

RESPUESTAS DE FLACSO, ECUADOR

Jaime Erazo/Agosto 2019

¿Cómo ha incorporado el Gobierno Nacional los elementos de la Producción y Gestión Social del Hábitat (PyGSH) en sus políticas e instrumentos?

El actual Gobierno Nacional ecuatoriano no ha incorporado elementos de la PyGSH en su discurso político, sus políticas e instrumentos. Para éste, el **Plan Toda Una Vida** constituye el corazón de su política social a nivel nacional; el mismo está conformado por ‘7 Misiones’, incluida **Misión Casa para Todos**, que se la presenta como una propuesta ambiciosa para la construcción de vivienda de interés social (VIS). La misión está amparada en la Ley para el Fomento Productivo, aprobada al inicio de la gestión del Presidente Moreno (2017); y en el recientemente aprobado Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

¿Las actuales variables económicas han impactado la definición de políticas en torno a la PyGSH?

Sí, el BID incide directamente sobre la política habitacional ecuatoriana.

¿Qué es lo más positivo y lo más negativo que se resaltaría del Gobierno Nacional y su vínculo con la PyGSH?

Lo más positivo: “Se está impactando realmente sobre los quintiles uno y dos de la población. En efecto, personas en situación de pobreza y de extrema pobreza han podido obtener una vivienda totalmente subvencionada, lo cual es inédito en el país. Además, **las personas que habitan en urbanizaciones totalmente subvencionadas, reciben un acompañamiento exhaustivo, a través de una estrategia de fortalecimiento comunitario que contempla procesos de capacitación e ingreso en el mercado laboral.** Ya se están mirando los primeros resultados en barrios como San Francisco de Huarca, en Quito, donde sus habitantes ya cuentan con huertos comunitarios y otros emprendimientos, que están modificando su nivel de vulnerabilidad” (entrevista a Lorena Brito, Especialista, Coordinación General de Contenidos Presidenciales).

Lo más negativo: “Las urbanizaciones totalmente subvencionadas concentran población pobre y núcleos familiares con personas con discapacidad. No en todos los casos estas urbanizaciones están integradas al tejido urbano de las ciudades donde se crean (véase el caso de Socio Vivienda 3 y de la futura Urbanización Guayaquil de Mis Amores, que contará con casi 700 viviendas gratuitas para pobres y extremadamente pobres). En este contexto, **el acompañamiento implementado a través de la estrategia de fortalecimiento comunitario se convierte en una técnica totalmente artificial,** siendo imposible garantizar la sostenibilidad del proceso y [muy posible] reproducir la lógica del gueto” (entrevista a Lorena Brito, Especialista, Coordinación General de Contenidos Presidenciales)

¿Hay novedades recientes dignas de ser compartidas en cuanto a avances y retrocesos relacionados con la PyGSH?

Relacionadas directamente con PyGSH ninguna, pero dentro de la Misión Casa para Todos, se abrió la posibilidad de “arriendo con opción a compra” de vivienda de interés social, para núcleos familiares que pertenecen al quintil dos. Además, el Gobierno Nacional anunció un conjunto de beneficios, para constructores y usuarios, involucrados con esta misión, los cuales en resumen son:

Beneficios para el constructor	Beneficios para el usuario
<p>Acceso a un proceso simplificado para la construcción de VIS, únicamente con 5 pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro del constructor. • Ingreso de documentación al GAD municipal o metropolitano. • Validación de tipologías y de planes masa, según la normativa. • Obtención de licencia de construcción. • Calificación del proyecto de VIS por el ente rector. <p>Las sociedades que estén calificadas para la construcción de VIS, tendrán derecho a la devolución ágil del IVA pagado en las adquisiciones locales de bienes y servicios empleados para el desarrollo del proyecto, conforme a las condiciones, requisitos, procedimientos y límites previsto en el Reglamento de la Ley de Fomento Productivo, así como en las resoluciones que emita el Servicio de Rentas Internas.</p> <p>Todos los proyectos con modalidad de VIS gozarán de un procedimiento simplificado y de fácil acceso, a través del sitio web: www.habitatyvivienda.gob.ec</p>	<p>Los/as ecuatorianos/as que no tienen posibilidades de acceder a un préstamo bancario para adquirir su vivienda, pueden aplicar a un Programa de Vivienda de Interés Social – VIS en Casa para Todos, en modalidad de arriendo con opción a compra. El Estado ecuatoriano aporta con 6000 dólares de entrada, siempre que la familia beneficiaria cumpla con sus cuotas respectivas durante los 15 primeros años.</p> <p>Los/as ecuatorianos/as que tienen la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario, en el marco de Casa para Todos, tendrán una tasa preferencial de 4,99%, a 20 o 25 años. El Estado ecuatoriano aporta, igualmente, con 6000 dólares de entrada.</p> <p>Los/as ecuatorianos/as que tienen la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario y, además, asumir el pago de la entrada de su vivienda en el marco de Casa para Todos, tendrán una tasa preferencial del 4,99%, en un plazo de 20 – 25 años.</p> <p>Las viviendas del Programa se encuentran en áreas consolidadas y cuentan con todos los servicios.</p> <p>Las viviendas poseen 2 o 3 dormitorios, según la necesidad del usuario. Cuentan con un espacio de 57 m2 en adelante, según las posibilidades económicas de los hogares interesados en adquirirlas.</p> <p>Los barrios donde están localizadas las urbanizaciones de Casa para Todos tienen áreas comunales y espacios verdes para toda la familia.</p> <p>Las urbanizaciones de Casa para Todos cuentan con una vida comunitaria activa y participativa, por lo que se convierten en zonas seguras y libres de violencia.</p>

¿Cuáles son las estrategias más contundentes o útiles que han seguido los Gobiernos Nacionales de Ecuador para garantizar que operen adecuadamente los elementos de la PyGSH, en sus políticas públicas y en los instrumentos? De no haberlas ¿Por qué no se han dado?

Rubén Paredes, exSubsecretario de Vivienda de Ecuador, referencia dos programas que contuvieron algunos de los elementos de la PyGSH en el pasado; el uno fue desarrollado en cuatro fases, entre 1988 y 2002, dentro de un convenio de cooperación internacional suscrito entre Ecuador y Alemania en 1984, que se denominó *Centros de Asesoramiento de Vivienda Popular (CAPVI)*¹. El otro fue una iniciativa llamada ‘Yo, mi barrio, mi ciudad’, de 2014, que también intentó implementar algunas estrategias de mejoramiento habitacional, pero al igual que el anterior no tuvo los apoyos político-institucionales requeridos. Tampoco hubo interés gubernamental por impulsar procesos de producción social de hábitat y vivienda, tan solo se alentaron programas masivos de construcción de vivienda de interés social nueva. Hoy, la PyGSH no es visible – ni mediáticamente – en el país. No se la ve ‘práctica’ pues demanda mucho trabajo de organización, seguimiento institucional,

¹ Operó a través de la Unidad de Innovación y Apoyo Técnico (UIAT), que brindaba asistencia técnica a grupos sociales organizados; también manejaba una línea de financiamiento, con pequeños fondos, para mejoramiento de vivienda; e incorporaba aspectos de mejoramiento barrial.

articulación con actores no empresariales, etcétera. Hoy y desde hace más de 20 años, en Ecuador, se opta políticamente por delegar los procesos de producción habitacional a empresas constructoras privadas, bajo la modalidad de compra con crédito hipotecario.

¿Cómo preservar las políticas o las iniciativas de PyGSH, que se han logrado o impulsado, frente a desafíos como la presencia de empresas privadas en el ámbito territorial y su control sobre el Estado, el daño ambiental, el cambio climático, la migración, entre otros factores?

- Con fortaleza política para universalizar el acceso a suelo urbano, el financiamiento y la asistencia técnica.
- Con la habilitación de líneas de financiamiento, similares a las que posee el sector empresarial, para actores vinculados a la PyGSH.
- Con el fortalecimiento de una base social que está al otro lado de la institucionalidad estatal, y que no siempre comprende cuáles son los principios, los valores y las ventajas de la PyGSH.
- Con la configuración de una ‘potente narrativa’ que logre articular un buen conjunto de actores sociales.
- Con la intensa circulación de experiencias notables de PyGSH desarrolladas en la región y fuera de ella.
- Con la puesta en valor de los procesos populares.

¿En Ecuador se garantiza el acceso a suelo urbano?

Jurídicamente en Ecuador se garantiza el derecho al hábitat:

- En la *Constitución de la República de Ecuador de 2008*:
 - **Art. 30.-** Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.
 - **Art. 31.-** Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.
- En la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)*:
 - **Art. 4.-** Glosario.- 17. Vivienda adecuada y digna.
 - **Art. 6.-** Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.- 1. El derecho a un hábitat seguro y saludable; 2. El derecho a una vivienda adecuada y digna.
 - **Art. 85.-** Vivienda de interés social (...) “Los programas de vivienda de interés social se implementarán en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación, primordialmente los sistemas públicos de soporte necesarios, con acceso a transporte público, y promoverán la integración socioespacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades”.

- **Art. 86.-** Procedimientos administrativos para la implementación de vivienda de interés social (...) incluyen el otorgamiento de permisos únicos para la habilitación del suelo, edificación y habitabilidad en un proyecto de vivienda social.
- **Art. 87.-** Acceso al suelo para vivienda de interés social. Para ello, harán uso de los mecanismos y las herramientas de gestión del suelo contempladas en la legislación vigente.
- **Art. 88.- Producción social del hábitat. La producción social del hábitat es el proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, liderado por organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, ya sea de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado.** El Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del marco de sus competencias, apoyarán e incentivarán la producción social del hábitat para facilitar el acceso a suelo, financiación, crédito y asistencia técnica, además de incentivos tributarios. Para ello, elaborarán normas que contemplen y favorezcan este sistema de producción.
- **Art. 89.-** Valoración catastral en suelos destinados a vivienda de interés social.
- En el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*:
 - **Art. 4.-** Fines de los gobiernos autónomos descentralizados., sección f)
 - **Art. 54.-** Funciones.- sección i)
 - **Art. 147.-** Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.-
 - **Art. 481.-** Los terrenos que no son utilizados por los gobiernos autónomos descentralizados, a pedido del Gobierno Central podrán ser destinados a programas de vivienda de interés social, con el compromiso de cubrir los gastos de infraestructura básica necesaria, para garantizar el derecho a la vivienda.
 - **Art. 594.-** Expropiación de predios para vivienda de interés social, secciones a), b) y c).

¿Qué formas de financiamiento para adquirir suelo y vivienda se han implementado en el país y bajo qué esquema: social (ahorro previo, aportaciones en especie o en trabajo de los participantes o voluntarios, etc.), público (subsidio y/o crédito), privado (crédito) o combinaciones entre ambos?

No hay formas de financiamiento sino una sola y ésta maneja un esquema público/privado al que coloquialmente se lo denomina 'Modelo A+B+C' o Modelo Bono (subsidio estatal), Ahorro (familiar) y Crédito (bancario).

¿Qué otras experiencias de articulación han resultado especialmente útiles y qué podríamos aprender de ellas?

En el Departamento de Estudios Políticos de Flacso Ecuador estamos organizando un Curso de Formación Continua en Producción y Gestión Social del Hábitat y la Vivienda en Ecuador y a nivel mundial, que se estructurará con los 6 siguientes módulos:

- 1) Regímenes político-jurídicos de la producción social y gestión participativa del hábitat en el mundo;

- 2) Perspectivas de los sectores populares latinoamericanos sobre la economía urbana;
- 3) Participación social para la implementación de políticas orientadas a la producción y gestión social del hábitat y la vivienda en Ecuador;
- 4) Mujeres en la producción social de ciudades;
- 5) Estrategias de gestión y transferencia de tecnologías constructivas alternativas; y
- 6) Vulnerabilidad socio-ambiental y sustentabilidad en sectores urbanos empobrecidos.

Además, el curso propondrá dos Talleres de Diseño Participativo Comunitario, uno en Quito y otro en Guayaquil, que se desarrollarán al finalizar los módulos 3 y 6. Por último, esperamos producir, al finalizar este curso, un total de 8 artículos inéditos sobre PGSH en Ecuador, que compondrán las secciones 'Tema de investigación' y 'Temas varios' de la Revista número 7 de la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador, CiviTIC, a publicarse en noviembre 2020.

Esperamos invitar a no menos de 30 personas, entre dirigentes sociocomunitarios, investigadores universitarios y funcionarios gubernamentales, para que constituyan la 'primera cohorte' de este curso. A estos, posteriormente, los invitaremos a constituir un Grupo de Trabajo en PSHV y les plantearemos, como meta emblemática, desarrollar una propuesta de Programa Integral de Formación en PSHV (nombre tentativo), que sin duda alguna empezará a disputarle espacio al modelo inmobiliario de producción habitacional A+B+C, constituido hace más de 20 años como única política estatal de vivienda en Ecuador.

Estimamos que la primera edición del Curso de Formación Continua, arranque en el primer trimestre de 2020. Por ahora estamos gestionando un convenio específico entre FLACSO Ecuador y la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, el cual ya tiene un muy buen avance.