Estas últimas conformaron su propio comité “Comité II” o Comité de los Asociados” para participar oficial y activamente en las deliberaciones, presentando sus propuestas e ideas innovadoras, claro está, que lo hicieron con voz pero sin voto.

Cinco años posteriores a la “Cumbre de la Ciudad”, en junio de 2001, en la ciudad de Nueva York, la Asamblea General, a través de su programa UN-Hábitat, convocó en período extraordinario a la **Conferencia Estambul +5**²⁵, en la cual se evaluó el cumplimiento de la Agenda Hábitat a nivel mundial y, de cada Estado miembro; denotándose por una parte, la satisfacción por los progresos alcanzados, pero por otra, la preocupación por los obstáculos denunciados, adoptándose en este sentido una serie de medidas ulteriores y comprometiéndose nuevamente a realizar una revisión periódica de la futura aplicación del Programa de Hábitat con el fin de observar los avances y de considerar nuevas iniciativas.

A diferencia de lo sucedido en 1996, la red de ONGs - Hábitat Internacional Coalition (HIC), que agrupa a más de 400 organizaciones e individuos, que trabajan con el tema de la vivienda y asentamientos humanos, calificó al evento como un retroceso con respecto a los eventos de Hábitat I y Hábitat II, al no haber obtenido la apertura deseada y esperada como la tuvieron en Estambul, cuya participación fue muy activa; y, en un manifiesto condenaron la ausencia de toda referencia directa al derecho a la vivienda como un derecho humano, rechaza la exclusión en los debates de la sociedad civil representada por los gobiernos locales, organizaciones sociales y ONGs.

Debido al aumento rápido de la urbanización, de la pobreza y la desigualdad social en las ciudades, se puede afirmar que un billón de personas en el mundo viven en asentamientos precarios y más de la mitad de la humanidad está hoy en ciudades, con una estimación, que esta cantidad, llegará a dos tercios en los próximos años. Por recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2001, se consideró necesario reunir autoridades, gestores públicos, académicos y la sociedad civil organizada para presentar propuestas, iniciativas de éxito y salidas para superar los

²⁴Entidades de carácter privado, con fines sociales, creadas independientemente de los gobiernos y organismos internacionales; que pueden ser Asociaciones, Fundaciones, Corporaciones, entre otras formas. La expresión nació a raíz de invitaciones cursadas en la década de los 60s, por la ONU a este tipo de agrupaciones para que asistan a sus eventos.

²⁵Estambul + 5: Nombre dada a la Conferencia mundial efectuada en los EEUU, para examinar y evaluar el Programa Hábitat II que se realizó cinco años posteriores a Estambul- Turquía.

desafíos que estos centros urbanos presentan, para lo cual se propuso la realización del Foro Urbano Mundial –FUM, como un evento bienal que comenzó en 2002 en Nairobi-Kenia con el tema: Urbanización. El Segundo Foro se realizó en Barcelona España con la agenda: Inclusión e Integración, seguido por el tema: Ciudad Sustentable, que se abordó en el Foro III en Vancouver-Canadá. En China- Nanjing, en 2008, se llevó a cabo el Foro IV, con el contenido: Ciudades Armoniosas; el correspondiente a 2010 se efectuó en Río de Janeiro-Brasil con la problemática: Derecho a la Ciudad, uniendo la brecha urbana, con asuntos estratégicos como: acceso equitativo a la vivienda, diversidad cultural en las ciudades, gobernanza, participación, inclusión y urbanización sustentable y, el más reciente en septiembre de 2012 acaecido en Nápoles-Italia bajo el lema “Futuro Urbano”.

Siendo la “Cumbre Urbana” un referente de las Conferencias propiciadas por la ONU, es pertinente hacer reseña de sus resoluciones contenidas en el Programa Hábitat que se aborda a continuación:

➤ ***Programa de Hábitat o Agenda Hábitat***

Hábitat II estableció la Agenda Hábitat, la cual tiene vigencia hasta el año 2020 y está constituida por objetivos, principios y compromisos definidos, que establecen las directrices de la problemática vivienda y asentamientos humanos en el orbe, y de estrategias para su implantación y seguimiento. Esta agenda se obliga a los países miembros de la ONU, a erradicar de la pobreza, en el contexto del desarrollo sustentable, elevando la calidad de vida de las aldeas, pueblos y ciudades con un mejor equipamiento físico y superiores características espaciales. Insta para estos fines, el aporte de recursos financieros en base a principios de solidaridad, enfocando todo el esfuerzo hacia los grupos desfavorecidos y vulnerables.

Los objetivos que plantea este importante programa, están direccionados hacia el gran conglomerado, inmerso en la pobreza relativa o absoluta. Instan a impulsar asentamientos humanos sostenibles, mejorando los existentes “informales” o barrios tugurios; exhortan a proveer vivienda adecuada para todos, aplicando mecanismos que aumenten la oferta de viviendas asequibles y asegurando el acceso a la tierra, con la correspondiente seguridad jurídica de la tenencia. Estos objetivos llaman a proteger el medio ambiente con el uso eficiente de los recursos, sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas y eliminando su perturbación con energías agresivas o gases efecto invernadero. Finalmente, Impulsaran un amplio acceso igualitario de financiamiento con programas innovadores, fortaleciendo la gestión crediticia en todos los niveles.

El trabajo desplegado por Naciones Unidas a través de sus organismos especializados, para mejorar la calidad de vida de los habitantes del mundo entero, procurando la satisfacción de sus derechos humanos, entre ellos la vivienda, es muy amplio y loable; sin embargo, los cambios no son significativos, pues, persiste en forma

dramática la carencia de vivienda, los asentamientos humanos paupérrimos, la inaccesibilidad al suelo, la segregación, la discriminación por credos, razas o género, entre muchos otros quebrantamientos a la equidad e igualdad. Las buenas intenciones de Naciones Unidas, se desvanecen en la lucha desigual frente a quienes, justamente, propician las taras referidas a través de mafias inmobiliarias que acaparan el suelo e implantan sus viviendas mercancías, inclusive, despojando las tierras de comunidades enteras a pretexto del progreso y la modernidad, imponiendo precios especulativos inalcanzables para los dos tercios del planeta. A esto se suma las políticas neoliberales que obligan las potencias capitalistas, secundadas, lamentablemente por instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional-FMI²⁶ y el grupo del Banco Mundial -BM²⁷, que nacieron del mismo seno de ONU, pero que han distorsionado sus objetivos, obedientes a los grupúsculos del poder económico.

2.11 LA VIVIENDA EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).

La OEA es una institución de carácter regional fundada en 1948, que involucra, en la actualidad, a todos los países del continente americano y tiene como documento básico de su accionar La Carta de la Organización de los Estados Americanos, que recoge propósitos y principios esenciales para lograr un desarrollo integral de todos sus miembros eliminando la pobreza crítica, la injusticia, el desempleo, la discriminación y la inseguridad social. Exhorta además, a dedicar los máximos esfuerzos a la consecución de metas básicas como “Vivienda adecuada para todos los sectores de la población”.

Lamentablemente este documento base no considera a la vivienda como un derecho; sin embargo, lo hace la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre formulada por la misma Carta en el seno de la OEA. No existe organismo alguno que se ocupe en forma específica del aspecto vivienda, a pesar que en año de 1969 se creó la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), que no ha logrado instaurar un programa en esta materia. Por esta circunstancias la OEA no ejecuta acciones en este contexto y se limita a la protección y promoción los derechos humanos, receptando solicitudes de violación de los mismos, llegando al plano de investigar las denuncias que han sido aceptadas, pudiendo inclusive emitir juzgamiento a través de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que fuera establecida en el año de 1978.

Un hecho notable y único, fue el que se ventiló ante la CIDH, que aceptó y sometió a audiencia en el año de 2005, una demanda presentada por familias pobres sin techo, por violación al derecho de la vivienda en los EEUU, Canadá y Brasil, que fuera formulada en base a los postulados de la Declaración y Convención de Derechos Humanos, esta

²⁶Creado para fomentar la cooperación monetario internacional y la estabilidad mundial evitando las crisis financieras mundiales.

²⁷Institución financiera y técnica para los países en desarrollo del mundo.

última establecida en 1969, que conmina a los países que la suscriben a: respetar, proteger y cumplir con el derecho a una vivienda adecuada.

El análisis efectuado al máximo ente regional -OEA- conduce a visualizar que es necesario amplíe el trabajo a áreas específicas como el derecho a una vivienda digna, en particular para los sectores de muy bajos recursos económico de América Latina inmersos en la extrema pobreza, caso contrario, el Desarrollo Integral de los pueblos será una quimera y la intervención del organismo se vuelve intrascendente, pues de ninguna manera han incidido en las políticas estatales o gubernamentales de los países involucrados.

2.12 INICIATIVAS SUBREGIONALES SOBRE VIVIENDA

➤ MINURVI

Ante la necesidad de afrontar los incrementos de la pobreza, urbanización y déficit habitacional en América Latina y el Caribe, precipitados por la crisis económica de los años 80s, surge la iniciativa de los Ministros de Urbanismo y Vivienda de la región, auspiciados por la CEPAL, para constituir un organismo que cumpla con los propósitos referidos, a través de la reformulación consensuada de políticas nacionales y de reestructuración del sector vivienda.

En este contexto, en 1992 aparece el MINURVI como la primera instancia de coordinación política y cooperación regional en los temas de vivienda, desarrollo urbano y territorial; con el objeto de solucionar gradualmente los problemas del hábitat. Está integrada por los Ministros de Estado o Máximas Autoridades en los ámbitos señalados, cuyos órganos principales son la Asamblea General, el Comité Ejecutivo y la Secretaría Técnica. La reunión de creación tuvo lugar en la ciudad de Santiago de Chile con la participación de veinte y seis países entre ellos Ecuador; en la actualidad la conforman treinta y seis Estados.

La XXI Asamblea General del MINURVI se llevó a cabo en la ciudad de México, en el mes de agosto de 2012, en la que se evaluó su accionar y se arribó a la suscripción de la Declaración respectiva. Este documento reafirma la necesidad de fomentar el diseño, la construcción y operación de viviendas dignas y accesibles de manera sustentable, vinculadas al contexto urbano, con acceso a servicios, infraestructura y equipamiento que propicie la edificación y la restauración del tejido social.

Es pertinente indicar que se establecieron importantes acuerdos, como el intercambiar experiencias y la obligación de aportar información específica para la actualización de la base de datos del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos, que permitirá realizar un diagnóstico general, establecer

comparaciones entre países, arribar a conclusiones y así tener argumentos para la formulación consensuada de políticas habitacionales factibles y eficaces.

Se convino seguidamente a instar a todos los países a participar en las reuniones del Programa de Calidad y Productividad en Vivienda que se realizan anualmente en el estado miembro que lo solicite, con el fin de acordar normas y procedimientos para manejar criterios técnicos comunes inherentes a la calidad y productividad de vivienda social y el hábitat.

La Declaración establece el compromiso de elaborar una metodología a partir de conceptos convenidos, para la medición del déficit habitacional y urbano en la región. La elaboración de mapas de riesgo o amenazas ante desastres naturales que faciliten la adopción de estándares, regulaciones y normas de construcción de viviendas. La creación de incentivos para la construcción de vivienda social, al tiempo de generar fuentes de trabajo y estudiar el alquiler como alternativa del acceso a la vivienda.

El MINURVI constituye paralelamente los Foros Iberoamericanos de Vivienda y Desarrollo Urbano que son reuniones sectoriales preparatorias a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, que se celebran desde 1991. El último de ellos fue el XV, organizado en Buenos Aires –Argentina, en el mes de marzo de 2012, como instancia preparatoria para la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en agosto el mismo año en Ciudad de México.

La unidad de criterios y acción que persigue esta instancia regional, en el marco de la vivienda, es relevante, pues podrán ser implementados ampliamente con ciertas consideraciones o ajustes en base a las particularidades de cada país. De darse cumplimiento a los puntos concertados, en un corto plazo, se fortalecerían las instituciones de la región; sin embargo, no se observa la participación de la sociedad civil organizada, ni de representaciones de los “sin techo”, teniendo estas reuniones un fuerte matiz burocrático, que impide se realice concomitantemente una veeduría y evaluación externa de su trabajo

2.13 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

BAILON (2009) señala que: América Latina es el porvenir del mundo, por su historia, riqueza y diversidad natural, porque su pueblo es joven y conformado por una variedad étnica, que constituye en la actualidad 17% de la superficie terrestre y 9% de la población mundial, que ha sufrido una transformación, evidente en el mejoramiento de la educación, salud y la producción industrial, el fortalecimiento de las democracias respectivas, como el caso de Brasil, considerada la décima potencia económica mundial y el haber logrado que 14 latinoamericanos fueran galardonados con el premio nobel, sin embargo esta esperanza se ve avasallada por las cifras negativas de sus indicadores,

que permiten ver que las ciudades crecen rodeadas de miseria y quedan abandonados los campos, el aumento del déficit fiscal y también del hambre, la marginalidad y la delincuencia, es decir la crisis de desarrollo es evidente.

De los 583.6 millones de habitantes latinoamericanos estimados por la CEPAL²⁸ en 2011, 40 millones son iletrados²⁹. Los países de la región son los mayores deudores del mundo, por lo que se destinan alrededor del 53% del valor de las exportaciones, consecuentemente son los mayores exportadores de capital, con lo cual paradójicamente resulta que siendo pobres se puede subsidiar a los ricos y todavía sobrevivir, además se estima que existen más de 73 millones de analfabetos funcionales (incapacidad de comprender las ideas explícitas e implícitas de un texto).

La tasa de desempleo llegó al 6,4% en 2012 (CEPAL y OIT³⁰); por su parte el instituto de Educación Superior de América Latina y El Caribe – IESALC (2008), señala que la inversión pública en Educación en América Latina y el Caribe en promedio es de 5.4% del PIB, valor inferior al 8.5 % que dedican los países con economías más desarrolladas. La crisis internacional condujo a totalizar 189 millones de pobres (34.1% de la población), que incluye 76 millones de indigentes (13.7 % de la población), esta situación ha conducido a un déficit de vivienda en América Latina que supera la cantidad de 25 millones de viviendas. Solventar esa carencia requeriría no menos de 125 mil millones de dólares. En la actualidad una de cada tres familias de América Latina y el Caribe, un total de 59 millones de personas, habitan en una vivienda inadecuada o construida con materiales precarios o carentes de servicios básicos. Casi dos millones de las tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales en las zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles, según el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, de mayo de 2012.

Es incoherente que una región tan rica en recursos humanos y naturales (renovables y no renovables), esté en el contexto mundial calificada como subdesarrollada, con índices alarmantes como los señalados; el por qué, se lo encuentra en su tormentosa historia, que el escritor uruguayo Eduardo Galeno lo describe con maestría en su obra *Las Venas Abiertas de América Latina* (1971), en la que narra el saqueo y la explotación de la que ha sido sometida, desde la conquista por los europeos hasta la colonización por parte de los imperialistas, en especial los Estados Unidos; que han arrasado con el oro, plata, estaño, cobre, petróleo como los productos agrícolas azúcar, cacao, banano, y por los que han pagado una miseria. Latrocinio que continúa hasta estos días con la implementación de un “capitalismo salvaje”, el neoliberalismo que

²⁸ CEPAL; Comisión Económica para América Latina y el Caribe

²⁹ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), informe 2011

³⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT): agencia especializada de la ONU, cuyos principales objetivos son mejorar las condiciones de trabajo, promover empleos productivos, acelerar el desarrollo social y mejorar el nivel de vida de las personas en todo el mundo.

significa un importe de más del 53% de los ingresos latinoamericanos, destinados al pago de la deuda externa. Esta realidad, así lo expresa Galeano:

“Es América Latina, la región de las venas abiertas. Desde el descubrimiento hasta nuestros días, todo se ha trasmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder. Todo: la tierra, sus frutos y sus profundidades ricas en minerales, los hombres y su capacidad de trabajo y de consumo, los recursos naturales y los recursos humanos. El modo de producción y la estructura de clases de cada lugar ha sido sucesivamente determinados, desde fuera, por su incorporación al engranaje universal del capitalismo”.

2.14 POLÍTICAS DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA

2.14.1 POLÍTICAS TRADICIONALES

La historia de las políticas y esquemas de financiamiento para vivienda popular en Latinoamérica son similares en muchos de sus países, iniciando sus conceptualizaciones en la década de los años veinte del siglo anterior cuando la problemática habitacional se evidenciaba con mayor énfasis en las grandes ciudades y puertos marítimos, donde florecían las industrias y las exportaciones de productos agrícolas y mineros.

Las primeras iniciativas para solucionar la carencia de viviendas fueron impulsadas por los municipios y las instituciones de seguridad social, en muchos de los casos, respaldados por los gobiernos centrales; posteriormente, a partir de los años cuarenta, la mayoría de los estados optan políticas públicas de vivienda y su respectivo financiamiento, acometiéndolas a través de Instituciones, Juntas o Corporaciones estatales en calidad de promotoras, productoras y financistas de vivienda económicas, para las familias de escasos recursos económicos, y además, como suministradores de obras sanitarias y de agua potable.

Consecuentemente, la política adoptada casi de manera generalizada se basó en el principio del “Estado Protector” o “Hacedor – Dador” o referida por algunos críticos como Paternalista, fundamentada en subsidios, para lo cual se ofertaron soluciones habitacionales con costos inferiores a los reales, y con subvención del crédito, con tasas inferiores a las del mercado, en la que se incluyen aspectos como aquellos que los beneficiarios aportaban al financiamiento en forma limitada e indirecta. En mucho de los casos, la estrategia utilizada favorecía a los trabajadores formales, en especial los públicos, a quienes se les podía descontar los dividendos, para el pago de los créditos, de sus propios roles de pago. Este esquema aplicado forma parte de las Políticas Tradicionales de América Latina en conformidad con la denominación de algunos expertos.

Los buenos esfuerzos de estas instituciones gubernamentales fueron insuficientes ante el elevado déficit habitacional acumulado por décadas; la creciente población urbana exacerbada por las altas tasas de inmigración del campo a la ciudad; el continuo requerimiento de viviendas nuevas por la conformación de nuevos hogares; la iliquidez en que se vieron abocados las instituciones financieras Públicas, por el incumplimiento y morosidad de los beneficiados; la falta de planificación; la politización y el clientelismo en las adjudicaciones, y obviamente, por el mal de todos los tiempos, la corrupción. Lo referido en cifras significa que en América Latina, de una población de 583.600 habitantes, 127 millones de personas carecen de vivienda o habitan en casas de cartón³¹. El 79.5% de la población es urbana y se prevé para el 2050 que esta tasa llegue al 85.1%.³²

Finalmente, es preciso acotar que los Estados consideraron su deber resolver la problemática de vivienda pero, las estrategias implementadas llegaron a su agotamiento por una deficiente focalización, pues nunca sirvieron a los estratos de mayores carencias, dónde es obligada la participación estatal.

2.14.2 POLÍTICAS ACTUALES

Los esquemas tradicionales descritos para vivienda, llegaron a su fin en la década de los setenta y, en su remplazo se introducen nuevas políticas basadas en las reformas económicas que se impulsaron en los diferentes países encaminadas al libre mercado.

En muchos países de la región, ante este agotamiento se están aplicando políticas de vivienda sustentadas en la experiencia chilena, que es un prototipo orientado al mercado y al sector privado, implantado en 1978, en concordancia con la imposición del neoliberalismo en ese país austral en tiempos del dictador Pinochet; en las que el sector público asumía toda la responsabilidad de ofertar vivienda social, incluida la infraestructura sanitaria y vialidad, en éstas, obligatoriamente se involucran nuevos actores para compartir responsabilidades, en especial con el sector privado. Consecuentemente, el Estado asumió un cambio de estrategia, de “Hacedor” a “Facilitador”.

El Estado o sector público interviene en calidad de regulador, promotor y gestor de un sistema de subsidios directos a la demanda de vivienda y como agente “subsidiario” en determinados roles. El sector privado por una parte, representado por empresas inmobiliarias, cooperativas o sociedades mutuales, etc., asumen la responsabilidad de constructores, propiciando la creación de un mercado abierto de viviendas. Por otro lado, los bancos y otras instituciones crediticias son las encargadas de proporcionar los préstamos para el financiamiento respectivo en condiciones de mercado. Un cuarto actor es la propia familia beneficiaria de escasos recursos económicos, pero con cierta capacidad de ahorro, que satisfacen su participación con

³¹ Pontificio Consejo para la Pastoral de los Migrantes e Itinerantes del Vaticano (2008)

³² Anuario Estadístico de la CEPAL (2008)

una cuota inicial que puede ser en efectivo, lote de terreno, materiales de construcción o mano de obra. En este sentido, la vivienda se concibe como un bien que se adquiere con esfuerzo y ahorro; la familia y el Estado comparten responsabilidad para producirla.

Las entidades públicas en calidad de reguladoras fijan parámetros y normas para determinar estándares y precios de las viviendas nuevas de interés social; establecen los procesos de postulación y asignación de subsidios aplicando un mecanismo de focalización; determinan los requisitos del ahorro previo, según la solución habitacional elegida; norman las condiciones de participación de las empresas privadas en la construcción y en algunos casos se ocupan del acopio del suelo para vivienda popular.

El subsidio por lo general es un aporte económico del Estado, comúnmente denominado Bono, que lo entrega al jefe de hogar por una sola vez. El ahorro previo, es el aporte propio de los beneficiados al financiamiento del inmueble que va en función al nivel de ingresos de cada familia y necesariamente del costo de la vivienda elegida. Estos aportes y esfuerzos familiares contribuyen a legitimar la propiedad y disminuir el monto de los créditos.

En definitiva, a los gobiernos e instituciones de vivienda les fue fácil “copiar” un modelo que presentaba cierto éxito y que se adaptó a la exigencias de los organismos acreedores como el BID, que desechaba el modelo paternalista del Estado, para dar paso a la intervención de las instituciones financieras y empresas privadas, situación muy acorde con el modelo neoliberal imperante.

2.15 LA REALIDAD DEL ECUADOR EN LOS ASPECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Según datos arqueológicos, los primeros habitantes del territorio ecuatoriano procedían de cazadores nómadas venidos desde Asia, a través del estrecho de Behring de las sucesivas olas migratorias que llegaron hace unos quince mil años. Entre las primeras culturas aborígenes más importantes se tiene la Valdivia, Chorrera y Tolita, destacándose esta última en el campo de la metalurgia, llegando a trabajar el platino, que es un material que requiere técnicas avanzadas para su aprovechamiento. Este desarrollo toma un impulso muy importante con la llegada de los Incas desde los territorios del sur. La organización social que se cultivó fue colectivista, muy bien estructurada en el campo del poder con una formación militarista jerarquizada. Los pueblos contaron con idioma propio, un buen nivel cultural y altos conocimientos en agricultura, astronomía, comunicaciones y de construcción en general, logrados gracias la fuerza espiritual de la relación hombre- naturaleza.

Esta riqueza cultural, social, política e inclusive material se vieron fuertemente afectados con la llegada de los “Conquistadores” ibéricos, que arrasaron con las

civilizaciones nativas en todos los órdenes, propiciando sobre todo la muerte de miles de aborígenes. Transcurrieron casi tres siglos, tiempo que se encargó de agotar la lealtad al Rey de los propios españoles y obviamente, de los criollos y mestizos que empezaron a reivindicar sus intereses y a formularse la idea de romper con el nexo real. Así surgió en Quito, en el año de 1809 uno de los primeros intentos de emancipación que fracasó, pero sirvió para el fortalecimiento de los movimientos libertarios, que concluyeron con el triunfo de la Batalla de Pichincha, liderada por el Mariscal Antonio José de Sucre el 24 de mayo de 1822.

El Período Republicano, inicia en el año de 1830, el cual se caracteriza por mantener el sistema feudal, de dominación por parte de los nuevos grupos del poder económico. Este sistema social y político conservador y segregacionista caducó y en 1895, luego de intrincadas luchas en contra del sistema imperante, asumió la dirección del Estado un liberal, el General Eloy Alfaro. El proceso revolucionario que lo dirigió, trajo importantes cambios en lo social, político y jurídico del país.

Los gobiernos posteriores, sea en época de democracia o en regímenes de facto y/o militar, por lo general mantuvieron los privilegios de terratenientes y grupos de poder económico que continuaron afianzando un sistema capitalista dependiente y de sometimiento, en especial a los organismos acreedores de la banca internacional liderada por los EEUU, al igual de lo que sucedía en mucho países latinoamericanos.

Ecuador, en 1979 después de un largo período de dictadura militar regresó a la democracia, con el ascenso al poder de Jaime Roldós, en cuyo período se trató de imponer un estilo reformista de centro- izquierda, con tinte populista, que fue truncado por estar obligado a adoptar medidas drásticas como el alza de los combustibles, que le costó la oposición popular. Luego de su muerte, en 1981 le sucedió el demócrata cristiano Oswaldo Hurtado, quien por la crisis económica y los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional empezó un proceso de apertura al neoliberalismo, sin embargo este modelo económico se consolida en 1984, con la presidencia del ultraderechista León Febres Cordero, volcándose abiertamente hacia un modelo económico de corte empresarial de libre mercado. En 1988, luego de un gobierno violento y dictatorial, los ecuatorianos optan por la opción de centro representada por Rodrigo Borja Cevallos, quien en lo económico, fue la continuación de su antecesor, pero con mayores libertades, que permitieron el fortalecimiento del movimiento indígena, que en lo posterior, lo conduciría a estar representado en los poderes del Estado.

El péndulo político giró nuevamente a la derecha y asume la dirección del país el binomio Sixto Durán Ballén-Alberto Dahik, quienes efectivizaron el neoliberalismo con la privatización de empresas del Estado y el despido masivo de los trabajadores del sector público. Con el ofrecimiento de atender primordialmente a los más pobres, triunfa Abdalá Bucaram en la elecciones 1996, pero, defraudó al país desde la conformación de su primer gabinete, vinculado como ministros a representantes de los

grupos más poderosos y “establece un régimen basado en el nepotismo, la corrupción y la intolerancia; un estilo de gobierno de show y farándula, sin atender el malestar que esta situación va generando en el pueblo”³³. Un Paro General, que movilizó a más de dos millones de personas, fue el detonante para su destitución. El Congreso Nacional nombró al Dr. Fabián Alarcón como presidente interino. En este período de catorce meses no se realizó cambio alguno, manteniéndose inclusive la corrupción. Se destaca la aprobación de la 19va Constitución de la República, pero por una Asamblea Nacional de composición mayoritaria Social Cristiana - Democracia Popular, causantes de la grave situación financiera. Esta misma alianza toma la dirección del país en enero del año 2000, con Jamil Mahuad, que ante la profunda crisis, inicia su período con ajustes económicos impopulares como la “suspensión de subsidios”, siguió la quiebra de sector financiero privado, una hiperinflación, lo que provocaron una fuerte agitación social y bursátil, expresada a través de huelgas nacionales. En un acto de desesperación dejaron insubsistente la moneda oficial el sucre y adoptó al dólar estadounidense como nuevo valor de cambio; implementándose la dolarización. Las protestas ciudadanas se agudizaron, lo que culminó con el derrocamiento del presidente. Tras la creación de una junta efímera de salvación nacional, encabezada por el coronel golpista Lucio Gutiérrez, la cúpula militar decidió nombrar Presidente de la República, al hasta entonces vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano.

LARREA C. (2004), refiere: “La dolarización no fue el resultado de una estrategia económica de largo plazo. Fue la crisis la que condujo a la dolarización. Se esperaba que la estabilidad favoreciera la recuperación económica. Los hechos demuestran no sólo que la economía no se ha estabilizado, sino que han aparecido nuevos desequilibrios.”, agrega “Mantener la dolarización en las condiciones actuales, mediada por ajustes recesivos, conducirá a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, algo poco compatible con un régimen democrático. Las alternativas de retorno a un tipo de cambio flexible tampoco son simples.”

POZO M. (2010), reseña que, ante una deuda externa acumulada que sobrepasaba el 120 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), una inflación que llegó a cerca del 70 por ciento, con un ritmo hacia una hiperinflación, el deterioro sistemático de los índices sociales, la caída de los salarios reales, que significó la pérdida de dos tercios del poder adquisitivo en un año, deterioro en la credibilidad de la moneda nacional, que la gente se volcó a endeudarse, a ahorrar y sacar recursos vía la compra de dólares e inicio del auge de la migración: “...no había otra opción que buscar algo que rompa las expectativas, es decir, que la gente se tranquilice, deje de demandar dólares y pueda entrar en un proceso de convalecencia, en ese escenario es donde se adopta la dolarización más que como una solución, como una válvula de escape”. Además señala que: se produce un cambio de filosofía en el sistema bancario, donde la Superintendencia deja de ser la institución reguladora y de control de entidades

³³ SANTOS N -VÁZQUEZ S. (2009). *Ecuador: su realidad*

financiaras, que podían hacer lo estrictamente autorizado, a realizar ahora todo, excepto si está expresamente autorizado. Con lo que definitivamente, se ratificó la política de libre mercado.

El gobierno Noboa Bejarano aplicó el proceso de dolarización, confirmando el ofrecimiento que hizo Mahuad: una estabilización total de la economía. Sin embargo, nuevamente se adoptaron fuertes medidas económicas que propiciaron nuevas movilizaciones de los sectores populares e indígenas, que obligó al mandatario a declarar el estado de emergencia en el país.

En enero de 2003, asumió la presidencia de la República el Coronel Lucio Gutiérrez. A pesar de que su programa de gobierno fue de corte progresista, claudicó al adoptar un lineamiento neoliberal y una manifiesta sumisión hacia los acreedores, en especial los Estados Unidos. Gutiérrez fue apartado del poder por manifestantes en Quito, motivadas por el cambio ideológico referido, las denuncias de corrupción y sobre todo por haber manipulado la Corte Suprema de Justicia, en diciembre de 2004, al sustituir la mayor parte de los integrantes del alto tribunal, por amigos y adeptos, que tuvieron la consigna de anular los procesos por corrupción incoados a Bucaram y Noboa, para facilitar su regreso al Ecuador, como efectivamente se dio. Finalmente, el 20 de abril de 2005, luego de su accidentada huida, el Congreso destituyó a Gutiérrez y la jefatura del Estado recayó en el hasta entonces vicepresidente del país, Alfredo Palacio.

Palacio prometió en su discurso inaugural “refundar el Ecuador del siglo XXI”, pero todo quedó en la retórica, pues adoptó un modelo económico similar a los anteriores gobernantes, enmarcado en el libre mercado, a tal punto que impulsó fehacientemente las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) de sumisión con Estados Unidos, que no se efectivizó, gracias a la presión del pueblo y que sirvió de detonante para reactivar el conflicto social. En marzo de 2006, con grandes movilizaciones protagonizadas principalmente por las organizaciones populares e indígenas y que concomitantemente exigían la salida del país de la compañía petrolera estadounidense Occidental Petroleum (Oxy). Palacio tuvo incluso que decretar el estado de excepción en algunas de las provincias más afectadas por las movilizaciones.

Las elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2006 favoreció la propuesta del candidato de la izquierdista Alianza País y ex ministro del gobierno de Noboa, el economista Rafael Correa Delgado, quien le sustituyó oficialmente el 15 de enero de 2007. Triunfo facilitado por el agotamiento de un largo período neoliberal, la lucha histórica de los partidos y organizaciones de izquierda, el movimiento indígena y la esperanza del pueblo ecuatoriano ante una nueva propuesta del “socialismo del siglo XXI”.

En el gobierno del Presidente Correa se percibe una importante sensibilidad social, sobre todo por lo refrendado en la nueva Constitución de la República y sus programas sociales incluyendo el de vivienda. Sin embargo, aún está lejos de una verdadera

revolución, o “revolución ciudadana”, cuando no ha logrado distanciarse de camarillas que persisten en conservar las preventas personales facilitadas por el modelo de libre mercado. Sin embargo, la mayoría del pueblo ecuatoriano aún guarda la confianza de que se logre el derrotero de la equidad e igualdad.

Los resultados socio-económicos del país, luego de ciento ochenta años de República bajo gobiernos que han favorecido a los grupos del poder político y económico son adversos, pese a los esfuerzos de los últimos años, con un 30% de población en pobreza³⁴, un desempleo y subempleo de 4.6% y 42.00%³⁵, respectivamente; instituciones de justicia, control, policía y militares deslegitimizadas por el incremento permanente de la impunidad, corrupción e inseguridad. Una deuda externa e interna que rebasa los 15.000 millones de dólares que no permite mejorar el nivel y calidad de vida de sus habitantes, con un salario básico unificado de US \$ 292, menor al costo referencial de una Canasta Familiar Vital³⁶, determina en US \$ 434.7³⁷. A esto se suma una migración interna³⁸ del 14.86%, que modifica negativamente la tasa urbana de las ciudades, en especial de Quito y Guayaquil, una extrema pobreza urbana del 4.7%³⁹, inflación a octubre de 2012 de 4.92% en país dolarizado y, una balanza comercial no petrolera negativa. Un pueblo que le sigue costando superar las grandes crisis económicas de las décadas “perdidas”, de los 80 y 90, que se ha agudizado con la acaecida en 2007.

Un problema social sensible es la desintegración de las familias ecuatorianas y por ende de la sociedad, a causa de la migración externa, cuyos jefes de hogar abandonan el país por falta de oportunidades, en pos de trabajo para mejorar sus escuálidos ingresos. Paradójicamente, este grupo de compatriotas desarraigados han contribuido significativamente con la economía del país a través de las remesas, llegando a cifras superiores a los 3.000 millones de dólares anuales. Según el estudio de VIERA-GONZÁLEZ (2009), el destino de estas remesas es: 75% consumo diario, 21% inversiones y 4% para el pago de deudas. Del porcentaje de inversión, el 7% se destina a vivienda, representando el 1.47% del total receptado, equivalente a US \$25 millones por año. Desafortunadamente, este aporte se ha visto disminuido a partir de la crisis financiera mundial de 2008 por la pérdida del trabajo de los migrantes, pero que aún sigue siendo muy importante, cerrando el año 2011 con un monto de US \$ 2.672,2 millones.

³⁴Según INEC 2012, la pobreza por ingreso a diciembre de 2011, representa el 28.6% de la población total

³⁵CIFRAS ECONÓMICAS DE ECUADOR (DIC.2009)

³⁶ Denominada de la pobreza, considera la estructura fija de gastos y servicios para hogar tipo de 4 miembros; Octubre 2012

³⁷INEC (octubre 2012)

³⁸SUBCOMISIÓN DE TRABAJO MIGRANTE (2009): Desplazamiento geográfico al interior del país o territorio, que puede ser permanente o temporal, generalmente desde sectores tradicionalmente descuidados, por causas económicas y sociales.

³⁹INEC DIC-2012

2.16 POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ECUADOR IMPLEMENTADAS DESDE EL ESTADO

2.16.1 POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ECUADOR, PERÍODO: 1950 – 2006

ACOSTA (2009), en su estudio de Políticas de Vivienda en Ecuador hace referencia a la afirmación de Sepúlveda y Fernández, que la primera generación de políticas habitacionales en Ecuador se dio en los años 50 y 60, cuya denominación fue “llave en mano”, caracterizada por ser de escala nacional, en la cual el Estado desarrollaba programas reservándose la totalidad de las funciones: financista, diseñador, constructor, supervisor y evaluador, cuyos resultados fueron de baja cobertura, frente al déficit habitacional de esa época.

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, que permitió que a través del ahorro se destinen recursos hacia la vivienda, posibilitando desarrollar proyectos que se financien con créditos a largo plazo, generalmente destinados a clase media y alta.

Posteriormente, en el gobierno de Rodríguez Lara y con el auge petrolero y un fuerte endeudamiento, se impulsó la construcción de planes de vivienda entregando la llave de la casa a los beneficiados; sin embargo, no existió política escrita y aprobada, se implementaron programas que beneficiaron un sector de la sociedad denominado clase media, los cuales fueron de baja cobertura.

En los 70 y 80 se dan las denominadas “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. Con la restauración de la democracia en 1979 (Gobierno Roldós-Hurtado), se impulsó la planificación como forma de trabajo, puso en acción el Plan de Desarrollo y se plantearon 41 proyectos prioritarios, entre los que se encontraba la vivienda, con una meta de 143.400 de las cuales se construyeron únicamente 35.000 con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y 9.600 a través de Mutualistas

En 1980 se crea el Banco Ecuatoriano de Vivienda, con fondos provenientes del BID y del Banco Mundial, otorgándose préstamos hasta US\$1.200 para mejoramientos habitacionales por autoconstrucción. Entre 1980 y 1984 el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda construyeron 11.040, cubriendo el 30% del déficit total.

A partir de 1984, (Gobierno de Febres Cordero) con su lema de gobierno "*Pan, techo y empleo*", se planteó la meta de entregar 55.200 soluciones habitacionales y se emprendió un programa de construcción a través de un plan de crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, con un resultado de 104 mil soluciones habitacionales en los cuatro años⁴⁰.

⁴⁰ Archivos del BEV 2007

En 1988, (Gobierno del Dr. Rodrigo Borja), en su plan de trabajo no contempló explícitamente el aspecto de vivienda, sin embargo se impulsó programas habitacionales a través de la ejecución directa y crediticia del Banco Ecuatoriano de la Vivienda. En los cuatro años se construyeron 84 mil unidades y aquí se encuentran los "programas bandera" destinados a la clase media y media-baja⁴¹.

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, en este esquema 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 o también conocidas como Organizaciones No Gubernamentales – ONG, que se involucraron en el tema de vivienda. Para, Rolando Franco⁴², el paradigma emergente es aquel en el que el Estado ya no realiza todas las tareas, se busca la participación de la población, 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 Franco⁴³, 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.

En 1992, (Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén) se 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.

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 este esquema 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.

⁴¹Idem

⁴²CIAPE. 2000. Políticas Sociales y Ciudadanía. Uruguay.

⁴³Franco, Rolando, 1996. Paradigmas de la política social en América Latina. CEPAL.

En 1994 se realizó una inversión de 14,5 millones de dólares para la reconstrucción de 39.522 viviendas populares, que fueron ejecutadas por el MIDUVI y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. 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. El enfoque para el desarrollo del sector de vivienda se orientó hacia la construcción y no a la falta de financiamiento.

En 1996 (Gobierno del Abg. Abdalá Bucarán) se materializó el programa "Un solo toque", con el plan de vivienda El Recreo en Durán, no llegó a completarse el 20% de las 11 mil unidades proyectadas. El modelo de acceso solo favorecía aún a quien tenía capacidad de pago, familias que demostraban relación laboral de dependencia, certificado de ingresos. El Gobierno de Abdalá Bucaram, enfrentó una fuerte crisis de desprestigio y desconfianza, sin embargo, 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.

En 1998 el gobierno del Econ. Jamil Mahuad, el tema vivienda tuvo nuevo enfoque. El Ministerio de la Vivienda incorporó el concepto del crédito para el mejoramiento de la vivienda. Sistema a través del bono, financiado y supervisado por el BID. Se entregaron 23.833 bonos para vivienda nueva y 24.054 para mejoramiento⁴⁴, 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,

ACOSTA (2009)⁴⁵ considera que en el año 2000, la práctica en la dinámica económica y social del país, influenció en las políticas públicas de vivienda o los programas implementados fueran diseñados en base a la oferta, más que a la demanda, con una focalización confusa, lo que significaba que no estaban aplicados correctamente los requisitos y condiciones para la selección de la población a la que estaría dirigido el subsidio.

No existió un adecuado control para filtrar las familias postulantes, se presentó casos de alteración de información, no se llegó a los más pobres, porque los requisitos solicitados a las familias pasaban por tener un ahorro previo que obliga a tener una cuenta en una institución financiera y demostrar ingresos, aspectos que se han corregido. Es necesario reconocer, sin embargo que, se hicieron grandes esfuerzos a partir del 2000 en esta línea, pero también se ha hecho, más evidente la manipulación del tema de la vivienda, convirtiéndose en oferta de campaña, por parte de los políticos,

⁴⁴Archivo MIDUVI – Subsecretaría de Vivienda 2007- 2008.

⁴⁵ACOSTA, Miria E. (2009) Tesis : Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70 . FLACSO.

siendo ésta la única práctica sistemática.

En 2003 en el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez – Dr. Alfredo Palacio, se planteó 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.

En el período presidencial de Alfredo Palacio se 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 llegó a 1´430.000 unidades.

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

El impulso dado a los fideicomisos terminó convirtiéndose en cartera de primer piso. Lo que implicó un cambio sustancial a la política de operar como banca de segundo piso y el Banco asumió el riesgo de crédito directamente.

2.16.2 LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL VIGENTE DESDE EL 2007

➤ PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA VIVIENDA

El Gobierno del Econ. Rafael Correa Delgado que inició en 2007, optó por continuar con el Programa de Incentivos de la Vivienda (VIS)⁴⁶ manteniendo su concepción y diseño pero, con financiamiento propio e incrementando el monto del Bono (subsidio) y los máximos para vivienda nueva o mejoramiento. En todo caso el SIV continúa aplicando la fórmula A+B+C (Ahorro+ Bono+ Crédito), esto es: El Ahorro (A), esfuerzo propio del beneficiario; el Crédito (C) que lo garantizan también el futuro beneficiario, siempre que sea sujeto de crédito o tenga la capacidad de solventarlo directamente y finalmente el Bono (B) que lo asigna el Estado.

- **El Sistema de Incentivos para Vivienda Urbano, Urbano Marginal y Rural.**

⁴⁶ Este sistema VIS, está regulado por el texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de enero de 2003, pero, en la actualidad reformado y con nuevos parámetros para su reglamentación y operación. La incorporación de estas nuevas disposiciones están en conformidad con los Decretos Ejecutivos N° 110 y 151 de febrero y marzo de 2007 respectivamente, y del Acuerdo Ministerial N° 003 de febrero de 2007

Consiste en un Bono (subsidio) único y directo no reembolsable (tan solo por incumplimiento), concedido por el Estado ecuatoriano por intermedio del MIDUVI, destinado a financiar parte de una construcción, adquisición de vivienda nueva, pero también usada como alternativa para los migrantes y mejoramiento de una solución habitacional existente. Este aporte está dirigido a las familias de medianos y escasos recursos económicos que tengan legalizada la tenencia de su predio o casa a mejorar, que el ingreso familiar mensual no sea mayor a 2.5 salarios básicos unificados – SBU (US \$ 292), esto es 730 dólares americanos y justificar el ahorro como contraparte para completar el financiamiento. El Bono está en valores desde US \$ 1.500 a US \$ 5.000, en conformidad con la focalización por quintiles⁴⁷ y se lo aplica en base al Acuerdo Ministerial Nro. 0109 de julio de 2012.

De los resultados obtenidos en la aplicación de este sistema (SIV), en las administraciones anteriores, se ha constatado que esta política estatal no ha solucionado el problema habitacional del Ecuador, sino que sigue siendo un paliativo, como todos los programas de viviendas anteriores. La condicionante de que el aspirante sea sujeto de crédito en la banca privada, es sin duda un impedimento marginador de los “Sin Techo”, que son la mayoría.

➤ PRODUCTOS Y SERVICIOS DE LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL

Corporación Financiera Nacional (CFN), es una institución pública encargada de canalizar productos financieros y no financieros a los sectores productivos del país. Tiene específicamente dos opciones para los sectores de la vivienda, inmobiliarios y de la construcción; que los coloca a través de Instituciones Financieras Privadas previamente calificadas. Estos servicios no han llegado a la medida de las expectativas, por lo engorroso de los trámites y con más razón en las ciudades que se encuentran fuera de la residencia de la matriz de esta institución, que es la capital de la República.

- **CRÉDITO VIVIENDA.**- destinado a la adquisición de una vivienda nueva o usada, la construcción en terreno propio, ampliación y terminación de la existente. Los montos son hasta US\$ 80.000 con plazos hasta 15 años y tasas de interés máximas a la convencional establecida por el Banco Central del Ecuador. Para la compra de vivienda nueva existe un período de gracia de 90 días y para construcción en lote propio de 180 días. El tipo de garantía es Hipotecaría, negociada directamente entre la Institución Financiera Intermediaria y el Beneficiario.

- **CRÉDITO MULTISECTORIAL.**- Está dirigido a la financiación de inmuebles y construcción de proyectos habitacionales, hasta por un monto de US\$ 1'000.000,00, con plazos de hasta 10 años. Para activos fijos existe una gracia de 3 años y para la venta de vivienda de hasta 1 año.

⁴⁷Quintil: categorización de personas de bajos recursos económicos en conformidad con sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. En Ecuador el Quintil 1, representa menores ingresos y el Quintil 5, de mayores ingresos.

➤ INICIATIVAS DEL EJECUTIVO PARA SUPERAR LA CRISIS DE 2008

La crisis financiera mundial y la desactivación del aparato productivo en 2009, ubicó la tasa de desempleo cercana a los dos dígitos (9.1%), situación que conllevó al gobierno del Presidente Rafael Correa a la repatriación de 2.555 millones de dólares pertenecientes a la reserva monetaria internacional del país, a fin de invertir esos recursos en proyectos generadores de fuentes de empleo y la reactivación del aparato productivo, en especial al sector de la industria de la construcción.⁴⁸

En este contexto, se dispuso la colocación de 600 millones de dólares para vivienda a través de la Banca Pública, en los siguientes términos:

- US \$ 200 millones a través de la institución financiera estatal, Banco del Pacífico, con una tasa de interés del 5% y doce años plazo.
- US \$ 200 millones por intermedio del Banco Ecuatoriano de Vivienda para el financiamiento de proyectos habitacionales, y
- US \$ 200 millones para la entrega de un bono por US \$ 5.000 a quienes adquieran una casa cuyo valor no sobrepase los US \$ 60.000 hasta julio del 2010.

➤ INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL -IESS -Y LA VIVIENDA

Otro actor importante ha sido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que es una entidad autónoma con personería jurídica, recursos propios y distintos de los del Fisco; dirigida por representantes del Ejecutivo, empleadores y asegurados y encargada de aplicar el Sistema del Seguro General Obligatorio, que forma parte del sistema nacional de Seguridad Social.

La modalidad tradicional de financiamiento del IESS para vivienda ha sido el préstamo directo hipotecario subsidiado, pero desde mayo de 2009, se canaliza los recursos a través del Banco Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) creado por mandato constitucional.

- **CRÉDITOS HIPOTECARIOS.** El Biess ofrece préstamos hipotecarios para la adquisición de bienes inmuebles, como unidades de vivienda, construcción, remodelación, ampliación y/o mejoramiento de las mismas, terrenos, oficinas, locales comerciales o consultorios; así como también sustitución de créditos hipotecarios para viviendas otorgadas por otras instituciones financieras del país. Desde mediados de 2008 hasta finales de 2012 el Biess a nivel nacional ha otorgado un monto de US \$ 2,635.0 millones a 71,200.0 beneficiarios.
- **FIDEICOMISOS.** El Biess, en atención la oferta y demanda inmobiliaria, establece negocios en alianzas público - privadas para emprender en proyectos rentables de dotación de soluciones habitacionales y de servicios, pudiendo financiar hasta un 60%

⁴⁸ Diario El Tiempo, 22 de octubre de 2009.

del costo total del proyecto en capital o bienes, operando mediante la constitución de un fideicomiso inmobiliario y, el proponente en contra partida aportará con un mínimo del 40% restante para la realización de la obra.

2.17. CONTEXTO LEGAL DE ECUADOR EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA

La vigésima Constitución del Ecuador aprobada en Referendo de septiembre de 2008, establece un nuevo ordenamiento jurídico, en base del cual se están reestructurando y elaborando nuevas leyes. En el ámbito de la vivienda, está en proyecto la legislación correspondiente, denominada provisionalmente: *Ley del Hábitat y la Vivienda*. Sin embargo, a marzo de 2010 se encuentran en vigencia los siguientes instrumentos en los que se asientan las políticas del gobierno y de los organismos no gubernamentales.

✓ **La Constitución Política del Ecuador**

La Constitución Política del Ecuador, reconoce tácitamente el derecho de toda persona a un "hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica".

La carta magna continúa el tratamiento a la vivienda en el Título: Régimen del Buen Vivir, Inclusión y equidad, Sección: Hábitat y vivienda, con su Art. 375, que expresa la obligación del Estado en todos sus niveles de gobierno, a garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual se debe observar en implementar los aspectos referidos en sus numerales siguientes que relacionan los aspectos esenciales de suelo, infraestructura sanitaria y equipamiento comunitario. Se prevé corregir el déficit cualitativo con el mejoramiento de las viviendas precarias y garantizar un albergue para todas y todos, con la aplicación de un régimen especial alquiler de precios justos bajo la concepción del acceso universal a la vivienda. Se ratifica la rectoría del Estado en la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda, con protección a las familias de escasos recursos económicos y de las mujeres jefas de hogar.

Finalmente, el Art. 376 faculta a los municipios poder expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de la ciudad o programas de vivienda, prohibiendo las actuales prácticas especulativas del suelo, y en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

✓ **Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social**

Promulgada en 1985, cuyo objeto es fomentar el desarrollo de la vivienda de interés social, entendiéndose como tal, aquella que por su precio, sea susceptible de adquisición por los sectores de menores recursos, cuyo valor máximo, incluido el terreno, no supere lo USD \$ 8.000 y sólo podrá ser adquirido por personas que no son propietarias de vivienda en el territorio nacional.

Los promotores calificados con actividad económica exclusiva en la construcción de vivienda popular, pueden exonerarse con el 70% del impuesto a la renta y estar exento de cargas en las operaciones de crédito, para estos fines. En las transferencias de terrenos se considera la liberación del 80% de los impuestos fiscales, municipales y especiales. La Ley conmina al ministerio respectivo a encauzar por lo menos el 50% de la asignación estatal al préstamo para la vivienda de rural. Esta última obligación, es importante desde el aspecto de limitar la migración campo-ciudad.

✓ **Texto Unificado de Legislación secundaria del MIDUVI**

Este es una compilación de Decretos, articulados de los reglamentos, normas e instructivos de legislación secundaria, pertinentes en el marco de la vivienda. Es oportuno indicar que este texto fue elaborado por una Comisión Jurídica de Depuración Normativa, designada por la presidencia de la República a través del MIDUVI.

Aquí se destaca la creación del impuesto anual para vivienda rural de interés social, sobre el avalúo comercial de las propiedades urbanas cuyo valor sea superior a US \$ 803.99. La recaudación la realiza cada Municipio con una prima del 10%, y la administración de los recursos está a cargo del Banco Ecuatoriano de la Vivienda -BEV, con capacidad de realizar cualquier inversión financiera y de transferir el producto de las recaudaciones y los rendimientos al MIDUVI, de acuerdo a sus requerimientos.

✓ **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).**

En el art. 147.- Ejercicio de la competencia de hábitat y Vivienda, se determina que el Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas; que adoptara estrategias que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes, programas y proyectos contemplaran el financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

El código establece además una serie de incentivos como exoneraciones de pagos de impuestos y excepciones temporales en la venta o transferencia de dominio de

inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de interés social. Además se establecen mecanismo para la expropiación de terrenos con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo.

2.18 LOS GOBIERNOS SECCIONALES EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

✓ Municipio de Quito

En 1938, con la finalidad de parar el proceso de invasiones y de venta de predios a precios especulativos, se dictó un Decreto que se facultaba a las Municipalidad es atender privativamente la urbanización de la ciudad, pero desafortunadamente esta disposición fue derogada por la Cámara del Senado, ante la presión de los grupos de poder económico, y obviamente, por la propia composición de este cuerpo legislativo representando sus propios intereses. Sin embargo, algunos Gobiernos Seccionales han cumplido importantes políticas y acciones en el campo de la vivienda de interés social.

En 1940 el Alcalde, Carlos Andrade Marín aludiendo a esta problemática, refería que la ciudad paga impuestos para urbanizar e higienizar los barrios formados por los empresarios que simplemente median los lotes, definían calles y vendían los predios sin infraestructura sanitaria alguna. Con esta visión social, un sector progresistas del cabildo mocionaba la necesidad considerar la construcción de viviendas de bajo costo para la clase media, en especial para empleados públicos con renta fija y de legislar para frenar aquel negociado. Así, la municipalidad adquiere predios para urbanizarlos y comercializarlos directamente, con la condición de trasladar las ganancias al desarrollo del sector sur de la ciudad; lamentablemente, estas muy buenas intenciones se diluyeron, al reinvertirse esos beneficios, por influencias, en obras de la misma parte norte de la ciudad.

La segregación del espacio urbano era evidente, por lo que un sector edilicio planteó al cabildo la obligación de detenerla, sugiriendo un mayor roce entre las diferentes clases sociales e ir eliminando las zonas absolutamente demarcadas. No obstante, se persistía por parte del Ayuntamiento en una “planificación” discriminatoria, que definía barrios de primera y segunda clase para las familias pudientes en el norte de la ciudad, y los barrios obreros o fabriles en el sur de Quito. En este sentido el “Ilustre” Consejo Municipal de octubre de 1945, en forma burda, resuelve negar una petición de los ferroviarios para la adquisición de terrenos en la zona de la Carolina (norte), aduciendo la imposibilidad que este grupo pueda adaptarse a este sector y de que pueda construir residencias de primera clase⁴⁹.

La alcaldía de Quito en 1964 plantea el imperativo de elaborar un Plan de Ordenamiento Urbano atendiendo no solo criterios físicos de la ciudad, sino,

⁴⁹ El Proceso Urbano de Quito, LUCAS ACHIG (1983)

adicionalmente, los socio-económicos, y demás que la entidad edilicia se ocupe de la vivienda de interés social de bajo costo, para lo cual tendrá que realizar programas en colaboración con el Estado. Para 1967 la Capital contó con el “Plan Director de Quito”, que si bien, en el proceso de formulación instó a los asuntos sociales y económicos, en la práctica fueron recomendaciones de tipo eminente físicos, orientadas a buscar la autonomía de los distritos, zonas y sectores, para consolidar la segregación social en el espacio urbano.

El Consejo cantonal, por presión de los sectores suburbanos carentes de vivienda o servicios básico que iniciaban a organizarse, como “el Comité del Pueblo”, autorizó a la Comisión de Obras para levantar un plan piloto de vivienda que abarque al área, entre la estación de ferrocarriles en Chimbacalle, hasta el sector de San Bartolo, constituyéndose esta acción en la primera manifestación oficial en este ámbito.

En los años setenta a pesar de un auge importante en la construcción por encontrarse el Ecuador en bonanza petrolera, no se avanzó mayormente en la legislación sobre vivienda popular; pero paradójicamente, en el cabildo se aprobaban propuestas de inversión extranjera para edificaciones y condominios en las zonas primera y segunda, que obviamente conllevaba mejores réditos y mantenía la filosofía de separar a los barrios de tercera.

En la actualidad el Municipio capitalino tiene en marcha algunos programas de vivienda de interés social; entre ellos, dos al sur y uno al norte de la urbe. Para ser parte de estos planes se requiere pertenecer a una organización social, asociación, cooperativa, comité o gremio, pues el Ayuntamiento responde únicamente a la demanda organizada, que será calificada por la empresa municipal INNOVAR.UIO. A través de convenio con el MIDUVI, los proyectos se encuentran garantizados con el Bono para vivienda otorgado por el Estado. Las familias que califican a este incentivo estatal tienen aportar con el 10% del valor de la vivienda elegida. Las viviendas son de una y dos plantas con áreas desde 38 m² con costos que oscilan entre de USD \$ 9.000 hasta los USD \$ 25.000, la construcción está a cargo de empresas privadas, que tiene convenios con el gobierno local.

Los Proyectos de urbanización son integrales con los componentes de estructura urbana: edificación, accesibilidad, circulación, áreas verdes, estacionamientos y vías, correspondiendo en promedio, un 33% de la cabida total de equipamiento y área libre. El financiamiento es interinstitucional entre la municipalidad, el Estado con el MIDUVI y BEV, las organizaciones de vivienda y el sector privado. Un primer proyecto al extremo sur de la ciudad es “Quitumbe”, que se está construyendo en un área de 150 ha., y albergará 11.000 viviendas, que en promedio serían unos 50.000 habitantes. El segundo complejo en esta zona sur es “Garrochal” que cuenta con una extensión de 88ha.,y capacidad de 7.500 viviendas, para 30.000 mil personas. El tercer proyecto urbanístico es “Ciudad Bicentenario” al noroccidente de Quito, en el sector de Pomasqui, que cuenta con 75 ha., y alojará a 5.500 viviendas.

EL Municipio de Quito además está interviniendo en de centro de la ciudad con la construcción de 500 viviendas en terrenos del IESS, y mantiene el programa “Barrio Lindo”, para el mejoramiento de la infraestructura en general, con lo que persigue superar el déficit cuantitativo y cualitativo.

✓ **Municipio de Guayaquil**

El accionar de la municipalidad de Guayaquil en vivienda popular, tiene un dato interesante que se remonta al año 1950⁵⁰, cuando en el Ecuador se emprende por primera la construcción de casas colectivas en la administración del Dr. Rafael Mendoza Avilés. En 1980 el Ayuntamiento, en alianza con el gobierno a través de BEV, y préstamo del BM, dotó de lotes con servicios a unas 15.000 familias. Para los años de 1995-1996, el cabildo porteño, ante la presión de los asentamientos “informales”, se obliga a afrontar con el tema de tenencia de la tierra postergado por muchos años, y de legalizar las parcelas con sus respectivas viviendas precarias a más de 15.000 familias, entregándoles los títulos de propiedad

Desde el año 2002 se ha impulsado el plan habitacional de lotes con servicio denominado “Mucho Lote”, que tiene por objeto estimular y facilitar la compra de terreno urbanizado a bajo costo, menguar el déficit habitacional con la construcción de viviendas populares, como desalentar la ocupación de terrenos baldíos que ha sido una constante en el puerto principal. Este programa ha continuado en su segunda etapa cubriendo una entrega de unas 34.000 viviendas.

La alcaldía guayaquileña en el 2010 promovió el proyecto integral “Mi Lote”, que contemplaba la construcción total de 40.000 viviendas en un área de 3.695 ha.

✓ **Municipio de Cuenca**

En el año 2000, el I. Consejo Cantonal de Cuenca expide la ordenanza que regula la Planificación y Ejecución de Proyectos habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanizaciones y Viviendas Progresivas, para satisfacer a familias de ingresos medios y bajos de la población urbana. El carácter progresivo consiste en la posibilidad de evolución y desarrollo físico por etapas claramente determinadas que podrán ejecutarse previa la respectiva autorización municipal.

En 2001, se expide la Ordenanza de Constitución de la Empresa Municipal de Urbanización y Vivienda, EMUVI, cuyo objeto social es la urbanización del suelo y construcción de vivienda que generen alternativas habitacionales, entre otras, las de interés social, combatiendo, como lo refiere el documento, el déficit cuantitativo y cualitativo del cantón. Para julio de 2002 se aprueba su Reglamento.

⁵⁰ Historia de Guayaquil. HOYO-AVILES (2008)

Esta legislación compromete a la EMUVI a gestionar facilidades en entidades financieras privadas para que otorguen créditos a los interesados, hasta el 70% del valor de la vivienda. Una vez aprobado el préstamo por la banca, el solicitante cancela el 30% del valor de la casa, en calidad de contraparte para iniciar la obra, en la que puede incluir el Bono que otorga estado. Seguidamente se asigna el lote a preferencia del interesado, y se le extiende un registro de profesionales o constructoras calificadas para que en base a la elección del beneficiario de la tipologías predeterminadas, se inicia la construcción de la vivienda. Entre otros requisitos para acceder a los planes está, el de no poseer vivienda en el Cantón Cuenca; exhibir un certificado trabajo e ingresos (incluidas remesas del exterior), y presentar una información sumaria de residencia en Cuenca.

En una de las urbanizaciones: Los NOGALES, se ofrecían 190 casas, de 2 y 3 plantas (116 m²), con costos desde, aproximadamente, USD \$ 36.000 – USD \$ 39.000.

El municipio tiene además el programa “Recupera tu Casa” que brinda facilidades a los propietarios para mejorar el inmueble que esté considerado parte del inventario patrimonial de la ciudad y que sirva para vivienda. Para este fin se otorga un crédito hipotecario de USA \$ 8.000 por unidad habitable, con máximo de USD \$ 50.000 por casa; en el que se incluye los costos indirectos por estudios técnicos y de supervisión de obra: El plazo máximo es de 7 años y dos de gracia. El aporte de propietario es no menor al 20% del presupuesto total.

✓ Municipio de Loja

En el año 2005, con la llegada de una administración de corte socialista, el Municipio de Loja emprendió por primera vez en la ciudad con la construcción de vivienda popular para familias de bajos recursos y tratando de evitar la burocratización del ente administrativo responsable del tema señalado, crea vía ordenanza en marzo de 2005, la Empresa Municipal de Vivienda (VIVEM-LOJA).

El programa de vivienda propuesto y que se lo ejecutó entre los años 2006 a 2008, permitió concretar exitosamente la urbanización denominada "Ciudad Victoria" con la construcción de 900 viviendas de 38 y 92 m². Adicionalmente, se llevó a cabo el proyecto "Lote Bonito" con todos los servicios básicos y comunitarios, para familias que no estaban en condiciones de adquirir una casa.

Para calificar en este Proyecto de vivienda, el Jefe de hogar (padre o madre) debió tener por lo menos una carga familiar; demostrar ser de bajos recursos económicos, pero con cierta capacidad de ahorro, con ingresos fijos en un rango de USD \$300 a USD \$ 700; de no poseer en propiedad ningún bien inmueble, y de residir en la ciudad de Loja por un lapso no menor a cinco años. Para decidir sobre la calificación de los solicitantes,

la empresa VIVEM-Loja, sometió las carpetas a una evaluación adicional atendiendo a los indicadores señalados en la siguiente Tabla 2.1.

Tabla 2.1 Puntos para calificación de solicitantes.

MOTIVO	PUNTOS
Ecuatoriano	50
Casado	50
Madre Soltera	60
Unión libre	50
Divorciado	60
Viudo	60
Bienes(Carecer)	50
Hijo menor de 18 años	20 (c/u)
Hijo discapacitado	30 (c/u)
Padres mayores de 65	10

Una vez calificada o aceptada la familia postulante, ésta debió presentar los justificativos necesarios en la Regional del Ministerio de Urbanismo y Vivienda (MIDUVI), para aplicar el Bono de Vivienda Urbano de USD \$ 3.600, otorgado por el Estado ecuatoriano y concomitantemente, realizar las gestiones en un Banco local privado, que le certifique la obtención de un préstamo para cubrir el resto del costo de la vivienda.

Los costos de las viviendas sufrieron cierto reajuste, desde su primera versión, motivado por el alza de los precios en materiales de construcción y la propia inflación; se indican en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2 Costos de las viviendas Municipales en la Ciudad de Loja.

Superficie de la Vivienda	AÑO			
	2005	2006-2007	2008	2012
38 m ²	\$ 8.000	\$ 9.000	\$ 10.000	
92 m ²	\$ 15.000	\$ 16.500	\$ 18.000	22.500
Departamento 63 m ²				15.000

La continuación del gobierno municipal, para un nuevo período 2009 – 2014, permitió que se plantee un segundo programa de vivienda denominado “Ciudad Alegría”, propuesta que se la ha concebido con el mismo esquema del programa anterior, en el cual, en su primera etapa se construirán 415 viviendas de dos plantas y 900 departamentos multifamiliares de 63 m². Para una segunda etapa, se proyectaran viviendas de una planta. A este programa se incluye una nueva propuesta denominada “Casarilla” con lo que se aspira complementar las ofertas de campaña y cubrir al menos 800 soluciones habitacionales.

2.19 ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR

La política de vivienda descrita que rige a nivel nacional, está impulsada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), institución estatal que a pesar de tener sus Direcciones Regionales diseminadas en el país, es un ente burocrático manejado centralmente desde la Capital, pues sus Direcciones Regionales o Provinciales no dejan de ser oficinas de trámites. Al igual que su hacer administrativo, el técnico y financiero también está supeditado a los funcionarios capitalinos, pudiéndose determinar, sin lugar a duda, que su accionar no está concebido con enfoque sistémico y sustentable.

El modelo actual sobre vivienda no ha sufrido cambios conceptuales desde sus inicios en el año de 1998. Es una política de mercado donde el Estado aporta con un subsidio y el resto es asunto del beneficiario con los promotores o constructores de vivienda y banca privada. Los “cambios” implementados por los diferentes Gobiernos de turno son simplemente relacionados al incremento del rubro subsidio (Bono) y, de las coberturas en base al nivel económico de las familias. El aumento del Bono es, hasta cierto punto relativo, en virtud de la elevación constante del valor del suelo, materiales de construcción y obviamente, por el influjo de la inflación, que en 2008 cerró al 8.51% y el 2012 con 4.36%,⁵¹ redundando directamente en el incremento del precio de las viviendas.

Esta política está concebida para aquellas familias que tienen cierta capacidad de ahorro y que pueden ser aceptadas como sujetos de crédito por las financieras públicas y privadas. A parte, que el modelo ha sufrido problemas en su estrategia de focalización, la debilidad mayor está en no llegar a los estratos más deprimidos económicamente, a los pobres e indigentes que no tiene esa posibilidad de ahorrar y por ende de endeudamiento; ellos están simplemente afuera y no hay una fórmula alternativa.

En resumen, los resultados obtenidos en años anteriores con la aplicación del Sistema (SIV) no han logrado solucionar plenamente el problema habitacional del Ecuador, pues, aunque con algunas satisfacciones, sigue siendo un paliativo como todos los programas de viviendas anteriores al SIV, que mantienen alejado del recurso vivienda a todas las familias de bajos ingresos económicos que, como seres humanos, también requieren satisfacer este derecho fundamental, que una vez obtenido, les servirá de plataforma para iniciar la solución de necesidades como educación, salud o vestuario. La condición que el aspirante sea sujeto de crédito en la banca, es sin duda un impedimento supremo, que margina a la gran mayoría de los “Sin Techo”.

En Ecuador, de las cifras proporcionadas por el INEC⁵² según el Censo de Población y Vivienda de 2010, se deduce que 1'365.022,00 familias ecuatorianas son carentes de

⁵¹ Banco Central del Ecuador (2012)

⁵² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

vivienda propia, representando el 35.82% de los 3'810.548,00 hogares existentes y, es el 21.43 % correspondiente a 816.664 moradas que están en arriendo. Este aspecto cuantitativo está relacionado con la formación de nuevos hogares, que para 2011 se estimó en 73.559, el crecimiento vegetativo. El déficit cualitativo es muy relevante en el país que involucra a viviendas deterioradas, pero con capacidad de rehabilitación o reparación como, a las carentes de algún servicio básico (agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica). Estas cifras son corroboradas con los diferentes indicadores conexos con el tema vivienda; así, el “déficit de servicios residenciales básicos”⁵³ es de un 70%; El índice de Saneamiento Básico (ISB) rebasa el 54%, el “índice de necesidades básicas insatisfechas” afecta al 53% de los habitantes ecuatorianos y para septiembre de 2012, el coeficiente de GINI⁵⁴ se ubicó en 0.44⁵⁵.

Como se ha referido con anterioridad el tema vivienda es un problema estructural, que está estrechamente relacionado con lo económico, social, ambiental, tecnológico, político, de género, jurídico e ideológicos. Las causas de su elevado déficit, radica justamente en estas dimensiones mal consideradas o soslayadas por las políticas habitacionales impulsadas por los diferentes Gobiernos de turno. En todo el período analizado no ha existido la capacidad de respuesta del país para cubrir año a año por lo menos el volumen necesario de viviendas que demandan la formación de nuevos hogares. Es así, que entre Estado, la empresa privada y el sector solidario⁵⁶ se cubre únicamente, en promedio, un 40% del número requerido anual, quedando el resto (60%) como déficit cuantitativo o cualitativo, puesto que parte es satisfecho por el sector informal a través de la autoconstrucción.

Esta capacidad de respuesta insuficiente es motivada por la falta de recursos económicos, tanto del Estado como de su misma población, con una pobreza estructural cercana al 30%. Los recursos asignados al rubro vivienda por parte del Estado, no han sido optimizados por errores en la planificación habitacional y sus estrategias, por marcado centralismos desde la capital de la República y finalmente, por el mal endémico que persiste, la corrupción.

Un tercio de la población ecuatoriana, como se ha indicado, es pobre; por tanto, no tiene capacidad de generar vivienda, no tiene recursos para comprarla, como tampoco tiene posibilidades de endeudamiento; lo que ha obligado a este sector buscar albergue por el camino informal a través de la autoconstrucción, en terrenos inapropiados y sin infraestructura sanitaria, elevando además el déficit cualitativo. Otra parte de este sector simplemente no posee vivienda, engrosando al déficit cuantitativo y optando por el hacinamiento o tugurización, en especial en los centros urbanos del país. Esta incapacidad económica se fundamenta en la falta de fuentes de trabajo, en el

⁵³ Vivienda desprovista de agua, saneamiento, energía, expresado en porcentaje del total de viviendas.

⁵⁴ Coeficiente de GINI, mide la desigualdad de ingresos, que va de cero a uno, siendo cero la igualdad perfecta.

⁵⁵ INEC (2012)

⁵⁶ El concepto de economía solidaria o sector solidario abarca un amplio espectro de formas organizativas, que incluyen: las cooperativas, las empresas comunitarias, las asociaciones, las empresas solidarias de salud, las pre-cooperativas, los fondos de empleados, etc., en fin, todas aquellas formas organizativas que cumplan con los principios y fines de la economía solidaria.

desempleo y subempleo, tasas que para el mes de junio de 2012 fueron de 4.06% y 54.11%⁵⁷, respectivamente; en la inestabilidad laboral y sobre todo, en los bajos salarios, que se encuentra aún por debajo de la canasta familiar vital calculada en USD \$431.32, y muy por debajo de la básica que está en USD 595.70⁵⁸. Un pueblo que le sigue costando superar las grandes crisis económicas de las décadas “perdidas”, de los 80 y 90, que se ha agudizado con la acaecida en 2007.

El incremento de la población también contribuye al aumento de los déficits habitacionales; primeramente porque Ecuador, como otros países en desarrollo, presenta un índice de natalidad elevado y una rápida urbanización (con una tasa de crecimiento urbano cercano al 3%), motivada principalmente por la inmigración del campo a la ciudad. El Ecuador de un país netamente rural, hoy cuenta con aproximadamente un 70% de su población que vive en ciudades.

La privación a un gran número de familias ecuatorianas de ejercer su derecho a la vivienda, es además, el alto costo del suelo urbanizado. La especulación de este rubro, que actualmente es mucho más agresivo con la implantación indiscriminada del neoliberalismo, es inadvertida por las autoridades nacionales y seccionales, que más bien, en muchos de los casos, se han convertido en facilitadores de este negocio. De escasez de suelo en el Ecuador, ventajosamente aún no se puede hablar, pues existe un promedio del 35% de suelo urbano vacante, que está siendo objeto de la especulación.

Es justo reconocer la actitud y predisposición de algunos gobiernos seccionales, Municipios y Consejos Provinciales, de ocuparse del tema vivienda y suelo, en especial para las personas de escasos recursos económicos. Es una ardua tarea, pues deben afrontar un fuerte déficit acumulado por muchos años, gracias al acaparamiento de la tierra desde la fundación de las ciudades por “conquistadores” ibéricos, criollos y luego los mestizos aburguesados, pero además por la aplicación de sistemas injustos e individualistas como el feudalismos, capitalismo y hoy el neoliberalismo.

Se observa que no hay una política municipal nacional respecto a este tema, considerándose oportuno, que en el seno de la Asociación Municipalidades Ecuatorianas-AME, se conforme un una instancia específica para suelo y vivienda, que servirá además, para intercambiar experiencias e impulsar propuesta conjuntas.

La invariante de las políticas seccionales estudiadas está en que, las futuras familias beneficiarias requieren de ahorro y sobre todo, ser sujetas de crédito en el mercado financiero privado o público. En Guayaquil llama la atención los lotes con servicios con precio bastante bajo: USD \$ 1.125, y un financiamiento asequible para gente de muy escasos recursos, es una importante iniciativa, esperando una buena focalización, pero claro está, se encuentran ubicados demasiado lejos de los centros administrativos y comerciales, que el rubro transporte, a la postre, será muy significativo y de molestia

⁵⁷ INEC (2012)

⁵⁸ Idem

diaria, por el deplorable servicio que se brinda a estos sectores. La oferta de Cuenca es prácticamente, la de los promotores inmobiliarios particulares, dirigida a clase media. El Municipio de Loja, con una mejor concepción y visión social, impulsó por primera vez la promulgación de una ordenanza que legisla la creación de una Empresa Municipal de Vivienda, que es el brazo ejecutor del rubro vivienda para los sectores referidos. Es importante acotar que, a diferencia de lo que ocurre con las entidades técnicas anexas al MIDUVI, el trato y acercamiento con las familias beneficiadas son más directos y personalizados. Se observa además amplia flexibilidad y un grado de focalización mayor. El trabajo de la municipalidad lojana es relevante, pues ha construido dos urbanizaciones con los servicios básicos e implantado 1000 viviendas, 365 de 38 m² (una planta) y 645 de 92 m² (dos plantas) y 900 departamentos de 63 m², a más de las que se encuentran en proceso de construcción.

Estos esfuerzos son significativos y es justo valorarlo, pero son modelos que por su concepción, no podrán servir a la mayoría, precisamente las familias sin capacidad de ahorro y que no son calificadas por la banca como sujetos de crédito.

En este contexto, se ratifica la justificación al estudio socio-económico de estas familias que históricamente no han tenido cabida en ninguno de estos programas, para intentar formular propuestas o alternativas de política pública y de financiamiento como sus estrategias, que coadyuven a facilitarles el acceso a la vivienda.

2.20 ENFOQUE DE LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMA (TGS), EN LA VIVIENDA.

Como se lo ha venido reiterando, existe una restricción evidente del acceso a la vivienda para los sectores pobres e indigentes que no tienen capacidad de ahorro y por ende, de endeudamiento. Igualmente, se ha manifestado que se trata de una problemática estructural en la cual intervienen diferentes factores, por lo que resultaría vano abordar la temática sin un análisis con enfoque sistémico en el que primen los criterios de sustentabilidad, que lo trata ampliamente la Teoría General de Sistemas; con enfoque integrador, en forma global, incluyendo la interrelación entre los diferentes subsistemas y su entorno para mantener el equilibrio requerido; reconociendo desde luego, que tal interrelación es bidireccional, es decir, cuando el entorno cambia lo hará también cada uno de los subsistemas, que deberán obligadamente reacomodarse, de manera que se asegure el equilibrio: Sistema-Entorno. De igual forma, cuando se modifique el sistema, el entorno tiene que readaptarse y mutar para mejorar su eficiencia.

En un Sistema⁵⁹ las características de cada elemento tienen efecto sobre el conjunto, ningún elemento tiene un efecto independiente y cada uno influye por al menos en otro.

⁵⁹Sistema es un conjunto integrado de dos o más elementos vinculados con el medio que los rodea, interrelacionados e interdependientes.

Un sistema no puede subdividirse en sectores independientes, en consecuencia, el todo representa más que la suma de sus componentes y este accionar es el que se conoce como: sinergia (Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales). Finalmente, se puede manifestar que un sistema se puede dividir estructuralmente, pero no funcionalmente.

Con estas premisas conceptuales, la presente investigación recurre adicionalmente a la técnica: “Árbol de Problemas”, que consiste en identificar una situación negativa (problema central), que se intenta solucionar mediante una relación de tipo causa-efecto. Para ello es necesario identificar los subsistemas básicos que representan las variables de mayor influencia en la problemática planteada y hacer luego, el análisis de cada uno de ellos. Este examen se lo realiza con el fin de enumerar los factores o elementos que mayor incidencia, negativa o positiva, tienen sobre cada subsistema. Ver anexo Nro. 1.

3. METODOLOGÍA

3.1 PROCESO

La metodología aplicada en la presente investigación fue de carácter *descriptivo*, pues el objetivo consistió en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas de escasos recursos que viven en la ciudad de Loja, que han sido excluidas de optar por una vivienda, por la *“Existencia de inadecuadas políticas públicas, de financiamiento y gestión en el país”*. La meta de la investigación no se limitó a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables y los datos se recogieron en base de la hipótesis, luego se resume la información, de manera cuidadosa y se analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento y a la solución del problema.

Los datos de la presente investigación se expresan en términos cualitativos y cuantitativos. Los métodos y técnicas de investigación cualitativa permitieron examinar la naturaleza general de los fenómenos que afectan o imposibilitan solucionar el problema de la vivienda, habiéndose obtenido una gran cantidad de información, con limitado grado de precisión pero que permite una descripción holística de la temática planteada y la investigación cuantitativa, se utilizó para la exposición de datos que provienen de los cálculos.

El diseño o plan seleccionado para la investigación, con el fin de obtener la información requerida en pos de alcanzar los objetivos y analizar la certeza de la hipótesis expuesta, fue fundamentalmente no experimental de campo, pues, no se manipularon variables o conceptos; las observaciones recogidas de la problemática vivienda son tal cual se presentaron en la realidad.

En el contexto de este diseño, la investigación tuvo un perfil transeccional, puesto que la recolección de datos tiene un solo momento o tiempo único y finalmente, es transeccional correlacional, en vista a que se describen las relaciones entre variables.

3.1.1 IDENTIFICACIÓN DEL UNIVERSO O POBLACIÓN

El trabajo investigativo se desarrolló respetando el objeto de estudio, sus objetivos e hipótesis y, para poder constituir una población representativa y hacerla factible de cubrirla, el alcance de esta investigación se circunscribió al cantón Loja, que se encuentra en la parte austral del país, provincia de Loja, República del Ecuador; sin embargo, por aspectos logísticos y económicos fue obligado delimitar el área de cobertura considerando las cuatro parroquias urbanas y optar igualmente por cuatro de las trece parroquias rurales. La ciudad de Loja es la cabecera cantonal y provincial, con

una extensión de urbana 5.186,6 ha.⁶⁰, una altitud promedio de 2.147.5 m.s.n.m. y cuenta con 180.617 habitantes⁶¹.

La investigación tiene como universo a un grupo de jefes de familia, que por diferentes motivos, en especial el económico, no han sido favorecidos en programas de viviendas desarrollados por instituciones públicas y privadas del Cantón Loja, en el período 2007-2010. Se recabó una nómina de 650 personas, de las cuales fueron descartadas 220 por no cumplir con el perfil de la investigación o contar con direcciones domiciliarias erradas, lo que fue determinado mediante el “focusgroup”⁶², quedando delineada una población finita de 430 jefes de familias, que son el total de familias que constituyeron el universo de la investigación. Dentro de este registro constan nombres de jefes de hogar obtenidos directamente en los diferentes barrios periféricos de la ciudad de Loja, como también en las parroquias rurales, que presentaron características adecuadas al propósito del estudio, receptados a través del personal de apoyo de la investigación. Los entes que proporcionaron la información pertinente fueron: El Gobierno Autónomo Descentralizado, a través de su Empresa de Vivienda: Vivem-Loja; Asociación de Trabajadores municipales; Asociación del Pequeño Productor; Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda-MIDUVI Regional Loja, en especial sus Entidades Técnicas, que trabajan paralelamente con este portafolio, puesto que en el Ministerio no se llevan un registro de las familias no favorecidas.

3.1.2 SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Para la selección de la muestra se estableció primeramente una unidad de análisis caracterizada por un subconjunto extraído de ese universo disperso de familias. Para el tamaño de la muestra se aplicó la fórmula estadística recomendada, que está sujeta a la varianza de la población y de la propia muestra, como de su precisión en dependencia del error estándar elegido. La selección de los elementos muestrales, fue en forma aleatoria, para lo que se aplica un procedimiento estadístico- matemático, las que en cantidad coinciden con el tamaño calculado.

3.1.2.1 Tamaño

Se determinó en concordancia con el tipo de población que se estudia, reconociendo que se trata de una población finita menor a los 100.000 individuos, el modelo estadístico recomendado para estos casos y que se aplicó, es el siguiente:

$$n = \frac{Z^2 \cdot N_p \cdot p(1 - p)}{(N_p - 1) \cdot K^2 + Z^2 \cdot p(1 - p)}$$

Siendo:

n: Tamaño de la muestra

⁶⁰ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Loja, 2009.

⁶¹ INEC, Censo Población y Vivienda -2010

⁶² Prueba Piloto previo a la aplicación de la Encuesta para validar su eficacia.

- N_p** : Tamaño de la población objeto de estudio
- Z** : Número de unidades de desviación típica en una distribución normal que va a producir el grado de confianza deseado
- p** : Proporción de individuos de la población que cumplen una determinada característica, en este caso las necesidades básicas insatisfechas de vivienda
- $(1 - p)$** : Es la proporción de personas de la población que no cumplen una determinada característica
- K** : Error muestral o máxima diferencia que se llega a admitir entre la proporción de la población y la muestral para el nivel de confianza que se ha fijado. Este error se debe a que se trabaja con una muestra y no con el total de la población, es decir, error que se debe al método de muestreo.

Para el valor de la variable **p** , al no contar con un estudio directo, el investigador se situó en el peor de los escenarios, considerando que la probabilidad de que la muestra cumpla las características predeterminadas, sea igual a la de que no la cumpla, es decir **$p = 0.5$** . En esta investigación se tuvieron en cuenta los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se define como el número de personas que viven en condiciones de pobreza, expresados como porcentaje del total de la población en un determinado año. Atendiendo a estos criterios, se fijaron los siguientes valores a cada una de las variables que intervienen en la fórmula del tamaño muestral:

n : ?

$$N_p = 430$$

$Z = 1.96$ (Corresponde a un grado de confianza de 95%, para el cual el número de unidades de desviación típica es de 1,96)

$p = 0.494$ (Proporción de individuos de la población que cumplen una determinadas propiedades, en este caso las necesidades básicas insatisfechas de vivienda. Para el Cantón Loja el NBI es de 49,4% de acuerdo al SIISE⁶³- 2008)

$$(1 - p) = 0.506$$

$K = 0.10$ (El error muestral que se admitió en el estudio fue del 10%, por tener una población finita la que permitió focalizar las entrevistas a familias previamente establecidas)

$$\therefore n = \frac{(1.96)^2(430)(0.494)(0.506)}{(430 - 1)(0.10)^2 + (1.96)^2(0.494)(0.506)} = 130$$

En consecuencia, el resultado matemático determinó 130 elementos, que para los fines de la investigación se identificaron a través de los nombres de Jefes de hogar.

⁶³Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

3.1.2.2 Composición

Para la elección de los 130 nombres, se optó las subsiguientes consideraciones:

- 1) Se enumeraron todas las familias del universo desde el **001** hasta el **430**.
- 2) Empleando el Programa **STATS TM v2** para Windows, se solicita a su interfase de entrada que seleccione 130 números del total del universo con un límite inferior de **1** y superior de **430**. Luego de solicitar que el programa se ejecute, devuelve los 130 números seleccionados de manera aleatoria.
- 3) A partir de la numeración definida en el punto 1 de este procedimiento, se escogen aquellas familias cuyo número identificador inicial (en el Universo), se corresponde con cada uno de los números aleatorios que se determinaron en el paso anterior.

3.1.3 CRITERIOS ADOPTADOS PARA EL DISEÑO DE LA ENCUESTA A LA MUESTRA

En base a la concepción cuantitativa se determinó aplicar una *Encuesta*, que permita indagar la problemática planteada en el seno de sus actores principales. El proceso se efectuó a través de un cuestionario de carácter socioeconómico constituido con variables mensurable, las que fueron identificadas a través de la técnica “*Árbol de Problemas*”, en el que se fijó ocho *subsistemas básicos*. Ver **Anexo Nro. 1**.

Para que el presente estudio resultase viable desde los puntos de vista de su alcance y recursos, se decidió elegir dentro de cada Subsistema, aquellas variables que presentan mayor incidencia en la posible solución del problema de investigación (excluyendo la posibilidad de abordar todas las identificadas), que fueron precisamente las dispuestas en el Modelo de Encuesta, instrumento apropiado para contar con una validación externa a la investigación.

El trabajo de campo se desarrolló con la colaboración de un equipo auxiliar afín a las estadísticas y promoción social, que para facilitar la visita a las diferentes direcciones, se realizó una clasificación por parroquias urbanas y rurales. Es pertinente indicar que revisadas cada una de las encuestas, se observó que dos de ellas tenían incongruencia entre el ingreso familiar y los gastos, por lo que se dispuso su repetición. De la experiencia recogida, se puede anotar una importante colaboración de las familias encuestadas, con expectativas, pero también expresaban al final, su escepticismo por los múltiples ofrecimientos incumplidos de los que han sido objeto.

3.1.3.1 Análisis de los Datos

El análisis de los datos es con predominio del enfoque cuantitativo, en la medida de razonamientos, desde la estadística inferencial, que permitió someter a prueba la hipótesis y tuvo un ingrediente cualitativo en la interpretación de la observación como de las entrevistas a los actores en sus sitios de residencia, considerando desde luego su entorno.

3.1.3.2 Procesamiento de las Encuestas

La información recogida mediante las Encuestas se fundamentó en la *Estadística Descriptiva*⁶⁴, en virtud que todo el proceso de la investigación y sobre todo del análisis de la muestra, permitió inferir la conducta probabilística de todo el universo al cual perteneció. En un primer momento se analizó minuciosamente la validez de las entrevistas, luego, se aplicó los instrumentos estadísticos seleccionados cada una de ellas y seguidamente, se codificaron las preguntas y respuestas, facilitándose de esta manera el procesamiento de los datos. Las herramientas informáticas aplicadas fueron **Microsoft Excel 2007**⁶⁵ y **SSPS v13.0**⁶⁶, las que permitieron organizar, procesar, agrupar y presentar los resultados.

En el programa Excel se elaboró una hoja electrónica en la que se introdujeron los datos numéricos y se organizaron las variables según una matriz que sirvió de base para el procesamiento y análisis de los datos recogidos, llegando finalmente a presentarlos en forma de Tablas y Gráficos.

Este software SPSS v13.0, permitió combinar las variables y realizar el análisis descriptivo de la información en base a lo cual pudieron inferirse los resultados.

⁶⁴“La estadística descriptiva, por ejemplo trata de la tabulación de datos, su presentación en forma gráfica o ilustrativa y el cálculo de medidas descriptivas”, Manual de Estadística, Editado por eumed.net 2004, David Ruiz Muños.

⁶⁵Se trata de una hoja electrónica cuya principal función es realizar operaciones matemáticas a partir de una potente calculadora, y a la vez computar complejas interrelaciones. Ordenar y presentar en forma de gráfico los resultados obtenidos, permitiendo además colocar, disponer y buscar datos, así como insertar bloques de texto e imágenes

⁶⁶Software estadístico que ofrece un rápido entorno de modelación visual desde lo más simple hasta lo complejo para crear modelos de manera interactiva y realizar cambios utilizando técnicas analíticas probadas y acreditadas. El SPSS 13.0 genera información para toma de decisiones más acertadas, utilizando potentes estadísticos, entendiendo y presentando los resultados en formato de tablas de gran calidad o bien en forma de gráficos.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS FAMILIAS EXCLUIDAS EN ATENCIÓN DE VIVIENDA EN EL CANTÓN LOJA

La metodología establecida y la elección aleatoria de las familias que no aprobaron para la asignación de una solución habitacional en los diferentes programas de vivienda en el Cantón Loja, definió que de las 16 parroquias existentes, se deba cubrir las encuestas en todas las cuatro parroquias urbanas y en cuatro de las 13 rurales.

En las parroquias urbanas se concentró el 73.8% de los encuestados (96 familias), distribuidas de la siguiente manera: San Sebastián (10), Sucre (29), El Sagrario (8) y El Valle (49). El 26.2% (34 familias) se aplicaron en las parroquias rurales Taquil (19), San Lucas (5), Malacatos (5) y Vilcabamba (5). La **Figura 4.1** describe en porcentaje la distribución muestral por parroquias.

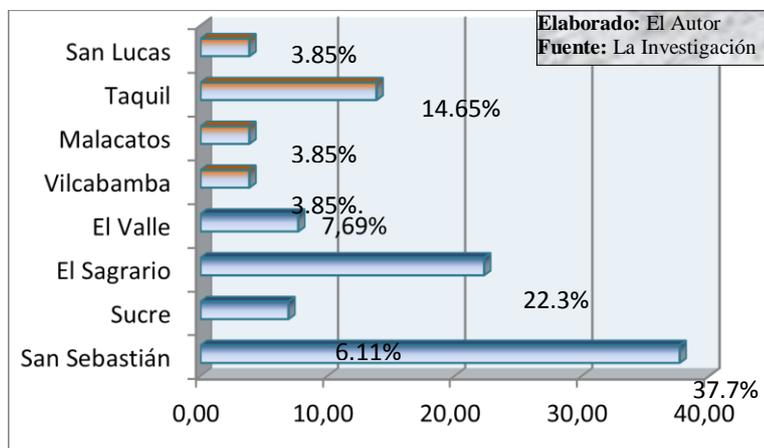


Fig. 4.1 Parroquias visitadas durante el proceso de Encuesta

Si se efectúa un pequeño análisis de la distribución aleatoria de la muestra y de sus resultados, se puede explicar el hecho de que casi las tres cuartas partes de las familias entrevistadas (73,8%), se ubiquen en las parroquias urbanas, lo cual concuerda con la residencia de la mayoría de la población del cantón Loja, pues si se compara con los porcentajes de la población urbana y rural que compone la población total, según el Censo 2010, se obtiene que de los 214.855 habitantes el 68% está en el área urbana; 13% en la periferia y únicamente el 19% en la rural, lo que permite inferir que el requerimiento de vivienda siempre estará mayoritariamente en el sector urbano.

4.1.1 ESTRUCTURA SOCIAL

4.1.1.1 JEFATURA FAMILIAR

Al efectuarse el acercamiento a cada familia y solicitar un diálogo con el responsable del Hogar, se obtuvo que el 67.0% de las entrevistas se realizaron a padres de familia (un total de 87 encuestados), mientras que 41 fueron efectuadas a madres de familia, que representaron 31.5%. Sólo el 1.5% de las personas a las que se aplicó la encuesta afirmaron no ser cabeza de familia.

La **Figura 4.2** permite establecer que casi el 70% de los hogares, mantiene a la figura del hombre como Jefe de Familia, lo cual tiene una imbricación de costumbre y género muy enraizada todavía en el cantón Loja, pero que no afecta el análisis de la presente investigación; sin embargo, tendría su incidencia el momento de realizar la solicitud para la inscripción de las fichas de vivienda, pues es el representante del hogar el que aplica o encabeza el pedido de vivienda.

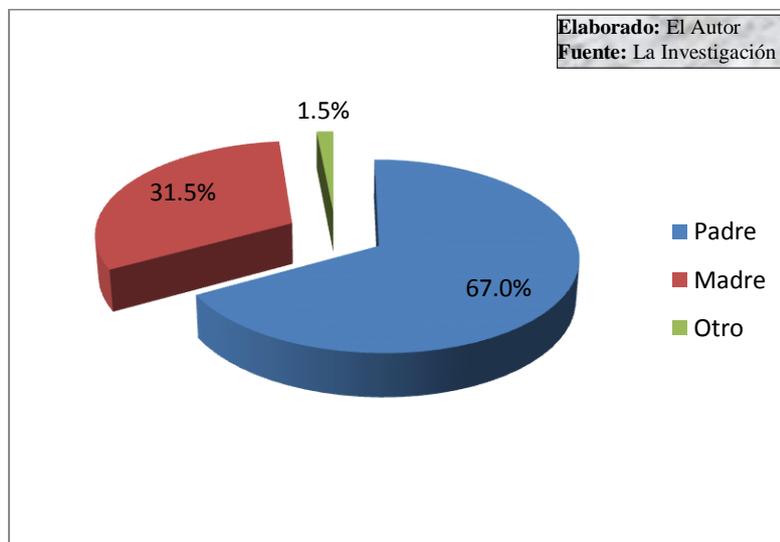


Fig. 4.2 Jefes de Familia

4.1.1.2 ORGANIZACIÓN FAMILIAR

En lo relacionado con la tipología familiar, predominaron las familias tradicionales o de tipo Nuclear (padre, madre e hijos) con 71 hogares que son el 54.6% de la muestra; 15.4% de las personas están en condición de solteras sin hijos, equivalente a 20 individuos; un 13.1% son de tipo Mono paternal (padre o madre e hijos), representando a 17 familias; 11 personas son casadas pero viven solas, con un 8.5%; mientras que el porcentaje restante equivalente al 8,4% se distribuyen en: personas separadas sin hijos, hogares de hecho o en unión libre, divorciadas y personas temporalmente solas.

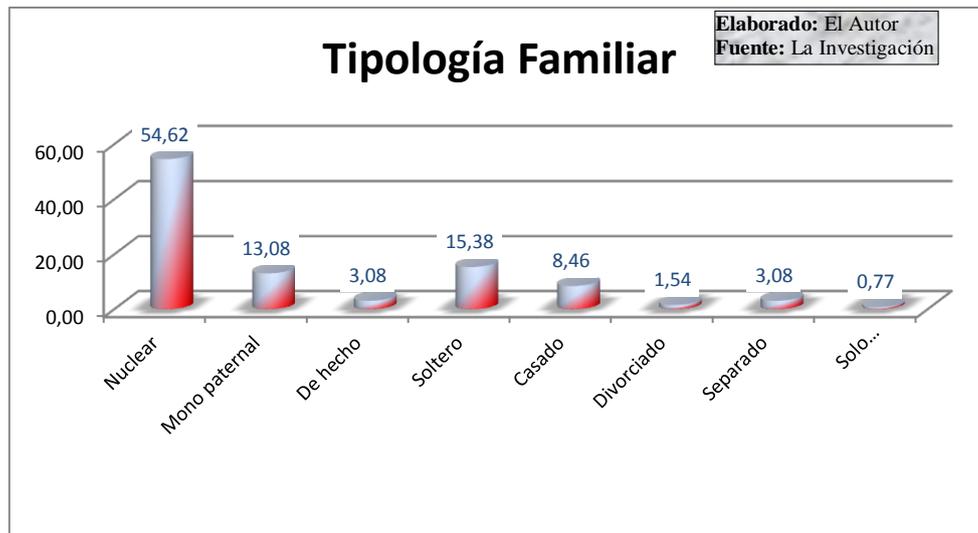


Fig. 4.3 Tipología de las Familias encuestadas

Se aprecia la prevalencia del tipo de familia nuclear (Figura 4.3), seguida en proporcionalidad de los solteros y del mono paterno. Estos resultados permiten colegir que a pesar del proceso migratorio que ha sufrido la provincia de Loja, específicamente en el cantón Loja, aún es muy representativo el tipo de familia nuclear, resultando más favorable en las parroquias rurales. Sin embargo es de atención el número de familias solteras que representan el 15,38%.

Los resultados expuestos permiten considerar la posibilidad de orientar la tipología y tamaño de casas, villas, multifamiliares y/o departamentos al momento de acometer sus diseños; por ejemplo, al tener un significativo número de familias solteras y mono-paternales, se estimaría para este conglomerado la solución habitacional de apartamentos, que en los últimos años ha tomado relevancia en el país con un 11.7 % de preferencias y, del 8.1% en la provincia de Loja. La encuesta ha ratificado que el requerimiento de vivienda mayoritariamente lo demandan los hogares de tipo nuclear, sin embargo, para proyecciones a mediano y largo plazo es importante atender a la reducción de integrantes, que en la actualidad son de 3.8; además se consideraría la tendencia creciente del estado conyugal en unión libre, que a nivel nacional es del 20.4 % y en la provincia de Loja del 8.8%.

Esta tipología familiar influye adicionalmente en los ingresos, cuando son dos o más integrantes aportantes económicamente, están en mejores condiciones de afrontar las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, transporte, etc. y, con un esfuerzo adicional consignarían un ahorro mensual para asegurar la compra de alguna solución habitacional o al menos, de mantenerse en un programa de vivienda. Según cifras oficiales la media en el país es de 1.6 perceptores⁶⁷.

⁶⁷ Perceptor; miembro de un hogar que aporta con ingresos.

4.1.1.3 MIEMBROS DE LA FAMILIA Y/O EN DEPENDENCIA

En la Encuesta se ha consultado sobre la variable de miembros en dependencia e ingresos familiares. Los integrantes del hogar fluctúan entre 0 y 9 individuos; existiendo una alta significancia en la estructura familiar nuclear, seguida por la categoría de soltero y en tercer lugar la figura mono paternal.

Los resultados revelan que las familias “nuclear” tienen en promedio cuatro dependientes, con ingresos mensuales de US \$204; en tanto, la categoría mono paternal, está conformada por tres miembros y disponen de US \$150. En familias “de hecho”, esta integración corresponde a cuatro personas, con réditos de US \$220. La condición de “soltero” tiene dos individuos a su cargo y perciben US \$179 al mes y finalmente, la tipología “casado que vive sólo”, que se relaciona con los migrantes, tiene cuatro integrantes y median los US \$238, que es un monto superior a los casos anteriores, por las remesas que reciben periódicamente.

Los datos procesados indican un promedio de cuatro dependientes por estructura familiar, cifra que concuerda con la media nacional de 3.8 integrantes por hogar, como se refirió en el ítem anterior. Para solventar los gastos cuentan con un ingreso de US \$204, que es una cantidad muy por debajo para cubrir la Canasta Familiar Vital, que estuvo a US\$ 431.94⁶⁸ en octubre de 2012; situación que definitivamente no permite cubrir las necesidades más perentorias, incluyendo la vivienda. Es por tanto, una obligación del Estado concebir políticas de vivienda para este amplio sector de la sociedad que no tienen ninguna posibilidad de ahorro para este bien, que es un derecho como lo determina la Constitución del País.

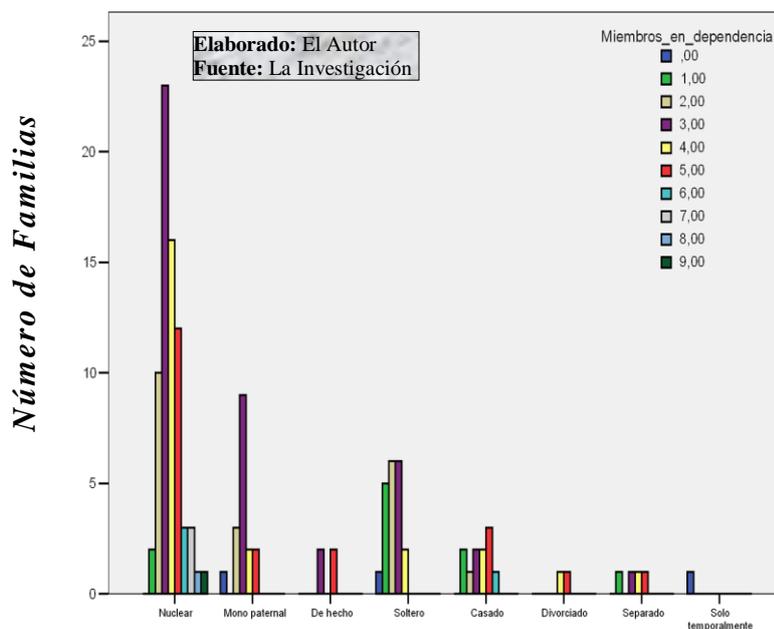


Fig. 4.4 Cantidad de familiares dependientes

⁶⁸ INEC-2012

4.1.1.4 ESCOLARIDAD

El 97.76% de los Jefes de familia, que corresponde a 127 personas, tienen algún grado de instrucción, no significando que hayan culminado sus estudios, 48 de ellas están en nivel primario, 77 en secundario y 2 en pregrado. Únicamente tres adultos mayores no poseen grado de escolaridad alguno, pero refirieron saber leer, lo que significa que no existieron casos de analfabetismo. La escolaridad entre las y los jefes de hogar es buena, sin embargo se observa una instrucción menor en la mujer, denotándose una desigualdad importante por género. La **Figura 4.5** resume este indicador importante, que se complementa con el subsiguiente análisis, en el que se infiere el “grado de escolaridad”, **Figura 4.5.a**.

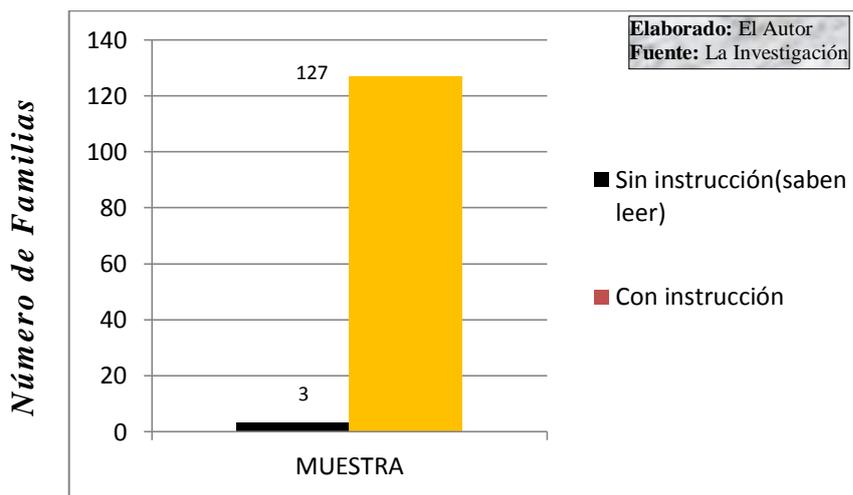


Fig. 4.5 Instrucción del Jefe de familia

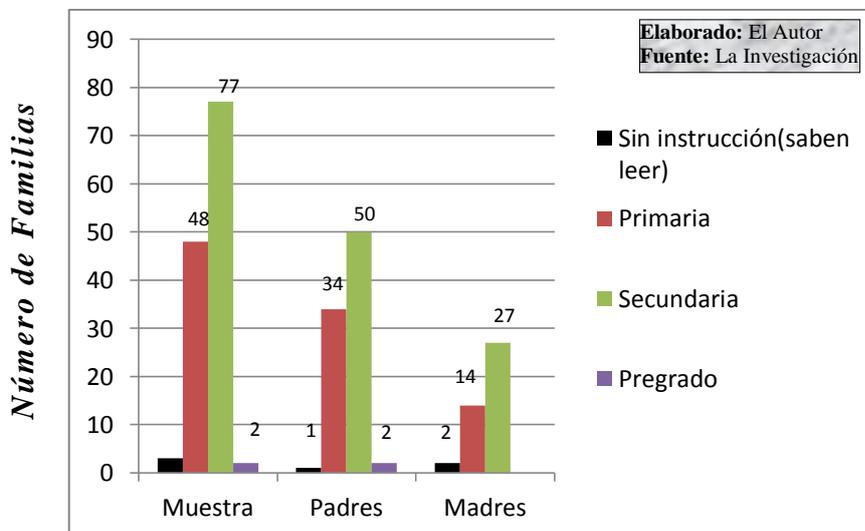


Fig. 4.5.a Escolaridad de los Jefes de familia

➤ GRADO DE ESCOLARIDAD

☞ Educación Primaria

El 36.92% de la muestra tiene educación primaria, es decir 48 entrevistados, de estos, 34 (70.83%) son padres y 14 (29.12%) madres. De los padres, el 91.18% han completado todos los años de estudio y de las mujeres el 64.29%. Los promedios de edad son 34 años en varones y 46 en mujeres.

☞ Educación Secundaria

El 59.23% (77 jefes de hogar) de la muestra, manifiesta tener algún nivel de educación, de este total 50 son padres (64.94%) y de ellos, el 54% alcanzó el bachillerato, mientras que el resto (46%) no culminó sus estudios medios. Son 27 madres que poseen educación secundaria, de las cuales un 52% (14 jefas), terminaron esta enseñanza y el 48% (13 señoras) manifiestan no haber culminado este nivel de escolaridad.

☞ Pregrado

Sólo dos entrevistados muestrales, el 1.54% poseen preparación de pregrado, aunque ninguno de ellos pudo completar este nivel de instrucción y obtener su título profesional. La [Figura 4.5.a](#) ilustra esta estratificación.

El grado de escolaridad se entiende como la suma de años aprobados dividido para el número de personas, que no se determinó propiamente en el presente estudio por requerir una valoración más minuciosa, pero haciendo un ejercicio de los datos recabados, se infiere que el grupo estudiado está bajo la estadística nacional, que para 2010 se encontraba en 9.5 grados de estudio⁶⁹

Los resultados expresan que los jefes de familia han logrado superar una barrera importante como es el analfabetismo, que por lo general conlleva a la ignorancia y sumisión. En cambio, con el nivel de instrucción que poseen están en la capacidad de discernir la realidad y asumir con responsabilidad cualquier oportunidad que permita superar su crítica situación como sería el caso de adquirir una vivienda, situación corroborada por los entrevistados, que son personas que han intentado aplicar en los programas de vivienda, pero que no han logrado la calificación por sus bajos ingresos.

Estudios refieren la relación directa entre la escolaridad y la oportunidad de trabajo, que significa mejores ingresos: “dado los niveles bajos de escolaridad, una política de mejoramiento de ingreso debe estar acompañada de otra que eleve el nivel educativo de la población”⁷⁰. En consecuencia, se puede afirmar que el grupo estudiado tiene, por su grado de escolaridad, un potencial importante para responder ante un programa de

⁶⁹ INEC, Censo 2010

⁷⁰ INEI- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú). www.inei.gob.pe

vivienda con su trabajo y salario, pero es primordial asegurarles esa fuente ocupacional a largo plazo. En la **figura 4.6** se aprecia la calidad de escolaridad de los Jefes de familia.

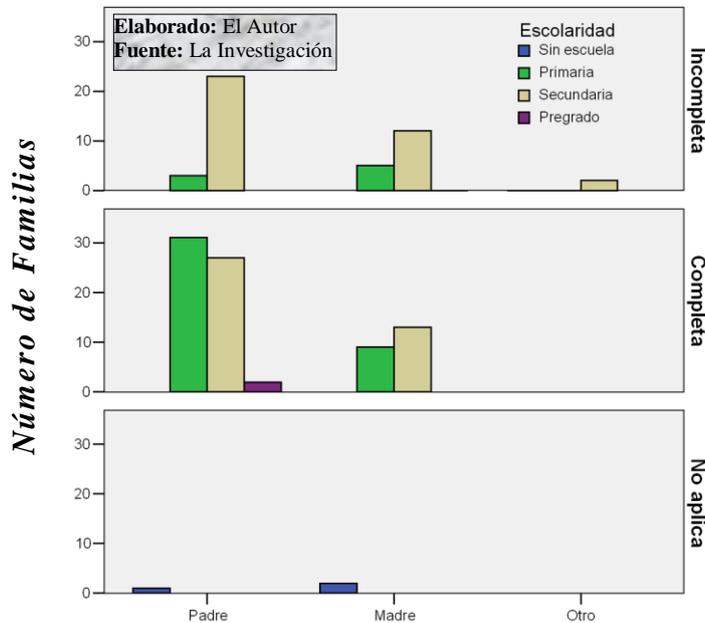


Fig. 4.6 Calidad de escolaridad del Jefe de familia

4.1.1.5 OCUPACIÓN

En la **Tabla 4.1** se agruparon por categorías las diferentes actividades ocupacionales que fueron denunciadas en las entrevistas.

Tabla 4.1 Categorías ocupacionales de los entrevistados

Ocupación		
	Frecuencia	%
Empleado público	6	4.62
Servicios	33	25.38
Servicios profesionales	4	3.08
QQ.DD	19	14.62
Construcción	10	7.69
Comercio	10	7.69
Estudiante	1	0.77
Agente Ventas o vendedor	9	6.92
Agricultura	21	16.15
Artesanos	11	8.46
Vivandería	6	4.62
Total	130	100.00
Elaboración: El Autor		
Fuente: La Investigación		

La **Figura 4.7** recurre a un histograma de frecuencia para graficar los resultados de la **Tabla 4.1**.

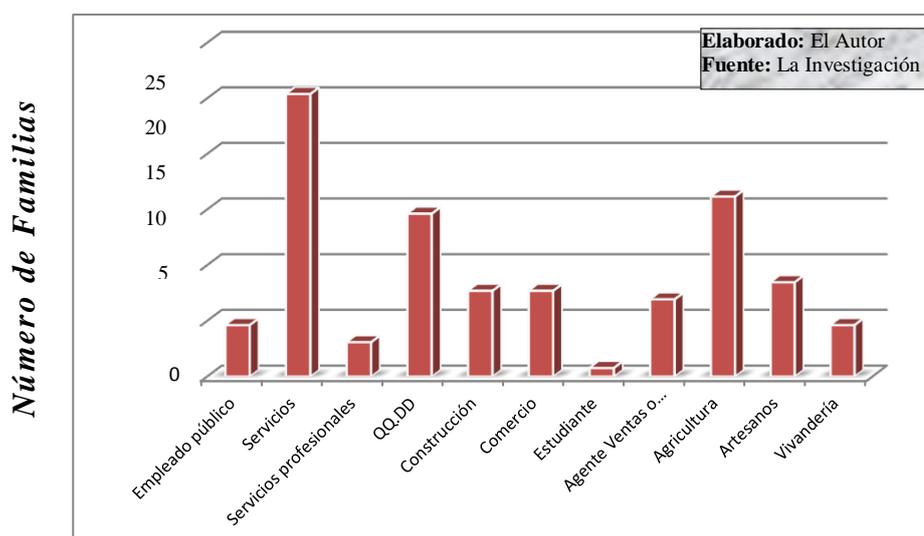


Fig. 4.7 Categorías ocupacionales del entrevistado

Se aprecia en la gráfica que el sector Servicios, es la principal actividad económica en la que se desenvuelven los investigados, en la que se engloban oficios como: seguridad, choferes, meseros y conserjes. La agricultura es otra de las ocupaciones de mayor frecuencia, resultado comprensible pues un 85% de los que se dedican a esta actividad habitan en las parroquias rurales de: Taquil, San Lucas, Malacatos y Vilcabamba.

El empleo, trabajo u ocupación, sin duda es una herramienta básica para la consecución de una vivienda, es la generadora del factor monetario, indispensable al momento de gestionar cualquier alternativa habitabilidad. Se observa que cada jefe de familia tiene su destreza, incluido obviamente el trabajo esencial como son los “quehaceres domésticos”, que en la actualidad aún no son debidamente valorados y remunerados. En consecuencia, e igual a lo inferido en el ítem anterior, existe potencial para insertarse en el aparato productivo pero, se requiere colaboración estatal y solidaridad general, que garantice un trabajo digno y una remuneración justa.

Los resultados declaran además la necesidad de particularizar los proyectos para cada región, provincia, ciudad, parroquia, caserío e inclusive estrato aún que esté disperso como el que refiere el presente estudio. En estadísticas nacionales, según el Censo Económico 2010, las actividades predominantes son el comercio, servicios y artesanía en su orden.

4.1.1.6 ESTABILIDAD LABORAL

En lo concerniente a estabilidad laboral, los datos analizados develan que el 52.31%, representado por 68 encuestados, tienen un empleo permanente; el 41.54% constituido por 54 jefes de familia cuentan con trabajo temporal o también denominado subempleo y el 6.15% que son 8 padres o madres, están en la desocupación. La **Figura 4.8** indica esta distribución ocupacional.

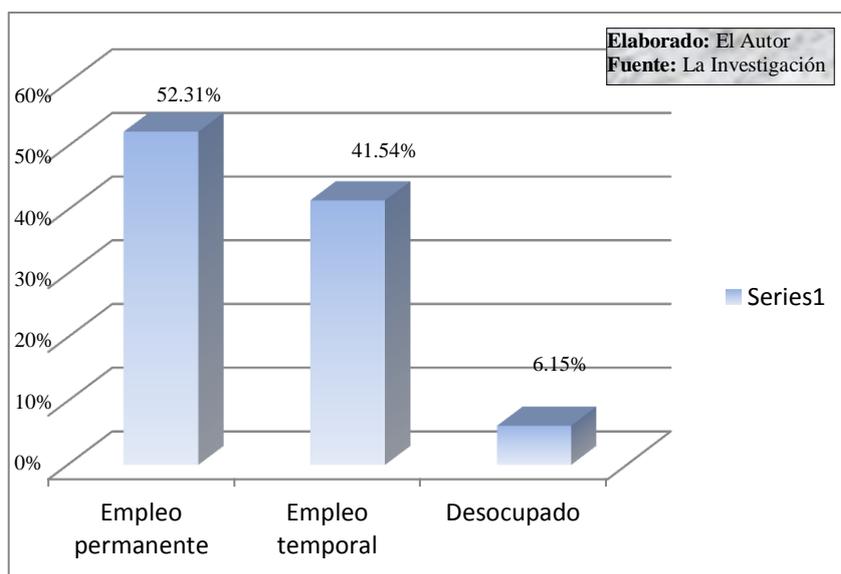


Fig. 4.8 Distribución ocupacional del entrevistado

Comparadas con las cifras que ofrece el INEC para el mes de junio de 2012, ocupación plena 40.45%, Subempleo 54.11% y desempleo 4.06%, las obtenidas en el trabajo de investigación son más favorables pero, obviamente de gran preocupación, con cerca de 50% de la población encuestada en el subempleo y desocupación. Las circunstancias de no contar con régimen laboral estable, incapacita económicamente a las familias condenándolas a la pobreza e indigencia y alejándolas cada vez más de la posibilidad de cubrir elementales derechos como el de vivienda propia. Esto es, un sector de ecuatorianos que siguen pagando injustamente las grandes crisis económicas capitalistas de las décadas “perdidas”, de los 80 y 90, como de la originada por la especulación inmobiliaria en los EEUU y Europa, que ha repercutido fuertemente en familias ecuatorianas de migrantes, al haberse extendido la desocupación en aquellos países, disminuyendo drásticamente sus ingresos por remesas.

Uno de los aspectos primarios a considerar en proyecciones viviendistas en el Ecuador, es el campo laboral, implementado políticas para fortalecer e impulsar al sector productivo, tanto público como privado, a fin de crear fuentes de trabajo y acercar las posibilidades de empleo permanente que redundará en la estabilidad de ingresos y remuneraciones fijas, permitiendo a las familias capacidad de ahorro o endeudamiento, que son condicionantes esenciales en la adquisición de empréstitos en el sector inmobiliario.

4.1.1.7 SEGURIDAD SOCIAL

Un 32.3% de la muestra, 42 jefes de familia tienen su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El 67.7% restante (88 encuestados), no cuenta con esta asistencia social.

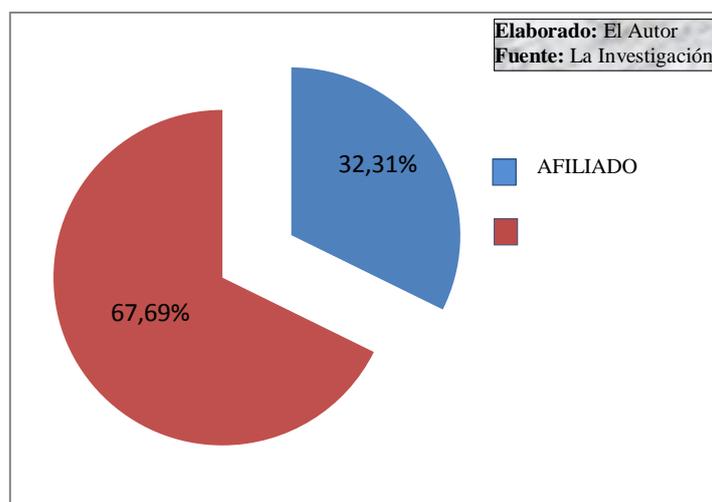


Fig. 4.9 Afiliación al IESS del entrevistado

De los 42 pertenecientes al IESS, el 28.6% corresponde al seguro campesino y la diferencia, 30 personas, el 23% de la muestra son parte del seguro general o de inscripción patronal como empleados en dependencia, pasando a constituirse en afiliados “cotizantes”⁷¹, que a pesar de ser un dato superior al 16.54% de la cobertura cantonal, es una transgresión al concepto constitucional del seguro universal.

La Seguridad Social es un factor importante en la vida de la población, que al ser de calidad y de cobertura obligada de las familias pobres, éstas no destinarían sus escuálidos ingresos en complicaciones de salud; pues, al estar protegidas podrían tener cierta capacidad de ahorro, que serviría de respaldo para aplicar la adquisición de una vivienda, en especial las facilitadas por el Estado a través de SIV⁷². Por otro lado, la misma institución IESS concede préstamos hipotecarios a sus afiliados para invertir en el segmento vivienda, lo que determina la importancia de la afiliación a la seguridad social.

4.1.2 ESTRUCTURA ECONÓMICA

4.1.2.1 COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS

Para la elección de la muestra, fue condición incluir en ella a las familias no favorecidas en los programas de vivienda impulsados en el cantón Loja y en las diferentes entidades, en especial por no cumplir el requisito económico, para lo cual se observó adicionalmente que el ingreso familiar no supere los US \$350, en virtud que con esta mensualidad no pueden ser sujetos de crédito en las entidades financieras por no superar al menos la canasta familiar vital, que a octubre de 2012 el INEC⁷³ la ha determinado en US\$ 434.7. De la indagación realizada se desprende la existencia de hogares que se benefician con las remesas enviadas desde del exterior, pero aun así,

⁷¹ Afiliados que aportan mensualmente

⁷² Sistema de Incentivo para Vivienda

⁷³ Instituto Nacional de Estadística y Censos

están en desventaja económica y, más en la actualidad con la crisis surgida en los países anfitriones, en especial España; a esto se debe adicionar, que no son ingresos fijos, varían en base al trabajo del migrante, que justamente desde 2008 son esporádicos, por efectos de la crisis financiera mundial.

Cuatro entrevistados que son el 3.08% declararon poseer ingresos en el rango US \$ 0 – 88, sin la ayuda de remesas. En el intervalo de ingresos de US \$ 89 – 176 se registran el 30.77% e igual, ninguno percibe remesas. El 47.69% del total de la muestra seleccionada disponen ingresos familiares comprendidos en la categoría de US \$ 177 – 264, dos reciben remesas mensuales de US \$100 y otros tres por US \$200. Finalmente un 18.46% genera ingresos comprendidos en el rango US \$ 265 – 350 y, uno de los hogares obtiene US \$80 vía remesas y dos más de US \$100. La **Figura 4.10** ilustra los salarios mensuales de las familias.

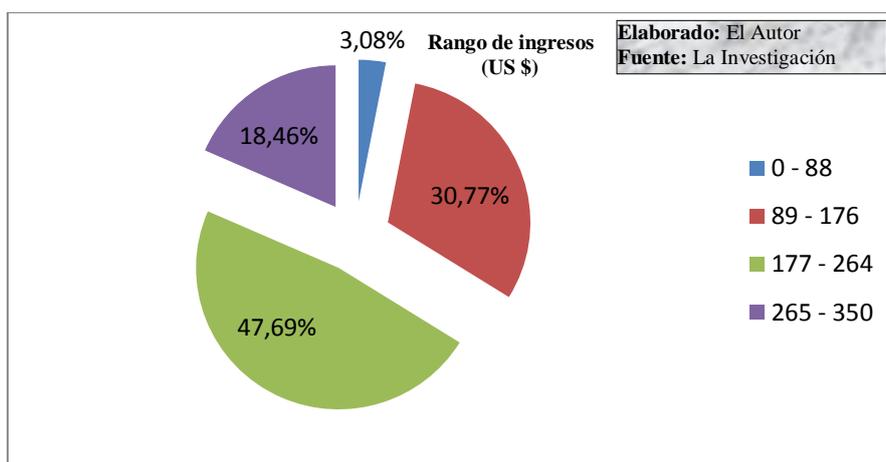
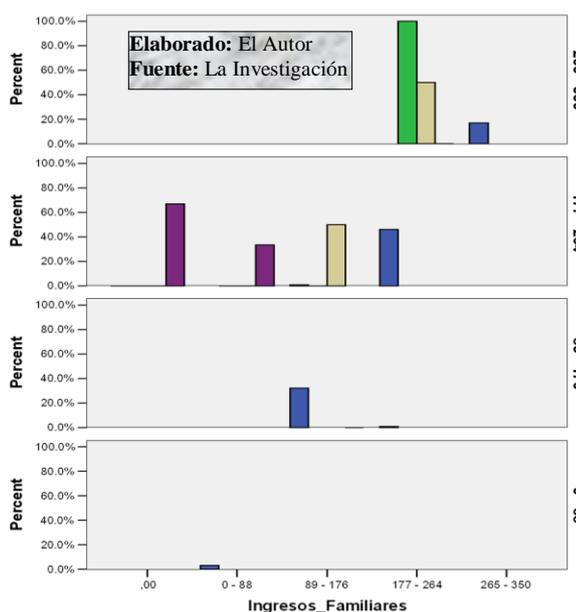


Fig. 4.10 Ingresos familiares

La **Figura 4.11** permite visualizar cómo las remesas contribuyen a mejorar el ingreso familiar, en especial dentro de los segmentos US \$176 y los US \$350.



Como se desprende de los gráficos, son salarios muy bajos que no cubren la Canasta Familiar Vital y peor aún la Básica valorada a octubre de 2012 en US \$ 595.44⁷⁴. En consecuencia son ingresos que no permiten ahorro, que es un requisito primario para los programas de vivienda establecidos en la actualidad en las esferas financieras públicas y privadas.

4.1.2.2 ACCESO A SERVICIOS BANCARIOS

En Ecuador el acceso a servicios bancarios para las personas de recursos económicos bajos, es deficitaria, pues potenciales agentes económicos como los hogares “...son excluidos de los circuitos financiero “formales” dado que no cumplen con todos los requisitos necesarios para ser considerados como sujetos activos y acceder a créditos”. Situación agravada por las consecutivas crisis económicas que ha soportado el país, alejando exponencialmente a la población de los circuitos de producción y reproducción del capital, como de los mercados económicos, por lo que se torna importante crear mecanismos de solución.

La relación con el sistema bancario “formal”, está reducida únicamente a libretas de ahorro, que las obtuvieron para acceder al Bono de Desarrollo Humano⁷⁵ o aplicar al Bono de Vivienda que otorga el Estado, pero que no fueron calificados. En este grupo están el 42.3% de los entrevistados, que es una cifra importante si se compara con el 30%⁷⁶ de ecuatorianos que mantenían cuentas de ahorro en 2011. Este porcentaje mayor se justifica en virtud que los jefes de familia considerados por la encuesta aplicaron con anterioridad en los programas de vivienda donde, la apertura de libreta de ahorro es una condicionante, sin embargo, denuncian que las mantienen inactivas desde que negaron sus peticiones. Los 75 entrevistados adicionales que representan el 57.7% fueron excluidos antes de gestionar sus libretas de ahorro, por lo que no tienen nexo alguno con el sector financiero, cifras que corrobora la exclusión de los pobres de los círculos financieros y los bajos índices de bancarización⁷⁷.

Por otro lado, se debe considerar la falta de confianza al sector financiero que persiste desde la crisis bancaria de 1999, perdiéndose la cultura del ahorro, lo que obligó a la banca reorientar sus productos al rubro consumo con préstamos a corto plazo. El crédito para vivienda fue restringido en Ecuador desde el “feriado bancario” de marzo de 1999 hasta aproximadamente el 2005, año en que la banca privada reinicia su otorgamiento, pero con plazos muy cortos y tasas elevadas. En el último quinquenio este servicio se restableció por la reactivación de los entes financieros privados, pero además, por el ingreso al mercado de la banca pública y el IESS, con el crédito para vivienda. Sin embargo los intereses aún son elevados, así para octubre de 2012, la banca

⁷⁴ INEC (2012)

⁷⁵ Beneficio monetario mensual de US \$ 35 que reciben los representantes de los núcleos familiares (madres), que se encuentran bajo la línea de pobreza. Lo reciben adicionalmente, adultos mayores y personas discapacitadas. Este Bono será incrementado desde enero de 2013 a US\$50, en base a la Ley de Redistribución de las Inversiones para el Gasto Social aprobada en noviembre de 2012 por la Asamblea Nacional.

⁷⁶ CAPUTI A. (2011). Elcomercio.com 10/09/2011.- Cuentas de ahorros según su necesidad

⁷⁷ Bancarización: relación entre el número de clientes de captaciones de un sector frente al total de la población.

privada cerró con un 11,23%⁷⁸, que contrasta totalmente con el sistema dolarizado del país.

El gobierno ecuatoriano a través de sus instituciones como el MIES, buscan fortalecer las estructuras financieras locales e incentivar el ahorro, aspecto importante, pero que es imprescindible y concomitantemente necesario vigorizar el aparato productivo y con ello, la creación de empleo y salarios dignos, aspecto ineludible para familias ecuatorianas que hoy subsisten con ingresos menores a la canasta básica vital, puedan así lograr cierta capacidad de ahorro y por ende de endeudamiento.

Tiene Libreta de Ahorros		
Descripción	Frecuencia	%
Si	55	42.3
No	75	57.7
Total	130	100.0

Elaboración: El Autor

Fuente: La Investigación

Tabla 4.2 Bancarización de los encuestados

4.1.2.3 VINCULACIÓN AL BANCO GRAMEEN

El Banco Grameen es una institución financiera independiente, con cobertura internacional⁷⁹, especializada en la entrega de microcréditos productivos para hombres y mujeres pobres, que en el Ecuador opera desde el año 2000. Sólo el 4.6% de las y los encuestados afirman haber trabajado con esta entidad, mientras que el 95.4% no lo ha hecho e inclusive mayoritariamente manifestaron no conocerla.

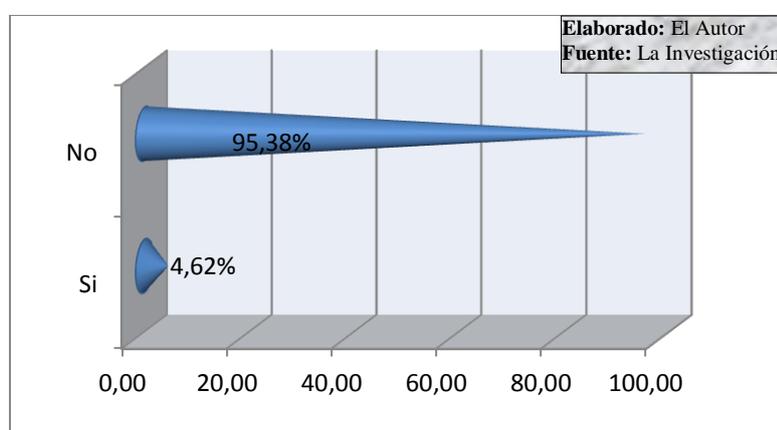


Fig. 4.12 Vinculación con el Banco Grameen

⁷⁸Boletín informativo de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador- octubre 2012.

⁷⁹El origen de Grameen data de 1976, fundado por el Profesor Mahamad Yunus, Jefe del Programa de Economía Rural (Universidad de Chittagong, Bangladesh). 1. En el Ecuador funciona desde el año 2000 a través del Programa “Círculos de Economía Solidaria-CESOL”.

Estos datos revelan un desconocimiento amplio de la población en este campo, que se justifica por su baja cobertura, al estar atendidas únicamente el 11% de las personas pobres y el 34% de las indigentes; a pesar de existir en el país varios organismos y programas que realizan microfinanzas⁸⁰.

El otorgamiento de préstamos “al por menor” a los más pobres, impulsa la auto-generación de empleo que les permitan iniciar una actividad productiva que alivie sus condiciones de extrema pobreza, mejorando su entorno económico y que proporcione cierta capacidad de ahorro condición importante para la consecución de vivienda; pero, además es un mecanismo del microcrédito, que se podrá emular para el sector de la vivienda de interés social.

4.1.2.4 URGENCIAS (PRIORIDADES)

En el cuestionario de encuesta se insertó la consulta sobre varios componentes incidentes en la vida diaria y en la actividad productiva de los encuestados a fin de establecer sus prioridades. El 47.7% (62 Jefes de familia) consideran que su prioridad es la vivienda, el 20.8% la ubican como segunda y un 22.3% la sitúa en tercer lugar. En lo referente al componente Alimentación, un 20.8% la define como prioridad uno, el 42.3% la estima su segunda urgencia y un 29.3% como tercera. Un sector del 25,4% cataloga a la Educación en primera instancia, un 26.2% en segunda, y el mismo porcentaje en tercera. La Saludes primera prioridad para el 5.4%, segunda urgencia el 8.5% y el resto, 17.7% como tercera. En cuanto al Vestuario, un 0.8% lo determina como necesidad primaria, el 2,31% como secundaria y un 3,08% lo ubica en tercer orden. Finalmente, dos de los Jefes de familia que representan el 1,54% no le dan importancia al orden de cubrir estas necesidades básicas.

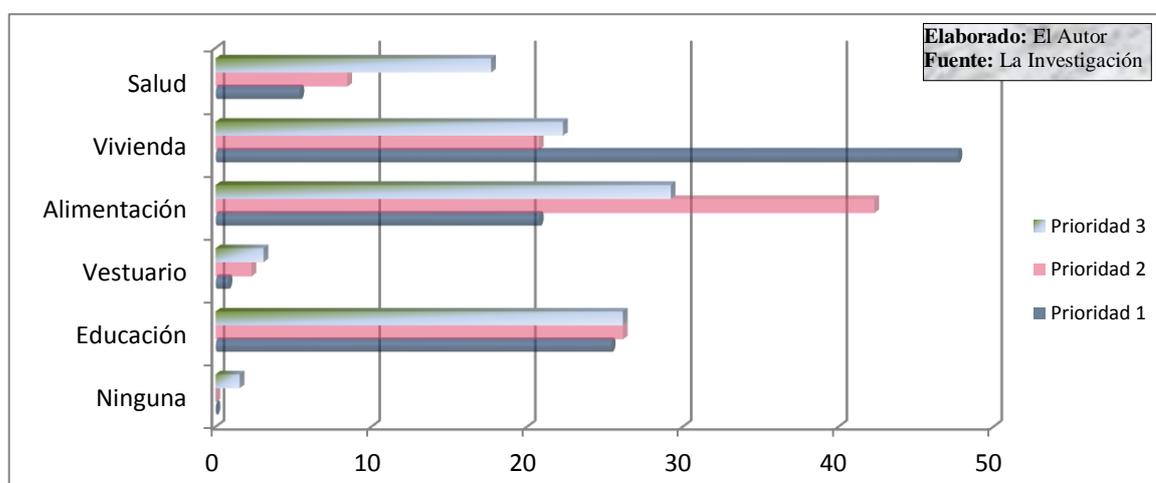


Fig. 4.13 Prioridades por satisfacer

⁸⁰Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* (FEPP), Banco Solidario, FINCA, Fundación Ecuatoriana de Desarrollo, y Cooperativa de Ahorro y Crédito MCCH

Los resultados demuestran que la vivienda es una necesidad básica al consignarla el 47.7% de prioridad uno y el resto, como segunda y tercera urgencia. En definitiva, es un derecho que el Estado, en alianza estratégica con más autores del país, debe procurar facilitarla con la implementación de políticas viables, en especial para el sector más desprotegido económicamente.

4.1.2.5 DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

Se ha estimado pertinente recabar información, para tener noción sobre el destino de los escuálidos dineros de las familias en estudio. El 27.7% de los Jefes de familia confiesan gastar en un rango de US \$26 – \$50 en pago de **Alquiler**, mientras que un 25.4% destinan para este rubro de US \$76 en adelante y 23.8% no gasta en el referido canon, lo que representa que a las tres cuartas partes de los encuestados le significa un gasto mensual obligado, equivalente en promedio al 20% de su ingreso. Con respecto a **Vestuario**, existe un 88.5% de familias que no egresan cantidad alguna para satisfacer esta necesidad; un 7.7% gasta entre US \$1 – \$25 y un 3.8% invierte de US \$ 26 -50.

La inversión más alta es en **Alimentación** con US \$76 promedio, que representa el 67.7% de las familias; un 22.3% invierte entre US \$51 -\$75. En **Educación**, la mayoría de los entrevistados (43.1%) no tiene un gasto significativo; sin embargo otro grupo representado por el 29.2% invierte entre US \$26 -US \$50.

En **Salud**, tan sólo un 6.2% gasta entre US \$26 -\$50, un 33.1% invierte una cantidad menor de US \$1 – \$25 y la mayoría que representan el 60.8% no gasta en absoluto. El 57.7% de los encuestados invierte de US \$1 -\$25 dólares en el rubro Electricidad, mientras que el 40.8% no incurre en ese gasto y sólo el 1.5% dispone un promedio de US \$26 – \$50 dólares.

En lo concerniente al pago por **Agua Potable** un 51.5% no gasta en el mencionado rubro, mientras que el restante 48.5% asigna entre US \$1 – \$25. Tan sólo una persona que representa al 0.8% del total de la muestra dispone de sus ingresos entre 1 – 25 dólares al pago de **TV Cable**, mientras el resto no gasta por prestación de este servicio. Para el pago de Teléfono el 13.8% destina entre US \$1 – \$25, y el restante 86.2%, no cubre en este servicio. Un 16.9% de los encuestados cancela entre US \$1 – \$25 por pago de uso del **Celular** (telefonía móvil), mientras que el 83.1% no incurre.

La mayoría de los encuestados, 96.9% no tiene deudas; una de las familias destina US \$76 para el pago de un préstamo y un 2.3% de las familias cumple con pagos de US 1 a 25 dólares.

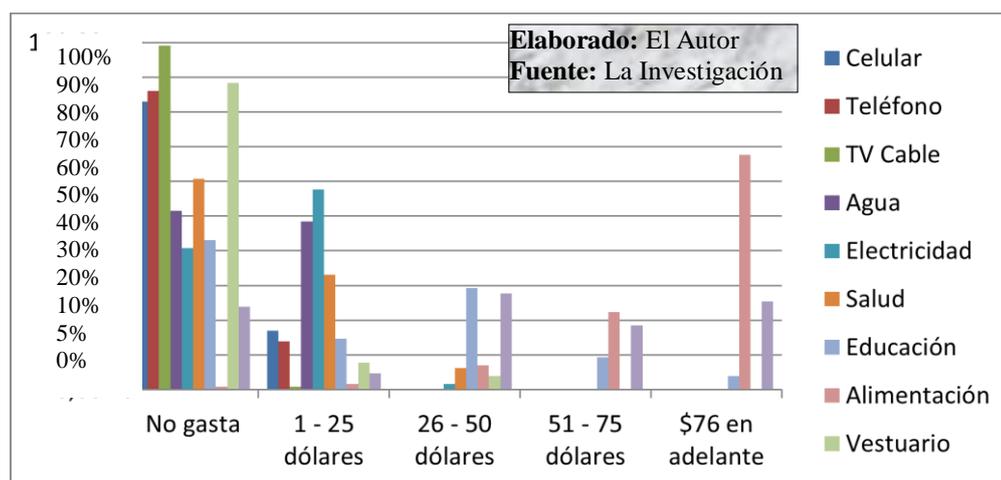


Fig. 4.14 Distribución de ingresos

Las cifras descritas señalan que las familias no disponen su dinero en asuntos “suntuarios” como TV Cable o Celular, pero lo hacen con preferencia en alimentación y servicios como el Agua Potable y Electricidad. Es preocupante la falta de prevención para salud y la obligación de cohibirse en necesidades fundamentales para sobrevivir. Todas las familias denotan trabajo y producción, pero sus ingresos sólo cubren ciertas urgencias vitales, sin remanente alguno para el ahorro, que ha sido una condición infranqueable en los programas de vivienda estudiados y sobre todo a la hora de solicitar el crédito.

4.1.2.6 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Corroborando la focalización de la encuesta se tiene que el 98.5% carece de solución habitacional propia, y solamente dos de las familias consultadas tienen vivienda, pero inadecuadas. Las familias que poseen terreno en las zonas rurales suman el 10.8% de la muestra y las restantes 89.2% no cuentan con este patrimonio. Un 13.1% dispone de Implementos Agrícolas, mientras que el 86.9% carecen de ellos. Las familias que tienen semovientes (ganado) están representadas por el 6.9% y la mayoría, el 93.1% no lo posee. Con vehículo propio se tiene dos personas que representan 1.5%.

Este inventario demuestra que las familias son carentes de bienes inmuebles, que únicamente poseen sus herramientas menores para ejercer sus oficios o labranza del suelo, que estarían lejos de ser instrumentos de garantía para cualquier tipo de préstamo en la banca “formal”. Son persona que trabajan con escasas remuneraciones y sus productos agrícolas son adquiridos a bajo precio, que al no existir un apoyo directo del Estado y la solidaridad del resto de compatriotas, especial al momento de ofertar vivienda para este sector, no podrán emerger de ese letargo económico.

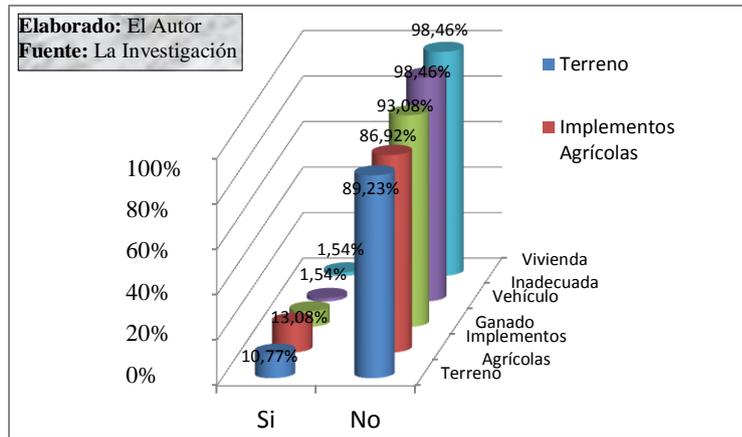


Fig. 4.15 Bienes muebles e inmuebles

4.1.3 ESTRUCTURA SOCIAL RELACIONADA CON LA VIVIENDA

4.1.3.1 ASOCIATIVIDAD

Tal como se aprecia en la gráfica 4.16, tan solo el 3.8% de los entrevistados indican pertenecer a alguna asociación de vivienda, mientras que la gran mayoría, 125 jefes de familia no están vinculados. En el subsiguiente cuadro 4.17, un escaso 13.85% denuncia haber pertenecido en el pasado a una de ellas. Existe un alto grado de incredulidad en la institucionalidad como en la capacidad organizativa de las asociaciones viviendistas, situación que lo confirman el 86% según el gráfico 4.18.

Estos datos se justifican en virtud que muchas familias en el país han visto frustradas sus aspiraciones de hábitat, por pseudas organizaciones de vivienda e inclusive por instituciones “legales” que, aprovechando la desesperación por conseguir albergue y la confianza brindada, se han apropiado de sus pequeños recursos a través de la especulación, quiebra u otros artilugios. Queda evidenciada además la debilidad del sistema solidario, sobre todo en llegar a los más pobres y del Estado, con sus instituciones de control. La asociatividad en vivienda es un buen mecanismo para optimizar los diferentes procesos y resultados, sin embargo en el grupo encuestado no se ha replicado, para considerar emprendimientos de vivienda social.

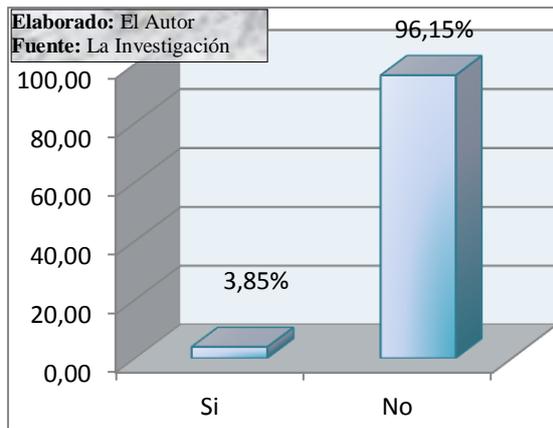


Fig. 4.16 Participación en Asociaciones de vivienda

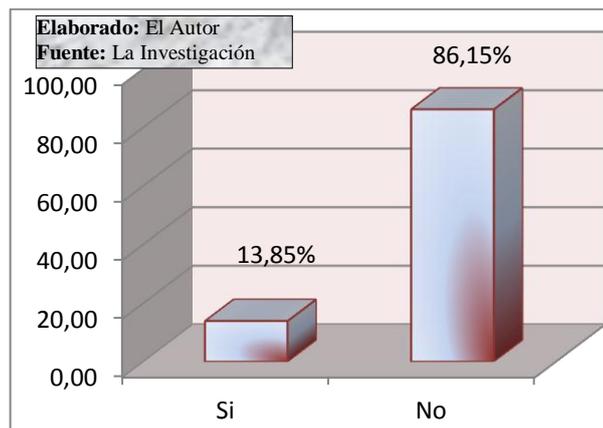


Fig. 4.17 Perteneció a alguna asociación de vivienda

4.1.3.2 CONFIANZA EN LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LAS ASOCIACIONES DE VIVIENDA

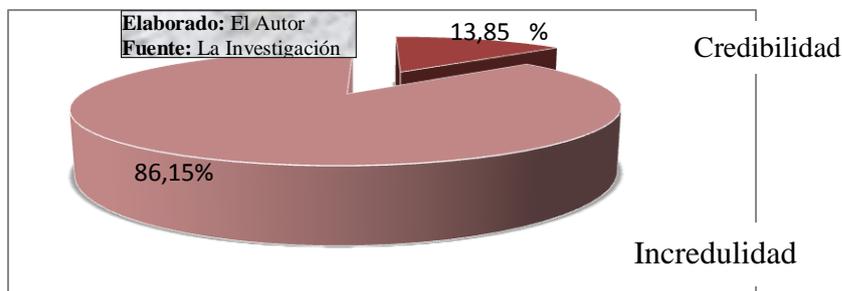


Fig. 4.18 Grado de Credibilidad de la organización de las asociaciones de vivienda

4.1.3.3 HABITABILIDAD FUTURA

A. Sistema Constructivo

El 68.5% de los entrevistados prefiere tener para su vivienda en sistema constructivo de hormigón armado. El 27.7% de la muestra sostiene que es indiferente el tipo del sistema constructivo, en tanto que un 3.1% se inclinan por el tapial y tan sólo un 0.8% por la solución con adobe.

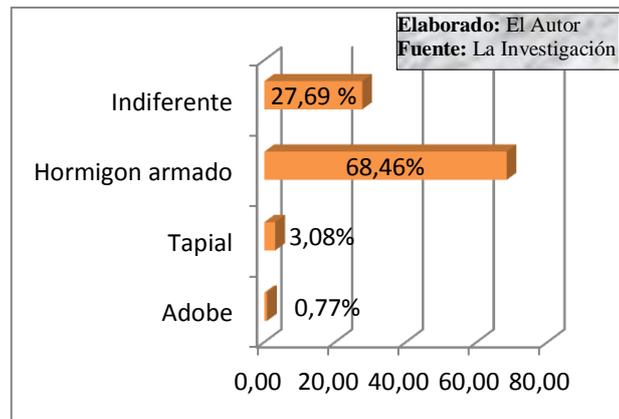


Fig. 4.19 Sistema Constructivo

Esta valoración confirma la tendencia de preferir una vivienda con estructura de hormigón armado, pero existe un interesante grupo de 36 jefes de familias a quienes les es indiferente el sistema constructivo que se aplique, lo que les interesa es tener un techo para abrigar a sus seres queridos. Por otro lado, la figura 4.20, da cuenta que un 69.2% de las familias entrevistadas desearían la vivienda unifamiliar, mientras que un 20% acepta los departamentos y para el 10.8% es indistinto donde vivir.

B. Tipología

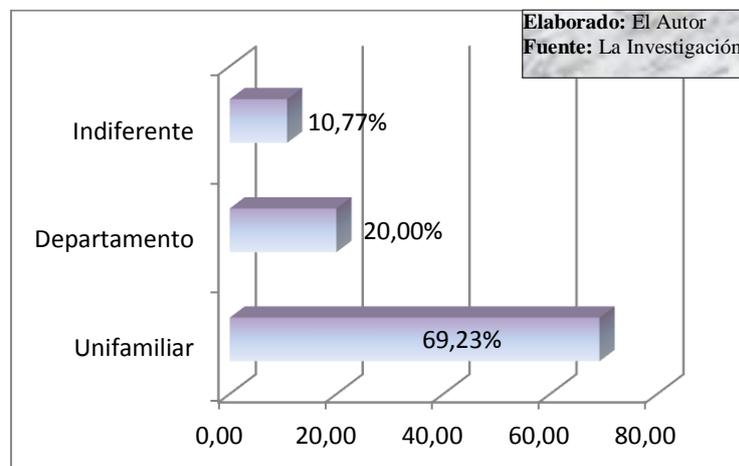


Fig. 4.20 Tipología de Vivienda

Se desprende una interesante flexibilidad, tanto para el sistema constructivo como hacia la tipología, predisposición que infiere la aceptación de diferentes alternativas, todas importantes al momento de acometer un proyecto habitacional de interés social. En todo caso, en la práctica es consabida la resistencia hacia sistemas y tipologías vernáculos y autóctonas como a prefabricados y materiales de última generación. Sin embargo, como se colegió con anterioridad, es pertinente al momento de delinear políticas en vivienda de auscultar sobre estas preferencias al sector o grupo de familias que se pretende beneficiar. Sin embargo, previo a toma de decisiones cabe la socialización de toda alternativa constructiva en vivienda, para lo cual se podría instar la intervención de universidades e instituciones relacionadas con el tema, para instruir a la

comunidad sobre las bondades de las diferentes opciones, demostrando su seguridad y confort que conllevan al abaratamiento de las viviendas, pero siempre con el consenso de los beneficiarios.

4.1.3.4 INCONVENIENTES PARA TENER VIVIENDA

La formulación de esta interrogante corrobora que las frágiles economías que son el impedimento principal para no acceder a una vivienda digna. El 57.0% de las familias imputan a la falta de facilidades financieras. El 20.03 % de los Jefes de hogar refieren el alto costo de las viviendas en el mercado inmobiliario. El 11.63%(quince familias) indican que las tasas de interés en la banca son elevadas y finalmente, un 7% atribuye a los exagerados costos del suelo.

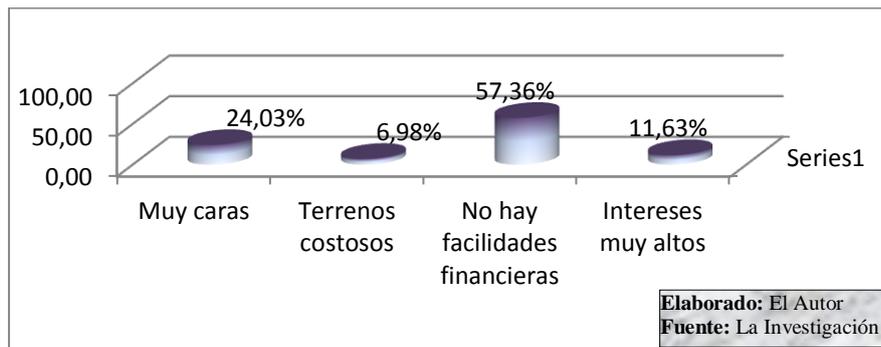


Fig. 4.21 Inconvenientes para obtener vivienda

Este contexto revela la inexistencia de productos financieros acordes con la realidad socio-económica de las familias de bajos recursos económicos, con tasas de interés de mercado y plazos reducidos. No existe legislación respecto a la comercialización del suelo, prevaleciendo precios especulativos y altos beneficios para las empresas inmobiliarias, que hace de vivienda una mercancía, inalcanzables para pobres e indigentes.

4.1.3.5 DISCRIMINACIÓN

Se consultó a la muestra si ha experimentado discriminación por las causas expuestas en el gráfico 4.22., con el fin de tomar las medidas pertinentes en el diseño de las propuestas objeto del presente estudio. Una mayoría el 83.08% de las y los entrevistados manifiestan haber sentido discriminación y fundamentalmente, por su bajo nivel económico, mientras que un 5.38 % por su raza y sólo un 1.5% por su avanzada edad.

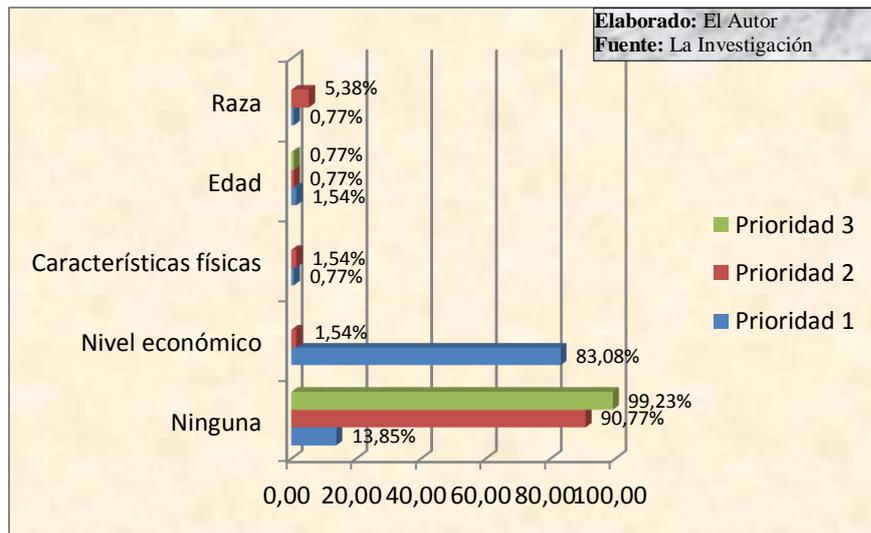


Fig. 4.22 Discriminación

Queda al descubierto que los valores de las personas han sido reducidos y exponencialmente valorada la tenencia del dinero, esto obviamente por la filosofía del sistema imperante, en dónde el consumismo hace la diferencia entre la gente. Esta aberración ha marginado a la mayoría de los ecuatorianos, pues las instituciones financieras no califican a quien no posee dinero. En este sentido, es obligatoria la intervención del Estado con incentivos directos y eficaces al fortalecimiento de sus oficios o micro-negocios que ayuden a mejorarlos ingresos para solventar las necesidades básicas y entre ellas, la vivienda.

4.1.3.6 CREDIBILIDAD

a) Credibilidad de Encuestas

Es un pregunta para medir la credibilidad de la gente ante una encuesta o estudio y en especial, relaciodado al tema vivienda, que permitiría optar por desiciones más cercanas a la realidad. Alrededor del 65.0% cree que este tipo estudios podrían aportar a mejorar sus problemas socioeconómico y sobre todo de vivienda, en tanto que el 35.0% no confía en este mecanismo estadístico.

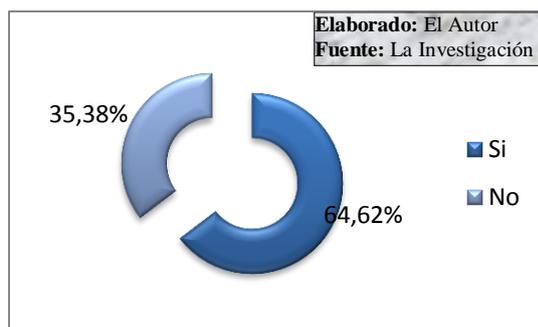


Fig. 4.23 Credibilidad de las encuestas

A pesar que mayoritariamente las familias brindaron confianza a las encuestas, se cree pudo haber existido algún sesgo en las contestaciones por el compromiso ante los encuestadores, sin embargo, fue motivante para el equipo de trabajo constatar aceptación a su trabajo lo que predispone a considerar la veracidad de la información obtenida. No obstante, el 35,38% no presta respaldo a este tipo de indagación estadística, que es comprensible por la condición vulnerable en la que se encuentran este tipo familias al haber sufrido una serie de frustraciones e inclusive estafas por gente inescrupulosa que hace negocio de la necesidad de la gente, abrigándoles falsas esperanzas de reivindicación de vivienda.

b) Credibilidad en las ofertas de los gobiernos en la solución de vivienda para las familias de bajos ingresos

El nivel de confianza de las personas con respecto a las ofertas de los gobiernos enfocadas en la solución de vivienda para las familias de bajos ingresos es un escaso 29.2%, mientras que el restante 70.8% responde que no creen en tales ofrecimientos. Como se ha referido en el ítem anterior, la población ha sido engañada permanentemente por los politiqueros de turno con ofertas tales como “pan techo y empleo” ; “un solo toque”; “un solo toque II”, entre otros, que han defraudado a miles de ecuatorianos.

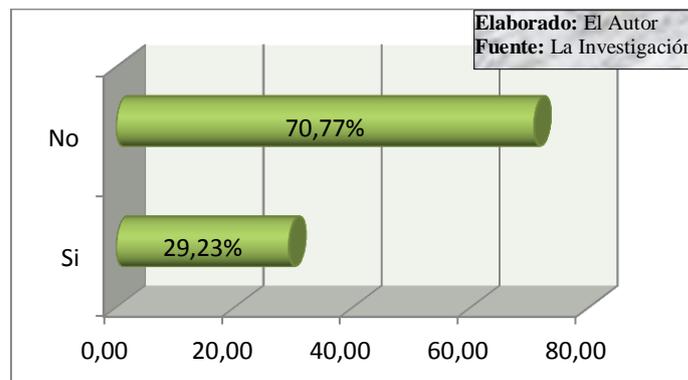


Fig. 4.24 Credibilidad de las ofertas de gobierno para la solución de vivienda para las familias de bajos ingresos

Es una reacción natural fruto del ardid histórico de los gobiernos de turno, que han incumplido sus ofertas de solución de vivienda, en especial, para las familias de bajos ingresos. Sin embargo, no pierden las esperanzas de que algún día logran obtener su casa propia, este optimismo llega al 96.15% de las familias, lo que significa una reivindicación innata al derecho natural de tener techo propio y seguro, como lo revela la figura 4.25 donde se expresa esa expectativa mayoritaria y tan sólo, el 5% de los Jefes de familia se muestran escépticos.

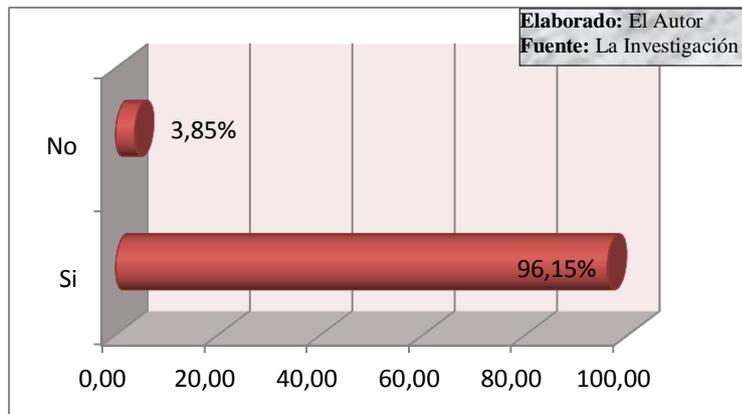


Fig. 4.25 Aspiraciones y confianza de tener algún día vivienda

4.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS QUE INFLUYEN EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA, SEGÚN LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS

La búsqueda de alternativas para encontrar soluciones o por los menos que disminuyan los efectos del problema identificado: “Restricción de Acceso a la Vivienda”, conduce a trabajar con la teoría de sistemas que permita una visión holística, tanto de las causas como, de la reorientación de las actuales políticas públicas, de financiamiento y gestión para asegurar una solución habitacional digna a aquellos sectores de bajos ingresos económicos y sin capacidad de ahorro, por estimarlas inadecuadas.

La **Figura 4.26** ilustra los subsistemas que se han identificado en la presente investigación y que, a consideración del autor, tienen mayor influencia en el ámbito de la vivienda, que su estudio pormenorizado coadyuvará a revertir el déficit habitacional actual, para los sectores de menores ingresos.

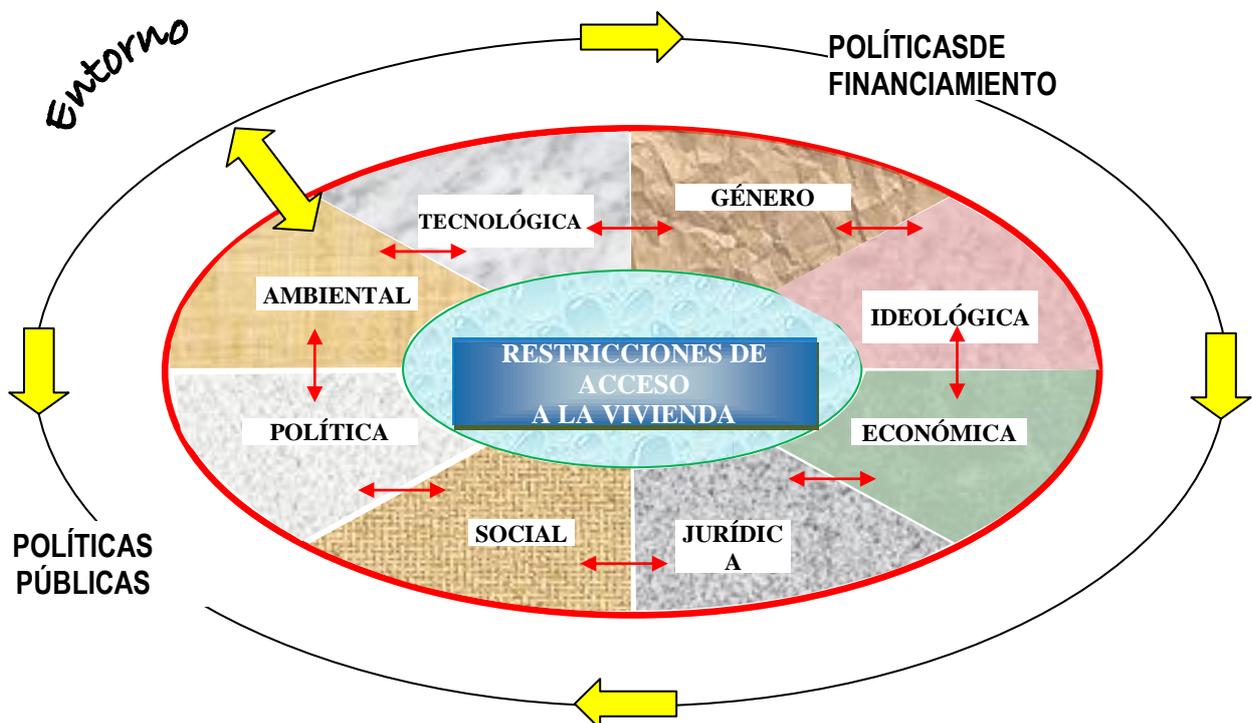


Fig. 4.26 Identificación de los subsistemas que se relacionan con el problema planteado.

Los subsistemas identificados alrededor del Problema Central: **Restricción del Acceso a la Vivienda**, se insertan en los ámbitos: SOCIAL, GÉNERO, IDEOLÓGICO, JURÍDICO, POLÍTICO, ECONÓMICO, TECNOLÓGICO y AMBIENTAL, los cuales inciden en las Políticas Públicas y de Financiamiento del sector habitacional. Estos elementos en primera instancia, se han concebido con la ayuda de la herramienta conocida como: *Árbol de Problemas*, cuyo esquema obtenido se adjunta en el Anexo No.1, el cual permite estudiar de manera ordenada las causas y plantear alternativas de solución en la línea de, posibles políticas públicas.

Todos los elementos del sistema propuesto, son interdependientes e interactúan abiertamente con el entorno, sin embargo, para su análisis y sistematización general, están agrupados en estructuras afines:

4.2.1 ESTRUCTURA SOCIAL Y DE GÉNERO

Tabla 4.3 Variables y factores que constituyen el **Subsistema Social**.

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
SOCIAL	Aculturización - Transculturización	Problema cultural Prejuicio de estatus
	Debilidad en las Organizaciones Sociales y Comunitarias	
	Deficiencia organizativa de los “Sin Tierra y Techo”	Desconocimiento de Temas sobre viviendas Deficiente organización Cooperativista y de Asociación
	Desatención del tema por los Actores Políticos	
	Deficiencia organizativa familiar	Desconocimiento de la dinámica económica Conformismo por influencia de la iglesia y expectativas de ofrecimientos políticos.
	Crecimiento demográfico elevado	Elevado índice de natalidad en familias de bajos recursos Alta urbanización por la inmigración campo - ciudad
	Bajos niveles de Educación	Analfabetismo funcional
	Categoría ocupacional (ocupaciones menores)	Empleos de muy baja remuneración
	Baja inserción en el Aparato Comercial y Productivo	
	Diferenciación social polarizada	Discriminación histórica de Comunidades Indígenas y Negras Exclusión Social de sectores pobres (Vulnerables)
	Falta de Fuentes de Trabajo, desigualdad de oportunidades	

Tabla 4.4 Variables que intervienen en el **Subsistema de Género**.

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
GÉNERO	Discriminación histórica a la mujer	Remuneración diferenciada
		Sobrecarga en las labores del hogar
		Víctima de la desigualdad hombre - mujer

Del análisis referido en la Tabla 4.3, para el Subsistema Social, se desprende una compleja realidad que la constituyen los aspectos de índole: cultural, educación, organización social, emigración, esquema remunerativo, empleo como diferenciación social; variables que a simple vista permiten ver al problema de la vivienda con múltiples imbricaciones. Si se analiza las diferentes políticas aplicadas en Ecuador, desde los distintos gobiernos, incluyendo el actual, todas han planteado como objetivo: “proveer vivienda a los hogares de bajos recursos económicos”, sin embargo, las exigencias impuestas para su consecución, han dejado a los estratos más pobres de la sociedad, fuera de cualquier plan, programa o proyecto orientado a ese fin, pues están carentes de sensibilidad social, que es un insumo imprescindible.

A esta realidad se suma el enfoque de género, al que se debe prestar especial consideración, toda vez que en la colectividad ecuatoriana aún se acometen fuertes acciones de discriminación en las relación: hombre–mujer, persistiendo diferenciaciones en los roles productivos que, indiscutiblemente, han repercutido negativamente en su desarrollo integral y de consecución de sus derechos, entre los cuales está la vivienda.

Consecuentemente, solucionar el problema habitacional no solo involucraría las políticas de vivienda, sino una estrategia social protagónica, que se convierta en un instrumento de reactivación y de fortalecimiento del desarrollo humano general e integral de la sociedad. Es muy posible que aspectos como los culturales, educativos o diferenciación social requieran de propuestas específicas que demanden de un mayor tiempo en su superación, sin embargo, es preciso iniciar el tratamiento de las políticas vivendistas incluyendo el enfoque social y género.

Si se observa que las políticas de los diferentes gobiernos, responden generalmente a Teorías y Modelos de Desarrollo adoptados o impuestos e implementadas en variados matices e intensidad para los diversos estratos económicos, se está claro la imperiosa necesidad de su intervención de cambio.

➤ **LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS EN LO SOCIAL Y DE GÉNERO.**

1. El gobierno central y los seccionales, conjuntamente con las universidades y más organizaciones afines, planificarán acciones para contribuir con procesos de capacitación a las familias que no poseen vivienda y que cuentan con ingresos inferiores a un salario mínimo, que incluyan entre otros temas: fortalecimiento de la

asociatividad, salud y vivienda, emprendimiento micro-empresarial vinculado con la construcción.

2. A las familias beneficiarias sin capacidad de ahorro, es sustancial incorporarlas al *seguro de salud general*, campesino u otro que se cree para este fin exclusivo. Que el gobierno satisfaga el imperativo constitucional del seguro social universal para todas las ecuatorianas y ecuatorianos.
3. Con las garantías sociales anteriores, es menester impulsar además, programas de capacitación e instrucción a las familias para que manejen un *plan de inversión familiar*, que se inculque la cultura de la finanza familiar, incentivando el ahorro, contraponiéndolo al consumismo, lo que permitirá dirigir las inversiones del hogar a otras necesidades insatisfechas como la educación, rubro importante para el desarrollo del núcleo familiar.
4. Garantizar el empleo a largo plazo como solución fundamental, pero concomitantemente, se debe asegurar un salario justo con todos los beneficio de Ley, para que las familias puedan satisfacer sus necesidades básicas y tengan la posibilidad de ahorro para el rubro vivienda.
5. Formular para el colectivo referido, una política específica de trabajo, que incremente la oferta de empleos productivos, con integración y beneficios sociales.

4.2.2 ESTRUCTURA IDEOLÓGICA, JURÍDICA Y POLÍTICA

Tabla 4.5 Variables y factores que intervienen en el **Subsistema Ideológico**

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
IDEOLÓGICO	Política de Mercado vs. Política Social con Mercado	Libre Mercado vs. Economía Social Solidaria (Planificada)

Tabla 4.6 Variables, factores y elementos que intervienen en el **Subsistema Político**

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR	ELEMENTO
POLÍTICO	Inapropiadas políticas viviendistas gubernamentales	Conceptualizaciones erradas en la formulación de planes, programas y proyectos	Falta de enfoque Sistémico
			Falta de enfoque de Sustentabilidad
			Falta de enfoque Estructural e Integral
		No se antepone el derecho Humano básico de vivienda	Como objeto político y como objeto mercantil
	No se consideran las relaciones vivienda_ Ambiente; Individuo _Comunidad		
Falta de decisión política de los Gobiernos de			

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR	ELEMENTO	
	Turno			
	Centralismo histórico, Oportunismo político, Corrupción y distribución inequitativa de la riqueza			
	Violación de los Derechos Humanos (Los DHs. contempla la vivienda digna)			
	Crisis del sector rural, abandono total por parte de los gobiernos de turno	Desocupación en el agro		
		Falta de un Plan Integral Rural		
	Gobiernos locales deficitarios en políticas de vivienda	Intervención escasa, nula o inapropiada en el tema de la vivienda	Ausencia de Planes de Ordenamiento Territorial; desconocimiento de la realidad de vivienda; regulaciones con muchas trabas, trámites complicados y costosos; ordenanzas urbanísticas tendientes a encarecer el suelo en forma artificial y altos impuestos	
	Escasa participación de universidades	Ausencia de estudio científico	Falta de discusión científica del tema: nuevas tecnologías, nuevos materiales, alternativas constructivas, de estudio de experiencias exitosas, mejoramiento de la productividad, de capacitación, de foros, talleres, seminarios, conferencias	
	Ley de mercado, neoliberalismos, globalización del mercado	Proceso privatizador	Política financiera usurera (FMI, BM)	
			Política económica dependiente del exterior	
	Sistema de mercado (capitalista)	Mercado especulativo de tierras, viviendas y arriendos	Política del consumismo alienante	
Inversión de grupos de poder en bienes raíces y enriquecimiento mediante				

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR	ELEMENTO
		la plusvalía	
		Traspaso de la solución de problemas sociales (vivienda) a la empresa y banca privada; en condiciones de mercado	
	Política internacional incoherente	Incumplimiento de leyes y tratados en el marco de la vivienda	

Tabla 4.7 Variables que intervienen en el **Subsistema Jurídico**

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
JURÍDICA	Legislación y normativas insipientes y favorecedoras de terratenientes, inmobiliarias, grupos de poder, etc.	
	Inseguridad Jurídica	Impunidad
	Insuficiente apoyo estatal a la legalización de la propiedad de terrenos en sectores pobres y comunitarios.	
	Incumplimiento y violación de la Constitución del Ecuador que garantiza el derecho a la vivienda	

Lo Ideológico, Jurídico y Político son aspectos de amplia interrelación e interdependencia. La concepción ideológica, que son ideas surgidas de una realidad, proponen cambios o inducen a conservar un statu quo, en relación a intereses colectivos o privados, que las promueven e impulsan los actores políticos o de poder, cristalizándose luego en normativas de aplicación jurídica y obligatoria; pudiendo ser distantes, como se refiere en las tablas descritas en el presente ítem, en resolver problemas estructurales como es el caso de la habitabilidad, que con tesis de un libre mercado basado estrictamente en el rédito económico, ha conllevando a políticas inapropiadas e inclusive, violentando preceptos constitucionales que garantizan el derecho a una vivienda digna, en contubernio, a veces, con organismos de control y justicia. Es menester una propuesta conjunta, pues esta estructura en análisis despliega un papel trascendental al momento de toma de decisiones y formulación de las políticas. Por tanto, la ideología social del bien colectivo e integral, es el atisbo de la generación legislativa sustentable, involucrando a toda la sociedad, política y civil, conducentes a Leyes reivindicatorias para los estratos en desventaja económica.

➤ LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS EN LO IDEOLÓGICO, POLÍTICO Y JURÍDICO

1. La política pública nacional de vivienda y de financiamiento, tanto en su parte legislativa como reglamentaria, debe concebirse a largo plazo, esto es, como una Política de Estado, que obligue a cada Gobierno de turno a su cabal cumplimiento e instrumentación con eficacia.

2. Se agilice, discuta, socialice y aprueben las propuestas de la Ley de Tierras como la Ley Orgánica de Gestión del Hábitat, Suelo y Vivienda, por parte del gobierno central y legislativo, para que luego sean implementadas por los GADs observando la urgencia de regular y reglamentar el costo del suelo y eliminar su especulación.
3. Las políticas de viviendas deben ser integrales, formuladas a través de un enfoque sistémico y de sustentabilidad, procurando la sinergia imprescindible, bajo los postulados de la Dirección Integrada de Proyectos (DIP).
4. Toda normativa pública que se promulgue sobre vivienda: Leyes, Ordenanzas, Normas, Reglamentaciones etc., obligadamente tiene que estar en concordancia con las Leyes Sociales, de Trabajo y Laboral.
5. Descentralizar el accionar de los programas de vivienda en el país y de su organismo rector: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), transfiriendo las competencias administrativas, financieras, técnicas y legales a las Direcciones Regionales y Provinciales, éstos es, cumplir a cabalidad con el mandato de descentralización y desconcentración tanto de la Constitución de la República como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; para una mayor coordinación con los GADs, quienes son tenedores de las competencias en este ámbito.
6. Responsabilizar a los Municipios que cuenten con un inventario real y actualizado de las familias que no posean vivienda o sean estas inhabitables.

4.2.3 ESTRUCTURA ECONÓMICA

Tabla 4.8 Variables y factores que intervienen en el **Subsistema Económico**.

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
ECONÓMICA	Pobreza	
	Incapacidad económica del Estado	Elevada deuda externa Pagos ingentes del presupuesto nacional
	Bajos ingresos familiares	Desempleo Subempleo Informalidad
	Inexistente o inapropiadas opciones de financiamiento	Ofertas en desacuerdo con la realidad y necesidades Gran cantidad de requisitos, trámites engorrosos, costos elevados por trámites administrativos, mensualidades muy altas
	Tasas de intereses altas (altos impuestos por el Estado)	
	Desinterés del sistema financiero formal por atender a los pobres (no es negocio)	
	Incapacidad de los gobiernos seccionales de proveer viviendas y servicios públicos (agua	

	potable y alcantarillado)	
	Costos elevados del suelo, materiales y mano de obra	
	Tenencia de tierras	Concentración en pocas manos (terratenientes y negociantes)

El análisis de la problemática de la vivienda en Ecuador, desde el Subsistema Económico, permite establecer que la restricciones existentes, que impiden acceder a una solución habitacional digna, se produce por aspectos de pobreza, bajos ingresos, falta de inversión estatal para los sectores más necesitados, tasas elevadas de subempleo y desempleo, opciones de financiamiento inapropiadas, inconvenientes de tenencia de la tierra y costos elevados del suelo, que se han desglosado en la Tabla 4.8.

El modelo de producción capitalista implementado en Ecuador, se ha transformado en el principal limitante para el bienestar económico y además aspectos estructurales como la carencia de un ingreso per cápita suficiente para cubrir las necesidades básicas, provocado por los ingentes recursos que el estado destina a cumplir la elevada deuda externa e interna del país. Las instituciones acreedoras FMI y BM, lejos de coadyuvar al desarrollo de los pueblos, velan por los intereses monetarios de sus representados; por tanto, urge el cambio a fin de mejorar las condiciones productivas y obviamente monetarias de la población ecuatoriana.

➤ LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS EN LO ECONÓMICO

1. Destinar del presupuesto del Estado un porcentaje por Ley, para el grupo humano sin vivienda de ingresos inferiores al salario mínimo, modificando el esquema actual $A + B + C$ y, se incluya aspectos como autoconstrucción dirigida y el trabajo solidario.
2. Establecer incentivos económicos para las empresas, fábricas, industrias o persona particulares, que brinden trabajo a personas sin vivienda y bajos ingresos, para lograr su estabilidad y un acceso del 100% a la seguridad social. inclusive establecer posibilidades de canje de deuda por beneficio social para los “sin techo”.
3. Al ser una invariante la falta del recurso económico por desempleo o acceder a fórmulas precarias de subempleo, se tiene que asegurar a los Jefes de familia la plena ocupación, esto es: un trabajo permanente, por lo menos en los años que requieran para cumplir con las obligaciones adquiridas por la compra de su vivienda.
4. Con las habilidades y destrezas obtenidas sobre planificación financiera familiar, los jefes de hogar pasarían a ser sujetos del microcrédito; pero es menester impulsar la creación de instituciones financieras públicas sin fines de lucro, en especial seccionales e insertar, con esta premisa, a las familias al sector comercial, artesanal o productivo del país.

5. Para implementar y operar a estas instituciones hacia el sector pobre del país, se debe contar con la decisión política y aporte del gobierno nacional, contribuciones nacionales e internacionales del accionar solidario, fundaciones, ONG y más organismos públicos o privados que deseen incorporarse a este proyecto socio-económico con su gestión y donaciones. Además, el Estado contribuiría con el producto de las formulaciones pragmáticas ante los acreedores internacionales de trueque, canje o conversión de la deuda externa para financiamiento o compensación social.

6. El producto crediticio microcrédito, será otorgado a los adultos o jefes de las familias aspirantes, siempre que estén o se los haya insertado en el proceso, a una actividad laboral o productiva (comercial; artesanal; agrícola). El crédito en primera instancia serviría para impulsar sus pequeñas actividades y con el trabajo garantizado, cumplirían con el pago de la deuda adquirida por su vivienda propia. Sería importante además dinamizar esta microeconomía, minimizando los impuestos que el Estado grava al alquiler del dinero a los entes financieros, en especial a los créditos para vivienda social.

4.2.4 ESTRUCTURA TECNOLÓGICO Y AMBIENTAL

Tabla 4.9 Variables y factores que intervienen en el **Subsistema Tecnológico**

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
TECNOLÓGICA	Concepciones urbanísticas y de vivienda no sustentables	Tecnologías inapropiadas y diseños impuestos (para otras realidades)
	Resistencia a la innovación tecnológica	
	Abandono de materiales y técnicas constructivas ancestrales	Falta de investigación por parte de las universidades.
	Marcada afinidad al hormigón armado “in situ”	Resistencia a la innovación tecnológica: prefabricación en general, pretensado, mampostería estructural, etc.
	Preferencia a la vivienda unifamiliar	
	Insuficiente disciplina tecnológica	Inobservancia de especificaciones constructivas y de las normativas de cálculo estructural.

Tabla 4.10 Variables que intervienen en el **Subsistema Ambiental**

SUBSISTEMA	VARIABLES	FACTOR
AMBIENTAL	Planes inadecuados, no sustentables	Desconocimiento de los principios de la sostenibilidad
	Habitabilidad precaria	Espacios miserables, hacinamiento.

	Empleo desmedido de materiales con altos consumos energéticos.	Desconocimiento sobre el tema.
	Escasa cultura del reciclaje de materiales de construcción	Falta de investigación por parte de las universidades.

El desarrollo mundial está marcado por los avances tecnológicos y su constante innovación, que es la estrategia para optimizar tiempos y calidad de producción. Las autoridades ecuatorianas refieren una inversión en ciencia y tecnología del 0.47% del PIB⁸¹, frente al 0.06% antes de 2007, pero aún el país está en desventaja frente a otros que superan el 1%, cifra reconocida como mínima por todas las investigaciones a nivel mundial; por tanto, es urgente mayor atención en este rubro de los sectores tanto público y privado. Concomitantemente, al progreso científico–tecnológicos es necesario direccionarlo a un enfoque de sustentabilidad, considerando a profundidad la dimensión ambiental, con el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, a un ritmo que permita su pronta renovación, para beneficio de la presente y futuras generaciones.

En el ámbito de la vivienda, del análisis efectuado constante en las Tablas 4.9 y 4.10, se desprende una tendencia a los materiales que hoy se estiman tradicionales, el hormigón armado y la mampostería de ladrillo (bloques de arcilla cocida); pero simultáneamente, un rechazo a lo ancestral como resistencia a la innovación, tanto en materiales como en tipologías de soluciones habitacionales, siendo en este caso la vivienda unifamiliar, la de mayor demanda. Sin embargo, se observa rasgos importantes de cambios de actitud, por diferentes factores y que obviamente, redundarán en la disminución de costos y la implementación de la prefabricación industrializada como el re-uso de insumos constructivos con prácticas de reciclaje.

➤ LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS EN LO TECNOLÓGICO Y AMBIENTAL

1. Es sustancial reducir el costo de la vivienda (digna, decorosa y confortable), para lo cual es imprescindible elevar los índices de producción a través de la prefabricación industrializada abierta, que asegure una ejecución especializada y la mecanización de tareas y actividades, para lo cual es indispensable disponer del conocimiento, producto de procesos de investigación científica.
2. Lo anterior será posible siempre que se pueda demostrar y concienciar a la ciudadanía de las ventajas y seguridad que ofrece la prefabricación, promoviendo la versatilidad de materiales y tipologías de vivienda, recurriendo tanto a las técnicas ancestrales como a las de última generación. En este contexto, es preciso atender el aspecto ambiental con la utilización de materiales de bajo consumo energético, pues el acero y el cemento que están hoy como “materiales tradicionales”, requieren para su elaboración de alta demanda de energía. Es relevante además romper con la

⁸¹SENESCYT(2013), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, <http://www.educacionsuperior.gob.ec>

aculturación sobre la utilización de los materiales indicados y del prejuicio de que éstos, son sinónimo de status.

3. Para arribar a proyectos de vivienda con enfoque de sustentabilidad, es de vital importancia promover sobre la base de la investigación científica, para que el sector profesional y empresarial, conjuntamente con el involucramiento del resto de actores y sobre todo de las familias requirentes, se impulse propuestas habitacionales apropiadas, fundamentadas en la realidad de cada localidad y sean de fácil asimilación por parte de las personas beneficiadas.

4.3. PROPUESTAS DE MODELOS POLÍTICOS-FINANCIEROS, VIABILIZADORAS DE LA CONSECUCCIÓN DE LA VIVIENDA PARA LOS SECTORES SIN CAPACIDAD DE AHORRO.

En conformidad con el objetivo general de la presente investigación, se procede a formular un conjunto de ideas, propuestas y acciones sobre políticas públicas de vivienda, para el segmento más desprotegido de la comunidad ecuatoriana, aquellas familias pobres e indigentes, sin capacidad de ahorro o endeudamiento, de tal suerte que se logre un equilibrio del par dialéctico necesidad-posibilidad en el campo de la vivienda.

Para materializar en forma eficaz las políticas de vivienda populares importante contar con estrategias o fórmulas apropiadas que viabilicen la consecución de este recurso a los sectores de bajos ingresos; se proponen los siguientes modelos como mecanismos de acercamiento a una potencial solución del problema estudiado, que son instrumentos flexibles por la misma naturaleza de la temática con la capacidad de mutarse positivamente en base a las diferentes condiciones y diversidad del país.

➤ PARÁMETROS Y CONDICIONES COMUNES DE LOS MODELOS PROPUESTOS

- ✓ Familias con ingresos menores o iguales a la Canasta Básica Vital, sin capacidad de ahorro o endeudamiento, que implica no ser sujetas de crédito.
- ✓ Para fines generales se estimará los hogares conformados por cuatro miembros, en relación con el promedio nacional de 3.8 según el Censo-2010.
- ✓ Se aplicará la normativa nacional vigente y un reglamento específico estricto de focalización que deberá ser elaborado por un equipo multidisciplinario conformado para el efecto.
- ✓ Los actores serán, el Estado, municipalidades, juntas parroquiales, técnicos de instituciones públicas y/o contratados, voluntarios privados, universidades, estudiantes de carreras afines de cursos superiores, miembros de la familia beneficiada, organismos internacionales u ONGs.

- ✓ A todos los miembros conformantes del núcleo familiar se los insertará en el sistema de seguridad social con aportes y beneficios similares al seguro campesino.
- ✓ En caso que el jefe de familia no cuente con trabajo o actividad económica permanente, serán los entes públicos y privados quienes garanticen una ocupación fija, por lo menos hasta que se haya cumplido con el pago de la vivienda. Es imperativo en el país la transformación productiva con equidad, que permita trabajo digno para todas y todos.
- ✓ Con la premisa del ítem anterior, la familia beneficiada, en calidad de entrada y alícuotas, aportará no más de 10% de sus ingresos, dividendos que serán específicos para cada caso de los modelos planteados.
- ✓ Todos los beneficiarios obtendrán créditos hipotecarios en función al modelo en el cual califiquen, a través de instituciones financieras públicas o bajo la responsabilidad de una Corporación Social como ente constituido específicamente para este fin, en la que intervendrán el Estado, los gobiernos seccionales, ONG, personas naturales o jurídicas solidarias privadas, con recursos propios o captados a través de gestión y donaciones nacionales e internacionales y/o canje de deuda externa.
- ✓ Todas las familias estarán sujetas al pago de su vivienda, a fin de crear el sentido de pertenencia y no promover un paternalismo totalitario.
- ✓ Existirá reglamentación expresa para el buen uso y mantenimiento de las viviendas, hasta que se haya liquidado el préstamo y obtenido las escrituras.
- ✓ Todo el grupo familiar recibirá capacitación integral.
- ✓ El proceso será liderado y subordinado por los GADs en cada jurisdicción.
- ✓ Todo trámite concerniente a la vivienda a realizarse en entidades públicas estarán exentas de impuestos.

❖ **MODELO VIVIENDA UNIFAMILIAR:**

El Estado por intermedio del gobierno central en alianza estratégica con los GADs, proveerán de vivienda digna terminada y subvencionada al 50% (**V50%**). Concomitantemente, se garantizará a los adultos (por lo menos a la jefatura de familia) un empleo (**E**) permanente y seguridad social (**Ss**) con extensión a todos los miembros del núcleo familiar. Con estas condiciones las y los beneficiarios contarán con un salario mensual para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y podrán disponer un 10% de ese salario como pago de entrada de su vivienda (**P10%**). El crédito (**C50%**) será otorgado por el 50% del costo de la vivienda a largo plazo, calculado por la entidad financiera en virtud de sus ingresos reales o previsibles y mejora progresiva de la economía familiar.

En el caso que la familia no contare con terreno para la disposición de la vivienda, serán las instituciones estatales referidas, quienes facilitarán este bien, totalmente

urbanizado, cuyo costo estará incluido en el crédito a otorgarse o será subsidiado, en conformidad con las particularidades intrínsecas de cada hogar.

$$(V_{50\%}) + (E + Ss) + (C; P_{10\%}) = \text{Vivienda Digna}$$

❖ MODELO AUTOCONSTRUCCIÓN UNIFAMILIAR:

A este modelo califican las familias que cuenten o garanticen personal apropiado para construir su vivienda (autoconstrucción- trabajo) (**T**). El Estado- municipalidades entregarían el terreno urbanizado en forma gratuita $T_{rr100\%}$. Los entes financieros públicos facilitarían un crédito (**C**) a largo plazo para la adquisición de los materiales. Con empleo permanente (**E**) y seguridad social garantizados, la familia dispondría un 10% de sus ingresos para cumplir con su pago del empréstito (**P_{10%}**). Con el certificado de estar calificado en este Modelo las familias podrán, en base a sus facturas de adquisición, justificar el impuesto del IVA de 12% como parte de pago a la deuda adquirida. Este modelo a igual que el subsiguiente, propicia el esfuerzo propio de la población.

$$T_{rr100\%} + (E + Ss) + (C; P_{10\%}) = \text{Vivienda Digna}$$

❖ MODELO DE ASOCIACIÓN CONSTRUCTIVA:

La asociación (**Asoc**) integrada por un grupo mayor ados familias, con capacidad de autoconstrucción, podrán aplicar el modelo anterior $T + C + E + P_{10\%}$. Los terrenos a entregarse totalmente gratuitos pertenecerán a una misma urbanización o estarán lo más juntos posibles. El crédito será solidario con un costo menor. Esta fórmula incentiva la asociatividad y la reactivación de mingas⁸², mejoraría los rendimientos en los procesos constructivos y optimizar el uso de los materiales como una compra ventajosa por el volumen a adquirir y ahorro en mano de obra.

$$\text{Asoc:} [T_{rr100\%} + (E + Ss) + (C; P_{10\%})] = \text{Vivienda Digna}$$

Los modelos descritos requieren obligadamente de equipos técnicos de apoyo: Proyectista y Dirección Técnica; estas unidades estarán conformadas con el aporte de instituciones públicas, universidades o particulares voluntarios, sin descartar la posibilidad de contratación específica de profesionales, pero siempre con la concepción de optimizar recursos. Estos entes técnicos contarán con personal calificado en diseño,

⁸² DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA; reunión de amigos y vecinos para hacer algún trabajo gratuito en común.

construcción y fiscalización, bajo potestad de los GADs con supervisión externa. Las residencias de obra estarán a cargo de estudiantes de las facultades de ingeniería civil, arquitectura o afines, que cursen sus últimos años como parte de pasantías obligadas por la currícula contenida en los Planes de Estudio. De esta manera se mejoraría concomitantemente la formación técnico profesional del futuro egresado bajo la concepción del trinomio: **ESTUDIO + TRABAJO + SOLIDARIDAD.**

Desde la perspectiva y alcance del presente trabajo investigativo, el tema no se da por concluido o agotado, tampoco es pretensión llegar a formular acciones de políticas públicas para vivienda dirigidas a hogares pobres que sean literalmente reconocidas por las instancias viviendistas y legales del país; sin embargo, la idea central que motivó al autor a inmiscuirse en esta temática social, se fundamenta en la impostergable necesidad solidaria de coadyuvar a la dotación de un techo seguro a todas aquellas familias que cada día ven más alejadas sus posibilidades de alcanzarlo, por la profundización de la crisis económica motivada por un neoliberalismo implacable. Para los defensores de un libre mercado radical, puede tratarse de una quimera la presente propuesta, en virtud que no hay país en el mundo, e inclusive en los de mayor solvencia económica y tecnológica, que haya resultado totalmente el problema del déficit de vivienda y, por tanto no amerite su análisis y que continúe prevaleciendo la filosofía neoliberal individualista basado en el “poder del dinero” y, el que no lo posea, debe arreglárselas como pueda, sin posibilidad de vivir con dignidad y decoro.

El autor considera que someter al juicio académico, de profesionales y sociedad civil en general los lineamientos formulados, ya es positivo y satisfactorio. Estima además, que el análisis colectivo, la acertada y oportuna crítica constructiva, no harían más que enriquecer la investigación en bien de una solución cierta al acuciante problema de la vivienda en el país.

4.4 VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Los lineamientos y estrategias expuestas conllevan la intención de flexibilizar las políticas públicas para revertir o al menos aligerar el déficit de vivienda acumulado para el sector que atendió el presente trabajo; están concebidas a partir de posiciones y conclusiones de los estudios realizados, sentido común y solidario del investigador, esto es: desde las perspectivas de sustentabilidad, enfoque sistémico, de proyecto y procurando la sinergia imperiosa para alcanzar los mejores resultados.

La investigación confirmó el carácter verdadero de la Hipótesis que le sirvió de base, pues cada una de las propuestas y acciones anunciadas en ella aseguran un modelo sostenible y pertinente, que puede ser aplicado en el país para solventar la carencia de vivienda de un sector mayoritario del país y lo hace, nutriéndose de las perspectivas de varias experiencias internacionales que han demostrado su eficacia, sin ignorar la propia

latinoamericana y sobre todo, nacional y local; sustentadas en los acuerdos internacionales como, legislación nacional y local referente a vivienda.

Pudo observarse en el documento que se arriba, propuestas desde las dimensiones básicas de sustentabilidad, esto es: lo económico, social y ambiental, incorporando aspectos relevantes de lo político, ideológico, tecnológico, jurídico y de género, en un contexto de interrelación e interdependencia entre ellas, sin descuidar el equilibrio indispensable con el entorno del problema.

Todo ello es factible cuando está la determinación política y rompiendo paradigmas, que al emprender apoyo a los extractos económicos más desfavorecidos se esté solapando la improductividad o propiciando la vagancia; lo cierto es que los desposeídos, nunca han tenido oportunidades. Se está planteando vivienda con esfuerzo propio pero a la vez con garantías de trabajo, seguridad social e inserción productiva; pues, una sociedad equilibrada es segura, los grandes contrastes son incubadoras de la desadaptación, en la cual todas y todos pierden.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- ▶ Se confirma con la investigación que las políticas sobre vivienda popular o de interés social aplicadas en el Ecuador en los últimos 15 años, han sido formuladas ignorando las diferentes realidades del país y concebidas desde los escritorios burocráticos capitalinos, a través de las instituciones de vivienda antecesoras al MIDUVI⁸³ y de este mismo ente; pero, es justo reconocer un mejor trabajo de este organismo rector de la vivienda en el país desde su creación en 1993, a pesar que continúa totalmente centralizado, siendo sus Direcciones Regionales o Provinciales oficinas tramitadoras de las disposiciones centrales sin contar con función relevante desconcentrada.
- ▶ Las políticas no han sido concebidas e implementadas con enfoque sistémico, ni en sujeción a las dimensiones básicas de sustentabilidad, en lo social, económico y ambiental como tampoco socializadas y discutidas. Esto ha provocado el incumplimiento de ofrecimientos cuantitativos de vivienda de los políticos de turno y que se haya incurrido en graves falencias de focalización, dejado permanentemente fuera de toda alternativa a sectores pobres e indigentes, que al no tener capacidad de ahorro y no ser sujetos de crédito para la banca privada e inclusive pública, han estado sistemáticamente relegados, como lo ha confirmado adicionalmente el resultado de las encuestas; las que permitieron “descubrir” que la mayoría de las familias se sienten discriminadas por su bajo nivel económico.
- ▶ Las acciones y modelos propuestos por la investigación admiten una activa participación de todos los actores necesarios y pertinentes para el diseño y ejecución de programas habitacionales en el país para el conglomerado seleccionado: el Estado con sus gobiernos, central y seccionales (Municipios, Consejos Provinciales), empresa privada, sociedad civil voluntaria y obviamente, las futuras familias beneficiarias. Si este principio de involucramiento integral se descuida, quedaría comprometida la eficacia de cualquiera de estas fórmulas puesta a consideración; es por ello que se amplía la participación de las universidades mediante el ejercicio de investigación científica como de sus estudiantes de los últimos años, de las facultades de ingeniería civil, arquitectura o afines, en calidad de fiscalizadores o directores técnicos; propuesta factible que se la puede implementar en los planes de estudio mediante legislación e incorporando la pasantías curriculares con carácter obligatorio. Esta participación estudiantil resultaría de vital importancia, pues los alumnos mejorarían su formación técnico profesional bajo la concepción del trinomio: Estudio-Trabajo-Solidaridad, y además, se reducirían sustancialmente los costos de las viviendas por las actividades directoras que asuman.

⁸³MIDUVI, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

CONCLUSIONES

- ▶ Las alternativas de financiamiento propuestas responden a la realidad socio-económica del país y sobre todo, a la capacidad económica de las familias sin capacidad de ahorro, que a pesar de estar involucradas de forma modesta en el aparato productivo (servicios, comercio, artesanía, quehaceres domésticos) y en labores eventuales; se ha confirmado que los ingresos familiares no llegan a cubrir la Canasta Familiar Vital y menos aún, la Canasta Familiar Básica que en la actualidad rebasa los US\$590. Es una realidad de los ecuatorianos sin el recurso vivienda, el escaso dinero que poseen es únicamente para cubrir lo más elemental y con muchas restricciones, sin tener la mínima posibilidad de adquisición de vivienda en el mercado actual.
- ▶ Es indispensable que el Estado asuma el papel que le corresponde constitucionalmente y se apreste a realizar la inversión inicial para impulsar los Programas de Vivienda focalizados a los más pobres y a la vez, crear suficientes fuentes de trabajo que aseguren una inserción laboral de los miembros de estas familias, que por derecho corresponde. Garantizar un puesto de trabajo permanente, debidamente remunerado y con todos los beneficios de Ley, incluyendo la seguridad social, se estaría eliminando la lamentable condición de “sectores de míseros recursos”, quedando en una mejor situación de ahorrar un porcentaje pequeño de sus salarios para cumplir con el pago de la vivienda con amortización a largo plazo y los más bajos intereses que puedan justificarse.

La experiencia de algunos países, incluso latinoamericanos, confirma que tal pretensión es alcanzable y cuando así sea, se estaría dando respuesta a una de las principales metas del presente milenio: ***asegurar una vivienda digna a todos los seres humanos del planeta y alcanzar el desarrollo sustentable.***

- ▶ La concepción social y consecuente de la investigación permite sostener que los modelos y mecanismos planteados pudieran enriquecer a nuevos lineamientos que tengan lugar en el país respecto a vivienda, para la inclusión en futuras legislaciones en calidad de leyes, reglamentos, regulaciones financieras y laborales, entre otras. Es imperioso instrumentar una normativa específica que revierta el déficit de vivienda en el país, situando al ser humano en el centro de atención de las administraciones de turno, no para ofrecerles soluciones paternalistas a sus problemas, sino para convocarlos solidariamente como un actor principal en la búsqueda de su propia solución y la de sus semejantes, con esfuerzo y dedicación.
- ▶ El autor reafirma la pertinencia de estas propuestas para el Cantón Loja, avalando su criterio con la convicción, que todo cuanto se incluye en ellas es perfectamente alcanzable con el beneficio de la sensibilidad humana y que estas formulaciones se puedan aplicar a nivel nacional, en virtud que las condiciones en el país, respecto a la pobreza e indigencia, son similares en toda su extensión; pero obviamente

CONCLUSIONES

advierte, que es substancial estimar y evaluar las condiciones específicas de cada Región, Provincia, Ciudad, Parroquia o del más pequeño de los caseríos.

5.2. RECOMENDACIONES

- ▶ Futuras investigaciones que aspiren continuar profundizando en el tema vivienda para los sectores más desprotegidos de la sociedad, deben ampliar el universo de las familias a encuestar y extenderlas a cuantas regiones del país fuere posible. Lo más razonable es la conformación de un equipo multidisciplinario a nivel nacional que reciba el encargo social de indagar más pormenorizadamente sobre la problemática en cuestión; para lo cual, los modelos sugeridos con esta investigación puedan servir de referentes iniciales por su contenido y diseño metodológico.
- ▶ En las futuras encuestas sería pertinente incluir algunos elementos y aspectos que fueron obviados involuntariamente y reformular algunos incluidos, que pudieron ser expuestos con mayor amplitud para los fines que se perseguían, pero fueron restringidos por el alcance de la misma investigación. En este sentido se sugiere lo siguiente:
 - Que las instituciones de vivienda registren con mayor responsabilidad las referencias de las familias postulantes, beneficiarias o no.
 - Incluir en trabajos similares “vivienda multifamiliar” como preferencia de tipologías de vivienda.
- ▶ Se aconseja estimar en investigaciones futuras la “Consulta a Expertos”, tanto nacionales como internacionales, para someter a su juicio las propuestas que resultaren del proceso investigativo.
- ▶ Poner en conocimiento de los diferentes organismos e instituciones del país los resultados logrados con la investigación y a la vez, divulgarlos mediante la participación en eventos y artículos en revistas técnicas que se editan en el país y fuera del él, para propiciar el involucramiento por la vivienda de interés social.
- ▶ Por las imbricaciones que tiene el tema y la importancia que reviste, se exhorta un continuo esfuerzo de todos los actores público y privados como la sociedad civil en general, para coadyuvar a resolver la problemática vivierendística.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- AGHIG. L, (1983). Ensayo: *“El Proceso Urbano de Quito”*. Quito-Ecuador
- AGUILAR VILLANUEVA (1996). “Estudios Introdutorios”, México.
- AMILCAR O. (2004), *¿Catástrofe o Nueva sociedad?*, Argentina.
- DRUDIS A. (2000). **“Gestión de Proyectos”**. ISBN 84-8088-722-2. Barcelona España
- DYE, Thomas (2008) “Explicación de las Políticas Públicas”, 12va. Edición, Nueva Jersey.
- FERNÁNDEZ, R. (2003). **Metodología de la Investigación Científica**, México, McGraw-Hill (tercera edición)
- HELMUT, D. (1993), **¿Qué es neoconservadurismo?** Barcelona.
- KRAFT y FURLONG, (2006) “Políticas Públicas: Política, Análisis y Alternativas” 2da. Edición, Washington, DC.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). **Constitución Política de la República del Ecuador**, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- SHELDON R. (2002). **“Probabilidad y Estadística para Ingenieros”** 2da.Ed. Mc Graw Hill. ISBN 970-10-3456-2. México.
- ZAMORA, F (2000), **Tratado de Teoría Económica**. FCE, México,

TESIS

- ACOSTA, Mría. E. (2009) Tesis : **Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70** : análisis, balance y aprendizajes Quito : FLACSO sede Ecuador
- VIERA A., GONZÁLEZ G. (2009), tesis: **El destino de las Remesas en el Ecuador**: Un análisis microeconómico sobre los factores que determinan su utilización en actividades de inversión. ESPOL-Ecuador

MEMORIAS-PONENCIAS

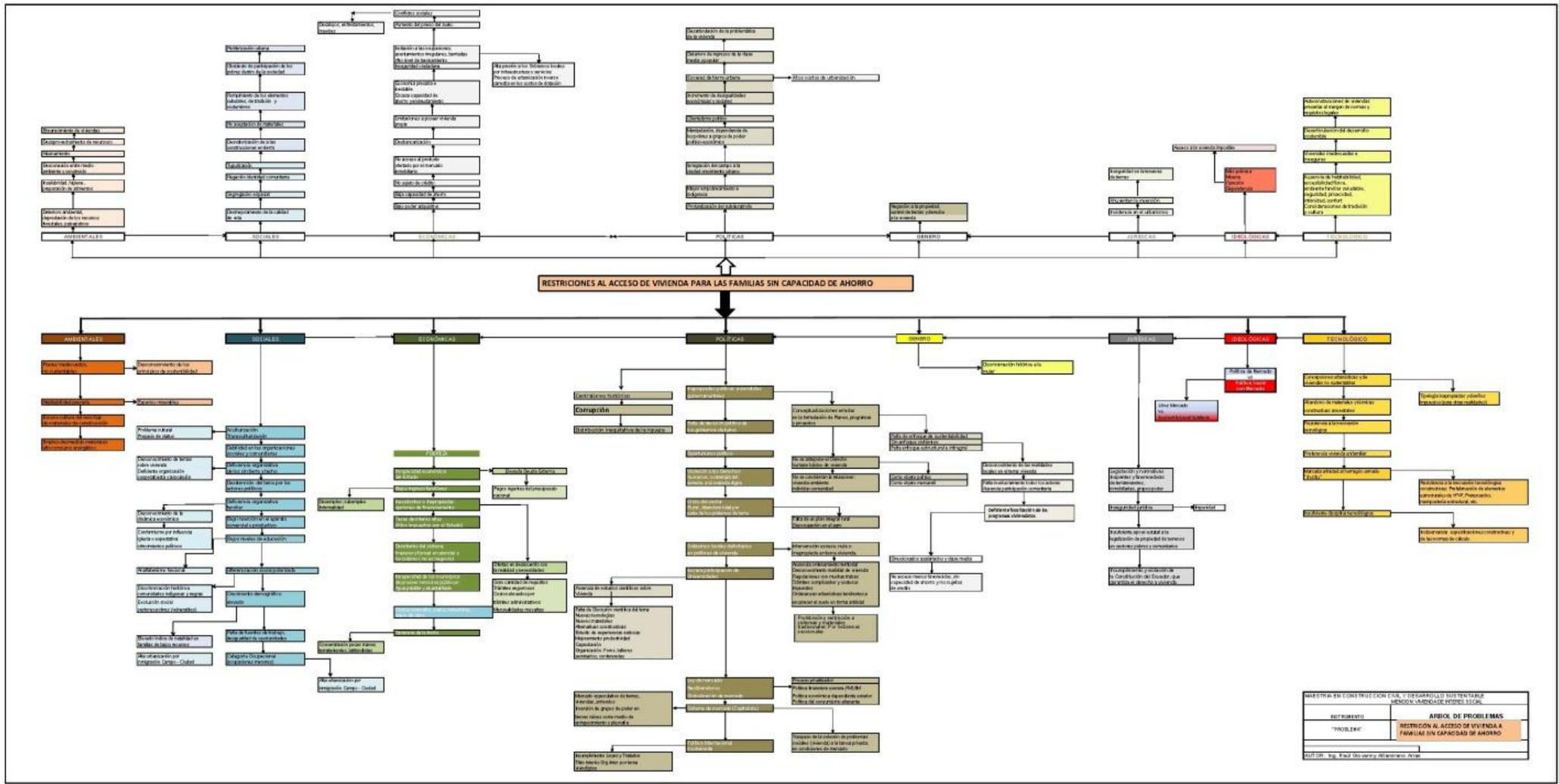
- ARENA F. (2007), **Materiales de construcción y el medio ambiente**, MADRID.
- BENAVIDES J. (1987). *“De la Vivienda Popular”*. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador
- CARRIÓN, F. (2004), Memoria: *“La Penuria de la Vivienda en el Ecuador”*. Quito-Ecuador.

- CARRIÓN, F. (1987). *“De la Manipulación de la Esperanza a la Gestión del Fracaso”*. Memorias del I Encuentro Nacional de Vivienda Popular. Cuenca-Ecuador.
- CEJA M. (2004), **La política social mexicana de cara a la pobreza**, Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>
- CHÁVEZJ.W. (1987). **“La Vivienda Popular en el Ecuador”**. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.
- ESPINET S.(2003).Folleto: **Dirección Integrada de Proyectos de Construcción**. Habana- Cuba.
- FERNÁNDEZ O. (1998): **“Lo social y la política social”**, Costa Rica
- FIERRO A.(2004), **Metodología de la Investigación Científica para la solución de problemas de ingeniería**(memoria),Cuba
- GABELA H.,SOLANO J. (1987). **“Diseño de la Vivienda Popular Versus Recursos Económicos Familiares”**. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.
- LARREA, C. (2004), **“Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”**, Flacso - Quito, Ecuador, Quito.
- MOLINA, S. P. (2006). **Financiamiento de vivienda de interés social**, Bogotá-Colombia
- ROMO, M. (2004). **Memoria: Una Visión del Sector Habitacional en el Ecuador**, Quito-Ecuador
- SAMANIEGO A. (1987). **“Algunas Consideraciones para el Diseño de la Vivienda Popular”**. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.
- VALAREZO,C.(2004).**Metodología de la Investigación Científica para la solución de problemas de ingeniería** (memoria),Loja-Ecuador
- VELASCO M. (1987). **“Consideraciones Técnicas para la formulación de una Política Municipal en torno al Problema de la Vivienda”**. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.

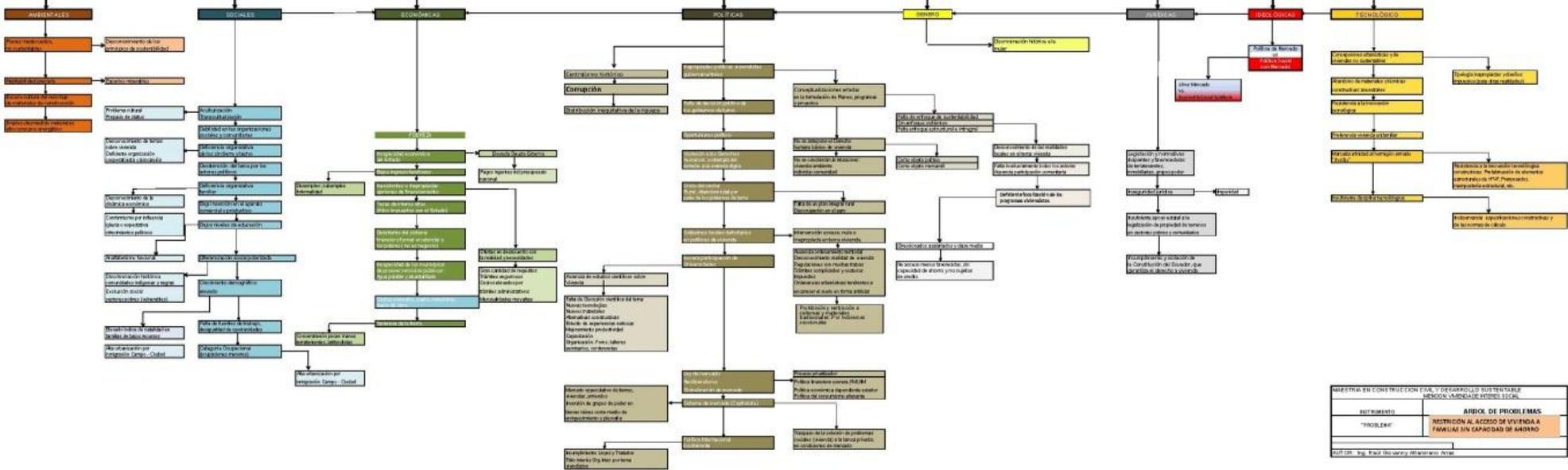
SITIOS WEB

- FUNDACIÓN CHOIKE, **Derecho a una Vivienda Adecuada**,www.chike.org
- CEPAL. www.eclac.org
- FRANCO R. (1996), **Los paradigmas de la política social en América Latina**, CEPAL. www.eclac.org

- GUNTHER, H. (2000). **Financiamiento del Desarrollo**, Santiago de Chile. CEPAL.www.eclac.org
-
- VITERI G. (2007). **Política Social: Elementos para su discusión**, Edición electrónica, www.eumed.net
- POZO M. (2010), Entrevista: **Una década después, la dolarización revela su costo político, económico y social**, <http://ecuadorinmediato.com>
- DIARIO EL TIEMPO (2009); www.eltiempo.com.ec/
-
- FAO). Programa Mundial de Alimentos (2013).
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2007). Texto Unificado de Legislación Secundaria de Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.www.habitatyvivienda.gob.ec
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2003), Reglamento Operativo del Sistema de Incentivos para Vivienda SIV. Quito-Ecuador, MIDUVI. www.habitatyvivienda.gob.ec
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2007), Reglamento Operativo del Sistema de Incentivos para Vivienda SIV. Quito-Ecuador, MIDUVI. www.habitatyvivienda.gob.ec
- CARRIÓN, F. (2003), Artículo Diario Hoy **“El Problema de la Vivienda en el Ecuador”**. Quito-Ecuador www.hoy.com.ec
- REPETTO F. (2000), **La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina**, INDES, p. 40 indes.iadb.org
- INEC. www.inec.org.ec
- BIBLIOTECA DE CONSULTA ENCARTA (2009) www.microsoft.com/spain/encarta/
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. www.oea.org
- MAINGON T. (2004), Política social de Venezuela, Cuadernos del CENDES. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40305504>
- NACIONES UNIDAS. www.un.org
- BRUDTLAND G. (1987). Informe: **“Nuestro Futuro Común”** ONU.www.un.org



RESTRICCIONES AL ACCESO DE VIVIENDA PARA LAS FAMILIAS SIN CAPACIDAD DE AHORRO



MAESTRIA EN CONSTRUCCION CIVIL Y DESARROLLO SUSTENTABLE	
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE CALABAZA DE LA VIEJA	
RESTRICCIONES AL ACCESO DE VIVIENDA PARA LAS FAMILIAS SIN CAPACIDAD DE AHORRO	ARBORE DE PROBLEMAS
AUTOR: Ing. Raúl Alejandro Alvarado Arce	



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

Área de la Energía, las Industrias y Recursos Naturales No Renovables

Maestría en Construcción Civil y Desarrollo Sustentable:
Mención: Vivienda de Interés Social

ANTEPROYECTO DE TESIS

1. TÍTULO:

PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y DE FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL ECUADOR, EN EL MARCO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

2. INSTITUCIONES RECTORAS

- Universidad Nacional de Loja
- Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría” Habana-Cuba

3. ALUMNO:

Ing. Raúl Giovanni Altamirano Arias

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Al no existir en el Ecuador una Política de Estado referente a Vivienda de Interés Social (VIS) sujeta a principios de sustentabilidad, se han ensayado un sinnúmero de planes, programas y proyectos, en función de la voluntad e intereses de los diferentes gobiernos de turno, de ministros del ramo o en acuerdo con las exigencias de organismos acreedores nacionales e internacionales; pero, no han podido solucionar el problema vivendístico del país y, por el contrario, éste se ha agudizado.

Al no existir políticas de vivienda fundamentadas en una investigación científico- técnica, que superen las implementadas hasta ahora por políticos de turno, por situaciones coyunturales o de imposición foránea; no se percibe una solución a corto, mediano o largo plazo; por tanto, es imperativo emprender un estudio minucioso, hacer un seguimiento de lo acontecido en el campo de la vivienda, para proponer una solución efectiva a esta necesidad básica del ser humano, como es, contar con un techo, una vivienda digna.

Conectada a las políticas de vivienda, están los mecanismos de financiamiento, que de igual forma, hasta la fecha, no han contribuido a solucionar el déficit existente de vivienda, en especial, para los sectores deprimidos económicamente, que son la mayoría. Las propuestas financieras del Estado y la empresa privada han podido solucionar parcialmente la necesidad de vivienda en los sectores de clase económica media, pero no en los conglomerados de bajos ingresos que adolecen de capacidad de ahorro; por tanto, es un deber como maestrantes coadyuvar al mejoramiento y ampliación de los servicios crediticios hacia estos sectores sin posibilidades de endeudamiento.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿En qué grado, las políticas sobre Vivienda de Interés Social, implantadas en el Ecuador en los últimos años, se enmarcan dentro del concepto de desarrollo sustentable?
2. ¿Por qué las diferentes alternativas de financiamiento implantadas en el Ecuador, para la consecución de una vivienda, excluyen a los sectores de escasos recursos económicos, que no tienen capacidad de ahorro y que por tanto, no son calificados como sujetos de crédito por la banca pública o privada?
3. ¿Cuáles deberían ser las modificaciones a las políticas y estrategias de Vivienda de Interés Social, para dar solución efectiva en el corto, mediano y largo plazo al problema estructural de la vivienda en el Ecuador?

4. OBJETIVOS INMEDIATOS

1. Estudiar el grado, en que las políticas coyunturales de los diferentes gobiernos de turno sobre Vivienda de Interés Social, implantadas en el Ecuador en los últimos años, obedecen o no al concepto de desarrollo sustentable.
2. Proponer una alternativa de financiamiento para la solución del déficit de vivienda en los sectores de bajos ingresos, sin capacidad de ahorro y que no son calificados como sujetos de crédito por las esferas financieras del Ecuador.
3. Proponer una política de Estado y las modificaciones pertinentes a la legislación y estrategias de los organismos de vivienda en el Ecuador, para obtener soluciones a corto, mediano y largo plazo del problema vivendístico del país.

5. METODOLOGÍA

- a) *Las políticas sobre Vivienda de Interés Social en el Ecuador frente al desarrollo sustentable.*
Recopilar la información pertinente, a través del estudio de la legislación ecuatoriana, publicaciones de revistas especializadas, periódicos, entrevistas, encuestas y cuestionarios y, someterla a una evaluación para determinar el grado de cumplimiento de las dimensiones de sustentabilidad: económica, social y ambiental, que incluye aspectos como el tecnológico.
- b) *Los sistemas de financiamiento ofertados en el Ecuador, para Vivienda de interés social.*
Identificar a los entes financieros públicos y privados, nacionales e internacionales para vivienda, estudiar sus mecanismos de crédito y su cobertura.
Determinar a la población de bajos ingresos, sin capacidad de ahorro y que no son sujetos de crédito; a través de estadísticas realizadas por entidades estatales o privadas.
- c) *Soluciones a corto, mediano y largo plazo para el problema vivendístico en el Ecuador.*
Estudiar el alcance de la legislación ecuatoriana vigente, referente a vivienda, para proponer una política permanente, estos es, una Política de Estado, de cumplimiento general y obligatorio, sin reparo al gobierno de turno.
Estudiar las estrategias de los organismos de vivienda en el Ecuador, haciendo un análisis crítico de la información, con cuadros comparativos de fortalezas y debilidades, para proponer soluciones, según las urgencias, de corto, mediano y largo plazo y, proponer concomitantemente, una meta para reducir efectivamente el déficit de vivienda en el país.

6. ACTIVIDADES

- a) Análisis referencial del segmento vivienda a nivel mundial y latinoamericano.
- b) Estudio de la legislación ecuatoriana y toda la documentación pertinente, referente a vivienda.
- c) Establecer un proceso de evaluación, que permita calificar los criterios de sustentabilidad de las políticas sobre vivienda en el Ecuador.
- d) Elaborar una nómina de todas las entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales que se hayan ocupado de propuestas sobre vivienda en el Ecuador, refiriéndose a su origen, base legal, propuestas de financiamiento y cobertura.

- e) A través de estadísticas del INEC (Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos), del SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador) y otras entidades gubernamentales o no gubernamentales; identificar a la población que se considera de bajos recursos, sin capacidad de ahorro, que no es sujeta de crédito y, que se mantiene excluida de los planes o programas de vivienda.
- f) Discusión de la Constitución Política de la República del Ecuador, sobre su alcance y obligatoriedad en lo concerniente a la vivienda.
- g) Estudio de las estrategias de organismos estatales como el BEV (Banco Ecuatoriano de la Vivienda), JNV (Junta Nacional de la Vivienda), IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), financieras, u organismos no gubernamentales que han incursionado en las propuestas de construcción y financiamiento de vivienda, para determinar sus proyecciones en el corto, mediano y largo plazo.
- h) Sistematización de la información y elaboración del informe final de investigación.

7. RESULTADOS/ PRODUCTOS ESPERADOS

- a) Hacer una propuesta de políticas de vivienda en función a la realidad socio-económica ecuatoriana, dentro de un marco sustentabilidad.
- b) Proponer un sistema de financiamiento que no sea excluyente, con aplicabilidad para todas las familias que no cuentan con vivienda propia, con énfasis, a los sectores de bajos ingresos sin capacidad de ahorro, que son la mayoría.
- c) Establecer una propuesta de Política de Estado que sea recogida por el poder legislativo, con proyecciones de corto, mediano y largo plazo, la que tendrá el carácter de obligatoria para cada gobierno de turno.

8. PRINCIPALES IMPACTOS

El propósito principal es la consecución de vivienda para toda la población que la requiera, pues se parte de la premisa, que es una necesidad básica del hombre. Las propuestas a las que se arribarán serán concebidas desde la perspectiva de desarrollo sustentable, por tanto, influirán positivamente en los aspectos ambientales, sociales, económicos y tecnológicos.

9. CRONOGRAMA

Nº	ACTIVIDAD	MESES						
		1	2	3	4	5	6	7
1	Estudio de la Legislación y documentación pertinente	■	■	■				
2	Evaluación de la información con criterio de sustentabilidad			■	■			
3	Conocimiento de las entidades públicas y privadas nacionales e internacionales que se desempeñan en el campo de la vivienda				■	■		
4	Recopilación de información estadística sobre la posición y situación económica de las familias de bajos recursos ,sin vivienda propia					■		
5	Estudio y discusión de la Constitución de la República del Ecuador referente a vivienda.					■		
6	Estudio de las estrategias de financiamiento y construcción de vivienda de organismos estatales y no gubernamentales.					■	■	
7	Sistematización de la información y elaboración del informe de investigación						■	■

10.PLAN DE DIFUSIÓN DE RESULTADOS

- a) El trabajo de investigación (Tesis de la Maestría), será defendido privada y públicamente en conformidad con la reglamentación de la Universidad nacional de Loja, extendiendo copias físicas y magnéticas a los organismos universitarios como, para las bibliotecas de la ciudad.
- b) Se publicarán los resultados en revistas técnicas a nivel nacional y local, en especial de gremios empresariales y profesionales (Cámara de la Construcción, Colegios de Ingenieros Civiles y Arquitectos).
- c) Se incursionará en la prensa escrita, a través de artículos especializados.
- d) Se difundirá los conocimientos con la organización de seminarios y eventos de carácter técnico-científico.

11.PRESUPUESTO DEL PROYECTO

La gestión económica estará a cargo y bajo la responsabilidad del maestrante, quien se compromete a facilitar los recursos humano, técnicos, tecnológicos y materiales, a fin de cumplir satisfactoriamente con el trabajo investigativo.

12.BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- AGHIG. L, (1983). Ensayo: *“El Proceso Urbano de Quito”*. Quito-Ecuador
- FERNÁNDEZ, R. (2003). **Metodología de la Investigación Científica**, México, McGraw-Hill (tercera edición)
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2002). **Constitución Política de la República del Ecuador**, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- ZAMORA, F (2000), **Tratado de Teoría Económica**. FCE, México,

MEMORIAS-PONENCIAS

- CARRIÓN, F. (2004), Memoria: *“La Penuria de la Vivienda en el Ecuador”*. Quito-Ecuador.
- CARRIÓN, F. (1987). *“De la Manipulación de la Esperanza a la Gestión del Fracaso”*. Memorias del I Encuentro Nacional de Vivienda Popular. Cuenca-Ecuador.
- ESPINET S. (2003). Folleto: **Dirección Integrada de Proyectos de Construcción**. Habana- Cuba.
- FIERRO A.(2004), **Metodología de la Investigación Científica para la solución de problemas de ingeniería**(memoria),Cuba
- GABELA H., SOLANO J. (1987). **“Diseño de la Vivienda Popular Versus Recursos Económicos Familiares”**. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.
- MOLINA, S. P. (2006). **Financiamiento de vivienda de interés social**, Bogotá-Colombia
- ROMO, M. (2004). Memoria: **Una Visión del Sector Habitacional en el Ecuador**, Quito-Ecuador
- VALAREZO, C. (2004). **Metodología de la Investigación Científica para la solución de problemas de ingeniería** (memoria),Loja-Ecuador
- VELASCO M. (1987). “Consideraciones Técnicas para la formulación de una Política Municipal en torno al Problema de la Vivienda”. I Encuentro Nacional de Vivienda Popular, Cuenca-Ecuador.

SITIOS WEB

- BIBLIOTECA DE CONSULTA ENCARTA (2007)
www.microsoft.com/spain/encarta/
- FUNDACIÓN CHOIKE, **Derecho a una Vivienda Adecuada**, www.chike.org
- INEC. www.inec.org.ec
- NACIONES UNIDAS. www.un.org
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. www.oea.org
- CEPAL. www.eclac.org
- BRUDTLAND G. (1987). Informe: “**Nuestro Futuro Común**” ONU.
- CARRIÓN, F. (2003), Artículo Diario Hoy “El Problema de la Vivienda en el Ecuador”. Quito-Ecuador
- GUNTHER, H. (2000). **Financiamiento del Desarrollo**, Santiago de Chile. CEPAL.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2007). Texto Unificado de Legislación Secundaria de Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2003), Reglamento Operativo del Sistema de Incentivos para Vivienda SIV. Quito-Ecuador, MIDUVI.
www.habitatyvivienda.gob.ec