Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Diagnóstico de la Vivienda en Ecuador y Lineamientos para la Política de Vivienda Sostenible del Ecuador a 2036

Noviembre de 2021

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Contenido

Resumen Ejecutivo 6

Parte 1: Diagnóstico de la Vivienda en el Ecuador 18

1. Contexto macroeconómico del Ecuador 18
2. Contexto poblacional y socioeconómico del Ecuador 20
3. Condiciones habitacionales de la población 25
4. Estructura de la demanda y oferta de vivienda, balance de mercado 28
5. Análisis de tamaño y estructura del sector de financiamiento de vivienda 35
6. La pandemia del Covid-19 y el déficit habitacional 39
7. Análisis institucional del sector vivienda del Ecuador 40
8. Conclusiones 49

Parte 2: Lineamientos para la Política de Vivienda Sostenible a 2036 51

1. La vivienda como una herramienta de política que promueve la sostenibilidad y la resiliencia 54
   - 1.1. Promover a través de la vivienda un desarrollo sostenible y resiliente 57
   - 1.2. Planificar la reconstrucción en un país vulnerable a fenómenos naturales 59
2. La vivienda como un motor de la inclusión social 61
3. La vivienda como alternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos 67
   - 3.1. Ajustes a la modalidad de crédito hipotecario 68
   - 3.2. Los programas de arrendamiento 72
   - 3.3. El mejoramiento de vivienda 76
4. La vivienda como una oportunidad para la transformación urbana 78
5. Información relevante y actualizada como base de una política de vivienda basada en evidencia 85
   - 5.1. Los avances tecnológicos y la generación de información 86
   - 5.2. La información permite establecer definiciones más precisas 90
   - 5.3. Arreglos institucionales para la gestión e integración de información: los observatorios urbanos94

6. Recomendaciones de política 96
Referencias 99
Anexos Técnicos 101
1. Programas que hacen parte de la intervención emblemática ¨Casa para Todos¨ 101
2. Programas de mejoramiento y arrendamiento de vivienda 103
3. Experiencias latinoamericanas en arrendamiento de vivienda 105
Chile 105
México 110
Colombia 116
4. Experiencias latinoamericanas en mejoramiento de vivienda 123
Colombia 123
México 124
Indonesia 126

Índice de tablas

Tabla 1. Gasto en canon de arrendamiento y cuota de amortización, quintiles de ingreso 2014 ... 33
Tabla 2. Gasto en pago de amortización según quintiles de ingreso, hogares urbanos 2014 33
Tabla 3. Gasto en pago de amortización según quintiles de ingreso, hogares rurales 2014 34
Tabla 4. Gasto en pago de arrendamiento según quintiles de ingreso, hogares urbanos 2014..... 34
Tabla 5. Gasto en pago de arrendamiento según quintiles de ingreso, hogares rurales 2014..... 34
Tabla 6. Contribución de la vivienda al cumplimiento de la Agenda 2030 54
Tabla 7. Medidas de adaptación al cambio climático en el sector de Asentamientos Humanos, NDC Ecuador 2019 57
Tabla 8. La vivienda en el marco constitucional y jurídico en Ecuador.**Error! Bookmark not defined.**
Tabla 9. Régimen de tenencia según ingresos, 2019 68
Tabla 10. Clasificación del estado de los materiales de la vivienda según metodología INEC 91
Tabla 11. Clasificación viviendas en déficit según estado de sus materiales (metodología INEC) ... 92
Tabla 12. Resumen clasificación viviendas en déficit (metodología DANE, 2020)..... 93

Índice de gráficos

Gráfico 1. PIB de Ecuador (2008 – 2019)..... 18

Gráfico 2. Variación anual de PIB real y PIB Construcción real, 2008 - 2019 19
Gráfico 3. Participación del sector de la construcción en el PIB, 2007 - 2019 19
Gráfico 4. PIB real del sector de la construcción y trabajadores del sector, 2007 - 2019 20
Gráfico 5. Población Ecuador, 2011 - 2020 21
Gráfico 6. Población 2011-2020 21
Gráfico 7. Distribución de la población (urbano - rural) por provincia, 2019 22
Gráfico 8. Formación de hogares, 2010 - 2019 23
Gráfico 9. Ingreso promedio del hogar y porcentaje de hogares por niveles de ingreso, 2019 24
Gráfico 10. Ingreso promedio de los hogares 24
Gráfico 11. Régimen de tenencia de vivienda en Ecuador, 2019 25
Gráfico 12. Evolución del déficit de vivienda en Ecuador 2009-2017 26
Gráfico 13. Déficit habitacional urbano - rural y por quintiles de ingresos, 2019 26
Gráfico 14. Porcentaje de hogares por servicio de agua, 2019 27
Gráfico 15. Porcentaje de hogares por servicio de desagüe, 2019 27
Gráfico 16. Proporción de hogares por servicio de recolección de basura, 2019 28
Gráfico 17. Construcción de viviendas y edificaciones nuevas, 2007 - 2019 29
Gráfico 18. Permisos de vivienda nueva por cada 1.000 habitantes por provincia, 2012 – 2019 30
Gráfico 19. Permisos de vivienda nueva por cada 1.000 habitantes total nacional, 2012 – 2019 30
Gráfico 20. Permisos de vivienda y empleados en el sector construcción, 2007 - 2019 31
Gráfico 21. Origen de los recursos para construcción, 2018 (Millones) 32
Gráfico 22. Proporción de canon de arrendamiento frente a ingresos del hogar, 2014 35
Gráfico 23. Monto de las operaciones de crédito de vivienda, 2010 - 2019 35
Gráfico 24. Cartera de vivienda como porcentaje del PIB, 2008 - 2019 36
Gráfico 25. Colocación hipotecaria BIESS, 2015 - 2019 37
Gráfico 26. Cartera de vivienda como porcentaje de la cartera total, 2008 - 2019 38
Gráfico 27. Tasa de interés sector inmobiliario, 2018 - 2019 38
Gráfico 28. Estrategia de GFRD para Ecuador 60
Gráfico 29. Variación anual de PIB real y PIB Construcción real, 2008 - 2019 62
Gráfico 30. Definición del valor del Subsidio en Función Inversa del Nivel de Ingreso del Hogar 69
Gráfico 31. Modelo básico de Leasing Habitacional 75
Gráfico 32. Patrones de crecimiento de las ciudades 78
Gráfico 33. Hogares vulnerables por tratamiento en Bogotá 81

Lista de acrónimos

AHSE	Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036
AM	Acuerdo Ministerial
Asobanca	Asociación de Bancos Privados del Ecuador
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DANE	Dirección Nacional de Estadística de Colombia
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GEI	Gases de efecto invernadero
GFRD	Gestión financiera ante riesgo de desastre
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
GPRH	Programa Global para Viviendas Resilientes (por sus siglas en inglés)
GRID	Desarrollo verde, resiliente e inclusivo
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia
NAU	Nueva Agenda Urbana
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OU	Observatorio urbano
SBU	Salario básico unificado
VIS	Vivienda de interés social

Resumen Ejecutivo

Contexto

El mundo atraviesa una coyuntura crítica, marcada por la combinación de la pandemia del COVID-19 con el creciente impacto del cambio climático. En menos de un año, la pandemia ha perturbado miles de millones de vidas y puesto en peligro medios de vida con una velocidad y una ferocidad imposibles de frenar para la gran mayoría de países en desarrollo. Ecuador no es ajeno a esta situación. Las personas que viven en situación de pobreza y de vulnerabilidad han sido impactadas de manera desproporcionada. Los efectos económicos y sociales del COVID-19 se han sumado a los impactos del cambio climático, los cuales se han intensificado en el tiempo, especialmente en las últimas dos décadas. Es urgente buscar soluciones para una recuperación resiliente, inclusiva y sostenible, que enfrente el incremento en la pobreza y la inequidad, mientras se da respuesta a las urgencias inmediatas vinculadas al COVID-19 y a los retos de largo plazo causados por el cambio climático (Banco Mundial 2021).

Ecuador fue el primer país de Sudamérica en sufrir un incremento acelerado de casos y fallecimientos por coronavirus, el cual golpeó, en particular, a la provincia de Guayas. Esto llevó, como en la mayoría de los países de la región, a medidas de confinamiento prolongadas que han tenido un impacto significativo sobre la economía. De acuerdo con estimados del Banco Mundial (2021), el PIB de Ecuador se redujo en 9.5% en 2020. Si bien se proyecta un crecimiento de 3.5% del PIB en 2021, la proyección de crecimiento para 2022 solo alcanza el 1.3%, acorde con lo sucedido en 2018.

La grave crisis económica desatada por la pandemia ha golpeado la economía familiar, en particular en los barrios más vulnerables, que concentran la mayor cantidad de hogares con necesidades de vivienda insatisfechas. En varios países de América Latina, los primeros meses se vieron marcados por casos de desalojos por falta de pagos de arrendamientos e incluso migrantes que retornaron a sus países. En Ecuador, el Gobierno aprobó en junio de 2020, la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la cual establece que no se podrán ejecutar desahucios a arrendatarios de bienes inmuebles, salvo algunas excepciones. Además, esta ley suspendió temporalmente los cortes por falta de pago de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, internet) y prohibió temporalmente el incremento en las tarifas de los servicios básicos (incluyendo telecomunicaciones e internet). Finalmente, la norma rebajó el costo del servicio eléctrico para usuarios en los primeros dos quintiles de nivel de ingresos por varios meses (Bell 2020).

El Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), solicitó al Banco Mundial asistencia técnica para el diseño de la Política de Vivienda Sostenible del Ecuador a 2036. El enfoque de esta política es proporcionar vivienda digna, adecuada, resiliente y saludable a los segmentos de población más vulnerables para que puedan resistir *shocks* como la pandemia COVID-19. Este aspecto es particularmente importante en un país como Ecuador que está altamente expuesto a diferentes amenazas como sismos, erupciones volcánicas, deslizamientos e

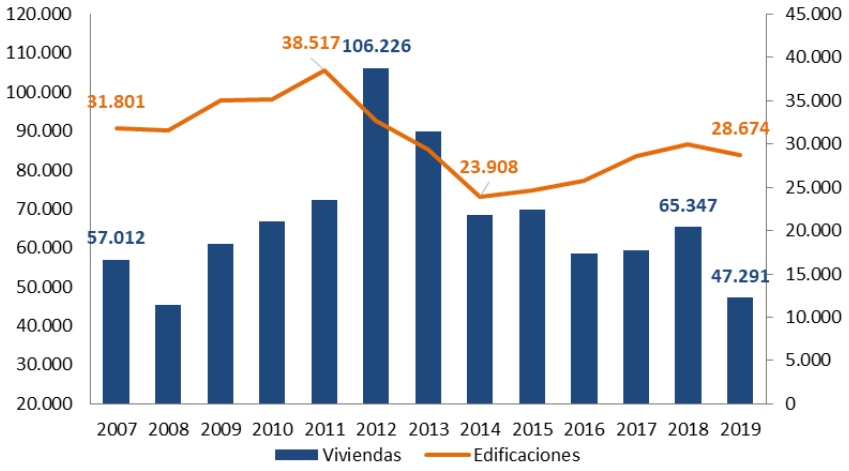
inundaciones y es asimismo significativamente vulnerable a los efectos del cambio climático. La Política de Vivienda Sostenible forma parte de la formulación de la agenda urbana nacional, denominada Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador 2036, la cual se viene elaborando con la participación de diversos actores: sociedad civil, academia, sector privado, gobiernos locales y gobierno nacional, con el acompañamiento y seguimiento de varios organismos internacionales.

Diagnóstico de la vivienda en el Ecuador

De acuerdo con el Censo de 2010, en Ecuador existían un total de 4.649.330 viviendas, de las cuales 3.748.919 (80,6%) estaban ocupadas. De estas últimas, 2.391.499 (63,8%) estaban ubicadas en zonas urbanas, mientras que 1.357.420 (36,2%) eran viviendas rurales.

Durante los últimos cinco años, se han concedido permisos para la construcción de 60 mil viviendas en promedio. Esto equivale a 11 mil viviendas menos por año que el promedio del período 2007-2019. De acuerdo con la Encuesta Anual de Edificaciones, la dinámica ha presentado una tendencia a la baja en términos de viviendas frente a los resultados de los años de mayor auge (2012 y 2013), y en términos de edificaciones en lo reportado en 2011, puesto que en el último año se ha presentado una nueva disminución en los dos indicadores. Si bien este indicador tiene un alcance relativo toda vez que gran parte del inventario de vivienda es edificada sin permiso de construcción, permite al menos tener información actualizada sobre la construcción de vivienda nueva formal.

Construcción de viviendas y edificaciones nuevas, 2007 - 2019

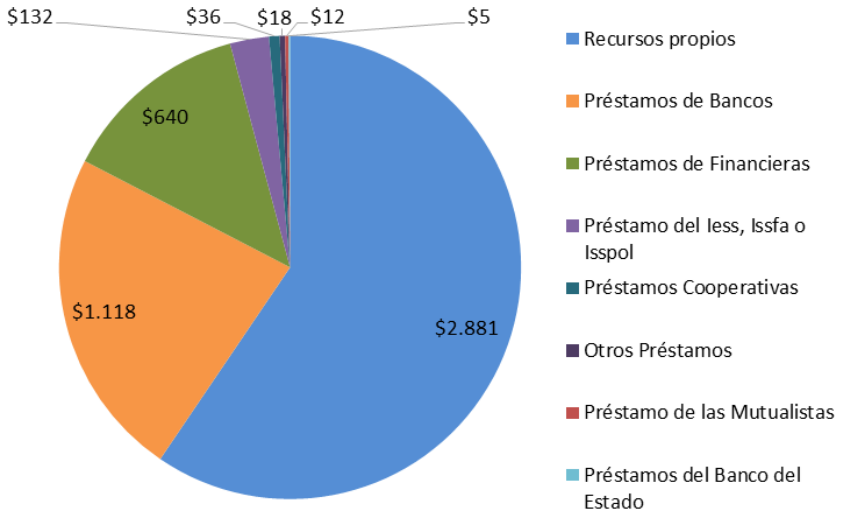


Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones 2013 - 2018.

El déficit de vivienda afecta al 44,4% de los hogares ecuatorianos. De acuerdo con la metodología publicada por el del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC) y la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de 2019, el 14% de este déficit representa déficit cuantitativo (es decir, viviendas irrecuperables), mientras que para el 30,4% restante se trata de déficit cualitativo o viviendas que requieren mejoramiento. Las viviendas de mala calidad se concentran principalmente en las zonas rurales de Ecuador, donde el 65,4% de las viviendas (898.611) tienen algún tipo de déficit, mientras que en las zonas urbanas el 35,5% del total de viviendas (1.145.080) presenta algún déficit.

Más de la mitad de la inversión realizada para construir las viviendas proviene de recursos propios de los hogares, lo que sugiere un gran potencial para incrementar el financiamiento de vivienda. Los costos reportados para 2018 representaron una inversión proveniente de recursos propios de los hogares de US$2.881 millones (51,1% del total), seguido de los préstamos de bancos privados por un valor de US$1.118 millones (23,1% del total) y de préstamos de otras entidades financieras por US$640 millones (13,2%). Los recursos restantes fueron obtenidos mediante préstamos de entidades públicas, cooperativas, mutualistas y otros.

Origen de los recursos para construcción, 2018 (Millones)



Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones 2018.

Los hogares que arriendan una vivienda tienen en promedio un ingreso casi 70% menor que el de los que adquieren en propiedad, y su canon de arrendamiento promedio es casi la tercera parte de la cuota de amortización para compra. El ingreso promedio de los hogares arrendatarios (US$841) es inferior al de los hogares propietarios que aún están pagando su vivienda (US$1.420). Asimismo, el valor promedio de las cuotas de amortización pagadas por los hogares ecuatorianos

(US$324) es alrededor de 2,9 veces el valor pagado promedio por concepto de canon de arrendamiento (US$110).

Gasto en canon de arrendamiento y cuota de amortización, quintiles de ingreso 2014

Quintiles	Ingreso	Canon de arrendamiento	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en alquiler
1	$ 158	$ 75	47,5%	165.678	20,0%	$ 148.927.676
2	$ 444	$ 89	20,0%	165.202	20,0%	$ 175.983.262
3	$ 686	$ 103	15,0%	165.417	20,0%	$ 204.661.401
4	$ 1.011	$ 122	12,1%	165.354	20,0%	$ 242.649.287
5	$ 2.053	$ 171	8,3%	164.800	19,9%	$ 338.522.164
Total	$ 841	$ 110	13,1%	826.451	100,0%	$ 1.095.535.660

Quintiles	Ingreso	Cuota de amortización	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en amortización
1	$ 225	$ 206	91,4%	29.501	20,1%	$ 72.879.589
2	$ 688	$ 269	39,0%	29.190	19,9%	$ 94.113.553
3	$ 1.230	$ 306	24,9%	29.302	20,0%	$ 107.640.055
4	$ 2.084	$ 397	19,0%	29.718	20,3%	$ 141.541.729
5	$ 3.987	$ 510	12,8%	28.928	19,7%	$ 177.054.632
Total	$ 1.420	$ 324	22,9%	146.639	100,0%	$ 570.968.718

Fuente: ECV 2014.

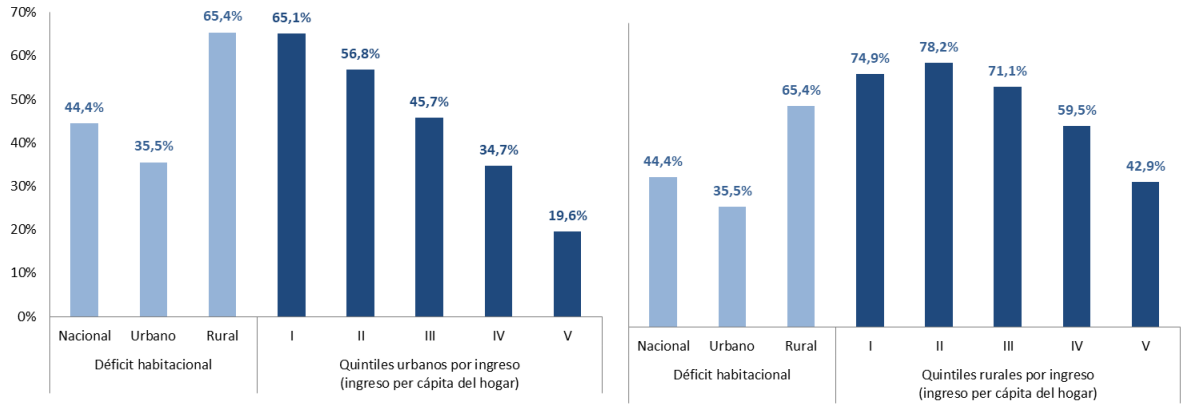
El segmento de los hogares más pobres debe dedicar más del 30% de sus ingresos a los gastos de vivienda. En el quintil más bajo de ingresos, la situación es mucho más aguda, pues las familias que ganan menos de 1 SBU deben destinar casi la mitad de su ingreso al pago del canon de arrendamiento y más del 90% para la cuota de amortización. Estos hogares, además, ocupan viviendas de inferior calidad y no tienen un contrato formal de arrendamiento. En esta circunstancia, expuestos al desalojo y la pérdida de vivienda en caso de desastre o emergencia.

Actualmente existe un desequilibrio significativo entre la demanda demográfica y la oferta formal de vivienda en el Ecuador. Este desequilibrio se expresa tanto en términos de cantidades como de precios e ingresos. En relación con las cantidades, existe un desbalance significativo en el mercado habitacional que se caracteriza por una continua formación de hogares (92 mil hogares al año entre 2015 y 2019) cuya demanda no ha sido satisfecha por el sector constructor, el cual, en promedio, habilitó cerca de 60 mil unidades al año.

Los sectores más desfavorecidos encuentran barreras para acceder a los subsidios de vivienda existentes. En relación con los precios de las viviendas y los ingresos, al analizar el mercado por rangos de ingreso de los hogares, se encontró que, aquellos con ingresos en el rango menor a dos Salarios Básicos Universales SBU (64% de la demanda), acceden a un número muy limitado de

unidades subsidiadas por el Estado. En contraste, el 36% de la demanda que incluye el segmento de hogares con mayores ingresos acceden a la oferta de vivienda financiada con crédito hipotecario, y parte de esta a las tasas preferenciales que ofrece el Estado. Como resultado de estas restricciones de oferta, los hogares de bajos ingresos sufren tres efectos claramente identificables: (i) No acceden al mercado formal de vivienda o les cuesta mantenerse en él; (ii) Encuentran la solución habitacional en el mercado informal de vivienda; y (iii) La elevada oferta informal de vivienda incrementa el déficit cuantitativo y el cualitativo.

Déficit habitacional urbano - rural y por quintiles de ingresos, 2019



Fuente: ENEMDU 2019.

Esta situación lleva a los hogares de bajos ingresos a encontrar su solución habitacional en el mercado de la vivienda informal. Una comparación entre la información intercensal de oferta de vivienda (informal y formal) con la que se obtiene de la Encuesta Anual de Edificaciones (formal) permite observar que en Ecuador se construyeron 1.2 millones de viviendas entre el 2001 y 2010. En contraste, se estima que la oferta de vivienda formal durante el mismo periodo ascendió a 415 mil unidades, con lo que se infiere que la oferta formal de vivienda entre 2001 y 2010 tan solo representó el 35% del total, y que el excedente correspondió al mercado informal.

La elevada oferta de vivienda informal está incrementando no solo el déficit cuantitativo del país sino los niveles de déficit cualitativo. De acuerdo con cálculos del MIDUVI, en 2010 la población aproximada que habitaba en zonas de alto riesgo a nivel nacional era de 3.114.681 y el número de hogares bajo amenaza era de 796.594. Por otra parte, en 2019 el 55% de los hogares habitaban viviendas con materiales de techos regulares o en malas condiciones, el 54% en viviendas con materiales de pisos regulares o en malas condiciones, y el 51% en viviendas con materiales de paredes regulares o en malas condiciones. Ese mismo año, más del 20% de hogares no tenía acceso a la red pública de acueducto y solo el 64% tenía acceso a la red pública de alcantarillado.

Esta situación se exacerba por la escasez de suelo formal para vivienda, que impide el desarrollo de una mayor oferta. Dicha escasez es usualmente producto de: i) la desactualización de instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial; ii) la falta de instrumentos de gestión de suelo y financiamiento de desarrollo urbano; y iii) la dificultad en la provisión de servicios públicos para habilitar suelo para vivienda.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la promoción del acceso a la vivienda asequible

Para el desarrollo de este estudio, el equipo del Banco Mundial sostuvo reuniones virtuales con diez Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): Cuenca, Guayaquil, Ibarra, Joya de los Sachas, Loja, Orellana, Portoviejo, Quito, Santa Cruz, y Santo Domingo, así como con actores del sector financiero. Estos diálogos permitieron recolectar información sobre las políticas y programas locales de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda social. De acuerdo con la metodología acordada para el desarrollo de la asistencia técnica, el equipo del Banco Mundial participó en numerosas reuniones técnicas y diálogos organizados por el MIDUVI. Asimismo, entre abril y agosto de 2020, el equipo del Banco Mundial participó de los espacios denominados HUB en Territorio 2020 en siete ciudades del país. Estos espacios multisectoriales buscan generar sinergias y coordinar acciones que permitan apoyar a los gobiernos locales en la planificación e implementación de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador a 2036 (http://habitatsostenible.miduvi.gob.ec/hubs-en-territorio/).

Varios GAD municipales lamentan la escasa oferta de vivienda de interés social en las ciudades, lo cual contribuye a un modelo de crecimiento urbano expansivo hacía las periferias. En Cuenca, por ejemplo, entre 1950 y 2017, la mancha urbana creció 25 veces mientras la población solo creció 8.2 veces en el mismo periodo. Su patrón de crecimiento ha sido horizontal (el 82% de las edificaciones urbanas son de vivienda unifamiliar), de baja densidad, y con un bajo aprovechamiento del suelo (el 26% de los predios urbanos se encuentran vacantes).

La falta de datos completos sobre la demanda y la oferta de vivienda de interés social en sus jurisdicciones afecta a varios municipios. Además, la desactualización de los catastros urbanos y rurales reduce la capacidad de identificar suelos disponibles para el desarrollo de vivienda. Por otro lado, muchas veces no se cuenta con información actualizada sobre los asentamientos informales. Esto impide, por un lado, priorizar adecuadamente las intervenciones y, por otro, calcular con mayor certeza la demanda de vivienda de interés social.

Algunos GAD cuentan con estrategias de bancos de suelos disponibles para el desarrollo de vivienda de interés social, pero el reto ha sido la implementación de estos bancos. Por ejemplo, desde la aprobación del Plan Bicentenario de 2012, Quito cuenta con la base normativa para implementar un banco de suelos, que será operacionalizado a través del Operador Urbano (OU) a cargo de la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda (EPHV), la cual tiene la potestad de entrar en alianzas con el sector inmobiliario privado y gestionar sus propios fondos. La EPHV gestionará los fondos de captura por consolidación de derechos que se incluyen en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (promulgada en 2016), una parte de los cuales se tendrán que asignar al desarrollo de la vivienda de interés social. Sin embargo, hasta la fecha, la EPHV no ha podido ejecutar sus funciones como el OU, y el GAD de Quito espera que empiece a utilizar los instrumentos a su disposición para generar el banco de suelos en 2021. De manera similar, por la escasa disponibilidad de suelo municipal, el GAD de Portoviejo incluyó una estrategia de banco de suelo en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para incorporar terrenos privados

adquiridos directamente por el municipio o los terrenos que sean resultado de la cesión obligatoria de desarrollos inmobiliarios privados. Sin embargo, aún no está en funcionamiento esta estrategia.

El financiamiento de los programas de vivienda de interés social también limita las posibilidades de los GAD. En Orellana, por ejemplo, se enfrenta el reto de la carencia de terrenos municipales con servicios básicos. Al no existir programas gubernamentales locales para generar de forma directa la oferta de vivienda, el GAD de Orellana se limita a ofrecer un subsidio directo a las familias sobre la base de su ficha socioeconómica. Sin embargo, carece de un presupuesto anual suficiente para invertir en vivienda y tampoco cuenta con otros instrumentos de financiamiento más allá de los convenios que se celebran con el MIDUVI. Esto genera incertidumbre financiera y dificulta la planificación para ampliar la oferta de vivienda de interés social en el municipio.

El diálogo con los GAD permitió abordar el rol que el sector privado podría cumplir en la generación de vivienda de interés social. En Portoviejo, por ejemplo, los promotores inmobiliarios no producen vivienda de interés social en una escala adecuada, lo cual genera un déficit en la oferta. En Quito, hay una subutilización de los terrenos urbanos – por ejemplo, terrenos que tienen la asignación de hasta nueve pisos de altura pero que actualmente están ocupados por vivienda unifamiliar de dos o tres pisos.

Un aspecto resaltado en estas reuniones es que a menudo la asistencia para vivienda no llega a las personas en situación de extrema pobreza o que trabajan en el sector informal. Los requisitos del programa Casa para Todos y de las entidades financieras pueden obstaculizar el acceso a esta, sobre todo cuando las familias no cuentan con pruebas de ingreso formal. Este problema se ha exacerbado con la pandemia. En Guayaquil, por ejemplo, se han perdido miles de empleos formales en 2020 a causa de la crisis económica, lo que ha llevado a miles de personas a entrar a la economía informal, lo que complica su acceso al crédito hipotecario. Algunos GAD realizan esfuerzos específicos para incorporar al sector informal en los programas de vivienda. En Loja, por ejemplo, se requiere información sumaria de los ingresos de la familia para poder acceder a los programas de vivienda. Un equipo de trabajo social visita sus lugares de trabajo para comprobar si los ingresos reportados guardan relación con la realidad.

Del análisis del Programa Casa para Todos, el principal instrumento de promoción de la vivienda en el Ecuador, es posible identificar algunas oportunidades de mejora. Por un lado, el segmento de mercado de precios de vivienda del rango de valor entre US$20 mil y US$40 mil representa una gran oportunidad para que el MIDUVI inicie la implementación del programa actualmente existente que combina un subsidio de cuota inicial con un subsidio de tasa de interés. Considerando la significativa demanda existente en este segmento de mercado, MIDUVI puede centrarse en la implementación de mejoras en términos del diseño, gestión y operación del segmento. Además, se identificó la necesidad de mejorar la calibración de los programas de vivienda del MIDUVI, a través de la optimización los parámetros de ingresos, valor del subsidio y de vivienda subsidiable. Por otro lado, pese a que Ecuador cuenta con un subsidio de mejoramiento locativo de vivienda (de US$6 mil), este no se encuentra en ejecución (ver Anexo).

Lineamientos para la Política Nacional de Vivienda Sostenible a 2036

P**ara enfrentar la coyuntura generada por el cambio climático y la crisis del COVID-19, así como problemas estructurales como la desigualdad y la pobreza, resulta oportuno identificar las prioridades de la política de vivienda en el Ecuador.** Este ejercicio permitirá redirigir la inversión del gobierno a acciones que, por un lado, robustezcan los mercados de vivienda y que, por otro, expandan el acceso de las familias vulnerables a soluciones compatibles con sus ingresos y necesidades. Una asignación más eficiente de los recursos promoverá, a su vez, la transformación de la vivienda en una herramienta para la recuperación económica del país.

Sobre la base de los hallazgos del diagnóstico y del análisis de experiencias internacionales, se han desarrollado lineamientos para informar la elaboración de la Política de Vivienda Sostenible del Ecuador a 2036. Estos lineamientos plantean abordar el problema de la vivienda desde una perspectiva multidimensional: En primer lugar, se enfatiza la necesidad de promover prácticas en materia de vivienda y ocupación del suelo que se orienten a mitigar los efectos del cambio climático y a fortalecer la resiliencia frente a desastres. En segundo lugar, se promueve la dimensión inclusiva de la vivienda y se propone un enfoque que busca la realización del derecho a la vivienda recogido en la Constitución ecuatoriana, especialmente para los grupos más vulnerables de la población. En tercer lugar, se propone convertir a la vivienda en un instrumento dinamizador de la economía, a través de la mejora de los programas de crédito y subsidios, incluyendo los dirigidos a la adquisición, mejoramiento y arrendamiento de vivienda, que generen empleo e incentiven la inversión. En cuarto lugar, se subraya el potencial de las políticas de vivienda para promover el crecimiento urbano sostenible y equitativo, a través del uso de políticas de gestión del suelo, mejoramiento de barrios y transformación urbana. Finalmente, se propone que la Política de Vivienda Sostenible fundamente explícitamente las intervenciones en materia de vivienda con evidencia e información completa, actualizada y confiable. A continuación, se presenta un resumen de estos lineamientos que informan las cinco dimensiones de la vivienda antes descritas:

1. La vivienda como una alternativa de inversión que promueve la sostenibilidad y la resiliencia	Es necesario abordar la política de vivienda de forma que permita enfrentar tanto los retos que representan fenómenos recientes como el cambio climático y el COVID-19, así como otros de larga data como la lucha contra la pobreza y la desigualdad.
	Debe apostarse por un desarrollo urbano sostenible, por construir mejor antes, con soluciones verdes y de bajo costo, y reconstruir mejor con innovación y ambición. Esto incluye planificar adecuadamente la reconstrucción. La significativa vulnerabilidad ante el cambio climático y eventos catastróficos que presenta Ecuador hacen aún más urgente esta situación.

2. La vivienda como motor de la inclusión social	Las viviendas deben ser adecuadas para asegurar la salud y la calidad de vida de sus habitantes y para promover su acceso a las oportunidades que genera la aglomeración urbana en materia de educación, empleo, disfrute y acceso a servicios de calidad.
	Una política de vivienda enfocada en los sectores vulnerables debe considerar, entre otros: (i) Mejorar la focalización de los programas e intervenciones de manera que se priorice la inversión de los recursos en los hogares pobres y los grupos vulnerables; (ii) considerar que la mayoría de ecuatorianos no requiere una vivienda nueva, sino una mejor vivienda con condiciones de habitabilidad y servicios adecuados; (iii) incluir mecanismos de acceso a la vivienda formal distintos a la adquisición en propiedad, por ejemplo, subsidios al arrendamiento dirigido a personas de escasos recursos, incluidos los inmigrantes ecuatorianos y extranjeros.
	Es necesario que la política de vivienda debe ir más allá de esquemas clásicos de subsidios y formalización para apostar por políticas integrales que promuevan el desarrollo sostenible de los centros poblados.
3. La vivienda como una alternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos	Las políticas de vivienda de Ecuador requieren ajustes puntuales para llegar a los hogares con menores recursos. Se debe hacer ajustes a la modalidad de crédito hipotecario para que el subsidio esté en función de los recursos de las familias o el valor de la vivienda. Asimismo, se puede generar mecanismos para unificar y facilitar procesos.
	Reforzar las políticas de mejoramiento de vivienda en articulación con el sector cooperativo y el de las microfinanzas. Así también, se deberían promover los subsidios al arrendamiento con o sin opción de compra, a través de mecanismos como el leasing o para situaciones concretas. Los hogares ecuatorianos tienen los recursos necesarios para acceder al mercado formal y mejorar sus condiciones de habitabilidad.
4. La vivienda como oportunidad para la transformación urbana	La articulación de instrumentos para el fomento de la vivienda y el desarrollo urbano es una oportunidad para la transformación y revitalización de áreas urbanas. Ecuador cuenta con el marco normativo para avanzar en esta línea.
	El uso de los instrumentos de gestión de suelo requiere por lo general de catastros actualizados que contengan la información sobre las unidades inmobiliarias.
	Se debe considerar la relación entre la capacidad fiscal de los municipios para implementar desarrollos urbanos y la corresponsabilidad de los desarrolladores en la construcción de estos a partir de proyectos inmobiliarios financieramente sostenibles.

5. Información relevante y actualizada como base de la política de vivienda	Los avances tecnológicos permiten recoger información espacial y sobre las viviendas cada vez más precisa. Además, permiten reducir tiempo y recursos frente a la recolección presencial de información. Por ello, su utilización es una alternativa real en épocas caracterizadas por la insuficiencia de los recursos y la necesidad de mantener el distanciamiento social.
	Ciertos arreglos institucionales, como la implementación de observatorios urbanos, permiten la gestión integrada de datos que usualmente se producen de manera dispersa y con criterios diversos. En un contexto de gran dinamismo que requiere de datos que se actualicen constantemente, los observatorios urbanos juegan un rol importante para poder contar con una mirada integral e informada sobre los retos claves que enfrentan las ciudades.
	Las decisiones basadas en evidencia (pilotos, experiencias internacionales, datos) , el seguimiento y la evaluación deben ser ejes fundamentales de una política nacional de vivienda. El MIDUVI debe generar los arreglos institucionales y procedimientos para promover las intervenciones estén basados en la producción de datos relevantes, así como en estudios, revisiones sistemáticas, evaluaciones y actividades de seguimiento.

Una política nacional de vivienda debe establecer una clara priorización de las actividades y reformas que postula. Este ejercicio debe tomar en consideración distintos criterios, desde las necesidades por segmento poblacional, jurisdicción o ubicación geográfica, la disponibilidad de recursos y el orden lógico de las reformas. Asimismo, la priorización de acciones puede considerar que algunas reformas o acciones servirán de catalizador de otras o para marcar la dirección de ciertos cambios. Por otro lado, otras medidas pueden contribuir a generar resultados en el corto plazo y tener un efecto demostrativo o incrementar el apoyo para los esfuerzos de reforma. Finalmente, tomando en cuenta la factibilidad de las reformas debido a limitaciones de recursos, escala, o al carácter innovador de algunas acciones, se puede optar por la implementación inicial de algunas medidas a nivel de piloto. De esta manera, estos ejercicios permitirán generar evidencia sobre lo que funciona y lo que no y realizar los correctivos necesarios antes de la implementación a escala.

El esquema a continuación muestra algunas de las principales reformas y acciones propuestas en el presente documento, clasificadas de acuerdo con la periodicidad en su implementación a corto y mediano plazo:

Principales reformas y acciones propuestas

Lineamiento	Medida a corto plazo (1 año)	Medida a mediano Plazo (1 a 3 años)
(1) La vivienda como una herramienta de política que promueve la sostenibilidad y la resiliencia	Diseñar e implementar pilotos en materia de mejoramiento de vivienda y reforzamiento estructural	Diseñar e implementar incentivos y medidas para el reforzamiento estructural de vivienda
(2) La vivienda como un motor de la inclusión social	Recalibrar los créditos y subsidios existentes	
	Formular un programa de arrendamiento social con y sin opción de compra	
(3) La vivienda como alternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos	Diseñar e implementar pilotos en materia de mejoramiento de vivienda	
	Revisar y expandir el programa de mejoramiento de vivienda	
(4) La vivienda como una oportunidad para la transformación urbana	Desarrollar y fortalecer los mecanismos de gestión del suelo (MIDUVI)	Fortalecer las agencias de gestión urbana a nivel de GAD
		Diseñar e implementar pilotos en materia de transformación y renovación urbana
(5) Información relevante y actualizada como base de una política de vivienda basada en evidencia	Establecer las definiciones operativas que guíen la recolección de información. De ser posible, aprovechar oportunidades como el Censo 2022 para recoger información relevante.	
	Generar información accionable sobre las viviendas haciendo uso de nuevas tecnologías	Generar un sistema integrado de catastro
	Establecer un observatorio urbano a nivel nacional	Establecer observatorios urbanos a nivel de GAD

	Establecer alianzas con entidades privadas, académicas y científicas para la producción de información	Adoptar modelos de datos que permitan la interoperabilidad, integración y el flujo de información

Este documento se divide en dos partes: La primera, contiene el diagnóstico de la vivienda en el Ecuador, que identifica las principales limitaciones del actual marco normativo, así como las oportunidades para mejorar el acceso a la vivienda. La segunda parte contiene los lineamientos que informen la futura Política de Vivienda Sostenible al 2036 del Ecuador, que buscan expresar el carácter multidimensional de la vivienda para la política pública y orientar su solución sobre la base de evidencia y de experiencias internacionales relevantes.

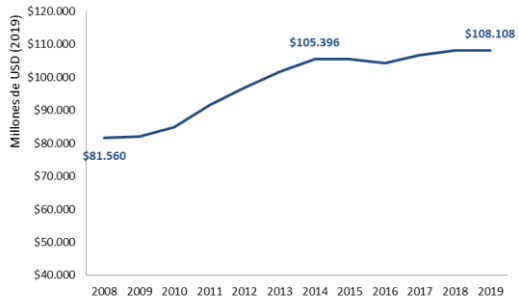
Parte 1: Diagnóstico de la Vivienda en el Ecuador

1. Contexto macroeconómico del Ecuador

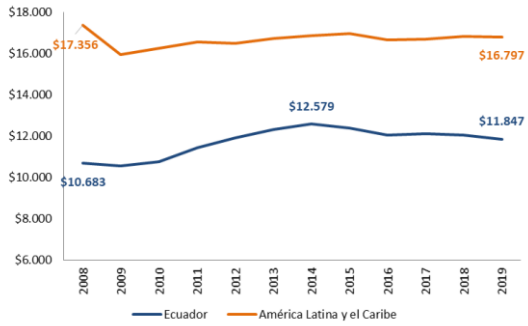
1. **Ecuador experimentó una desaceleración económica luego de un crecimiento sostenido de la economía hasta 2014. Actualmente, las tasas de crecimiento se recuperan lentamente. Entretanto, el Producto Interno Bruto per cápita ha caído 5.8% durante el último quinquenio.** Como en las demás naciones productoras de materias primas de América Latina, el producto interno bruto (PIB) del Ecuador presentó un crecimiento sostenido hasta 2014. La caída en el precio del petróleo y la apreciación del dólar en la región han sido las principales causas externas del lento crecimiento económico del país durante los últimos años. En 2015, Ecuador registró un crecimiento económico de 0,2%, seguido de un descenso cercano al 1,2% en 2016. El cre crecimiento promedio de 2017 a 2019 fue de tan solo 1.5%. Mientras que en el resto de América Latina y el Caribe el Producto Bruto Interno (PIB) per cápita (PPA) se ha mantenido alrededor de los $16.700 dólares desde finales del 2014, en Ecuador este descendió a US$11.847 en 2019.

Gráfico 1. PIB de Ecuador (2008 – 2019)

Panel A. PIB en términos constantes (Millones de US$2019)



Panel B. PIB per cápita (PPA 2019)

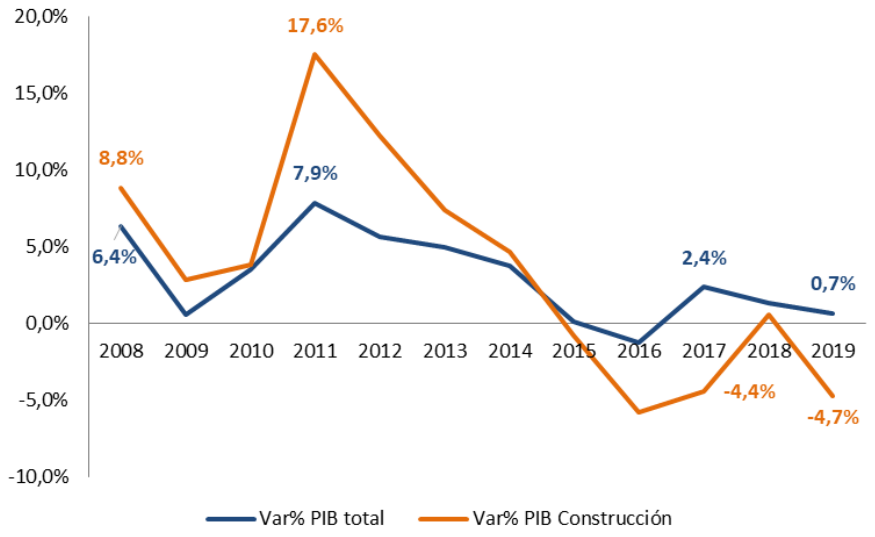


Fuente: Banco Mundial.

2. **La contribución del sector construcción a la productividad nacional es notable, aun cuando también es muy sensible a la desaceleración de la economía del país.** El sector construcción ha acompañado el comportamiento del PIB: el mayor auge en la economía ecuatoriana en los últimos años coincide con el año de mejor comportamiento del sector de la construcción, que creció 10 puntos porcentuales por encima del PIB total. Asimismo, la desaceleración de la economía del país entre 2014 y 2019 ha estado acompañada de un comportamiento negativo en el sector de la construcción, que cayó notablemente en 2019 y se mantuvo en terreno

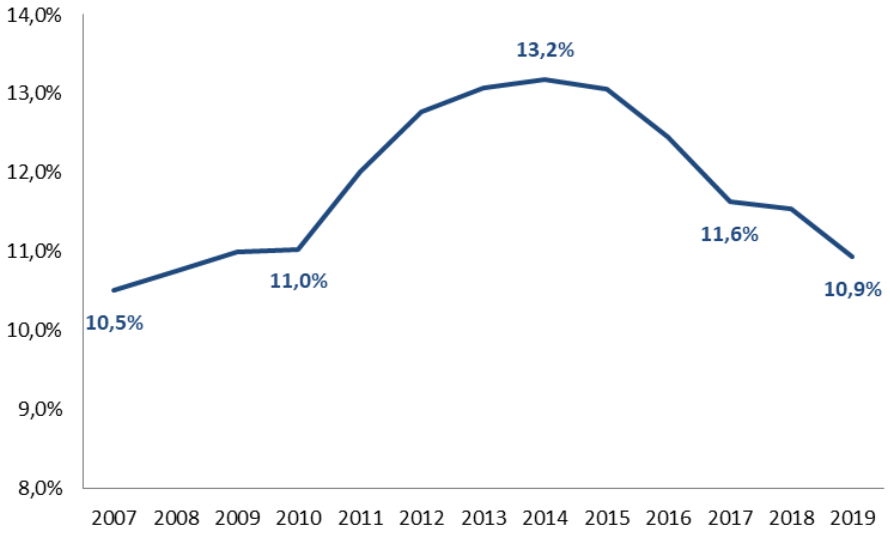
negativo con una variación de -4,7% para el último periodo reportado. Mientras en 2014 el PIB del sector construcción llegó a representar el 13.2% del PIB total, en 2019 descendió a 10.9%.

Gráfico 2. Variación anual de PIB real y PIB Construcción real, 2008 - 2019



Fuente: Banco Central de Ecuador (BCE).

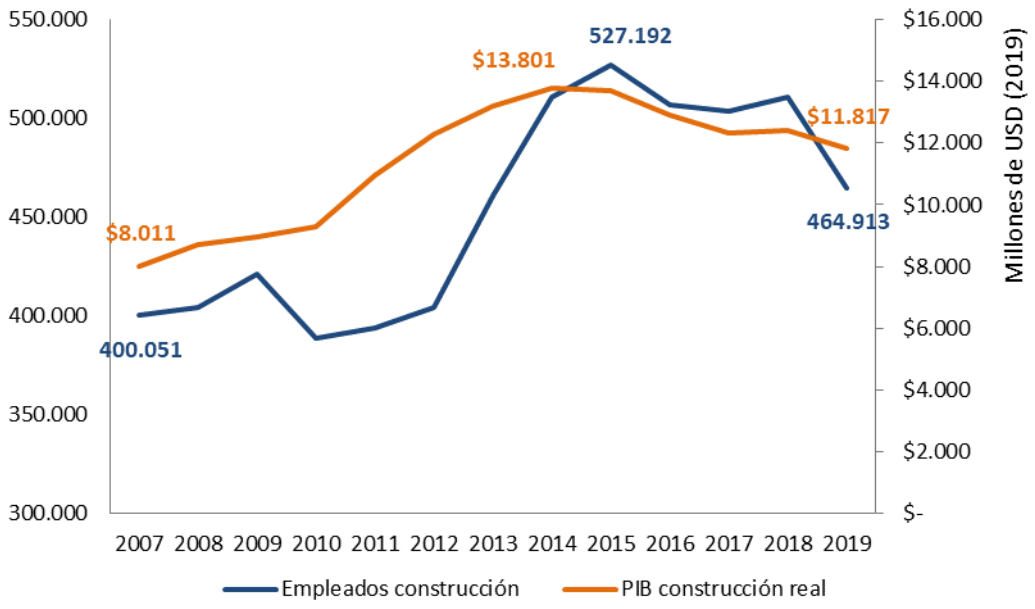
Gráfico 3. Participación del sector de la construcción en el PIB, 2007 - 2019



Fuente: Banco Central de Ecuador (BCE).

3. **El potencial de la construcción como sector intensivo en mano de obra genera una oportunidad para contribuir a la recuperación económica del país**. Entre 2007 y 2015, cuando el sector de la construcción experimentó tasas de crecimiento superiores al 7%, se generaron en el sector 127 mil empleos adicionales. Por el contrario, con la caída del sector en los últimos cuatro años, se han perdido para la economía aproximadamente 62 mil empleos directos, los cuales representan el 20% del total de las personas desempleadas en diciembre de 2019.

Gráfico 4. PIB real del sector de la construcción y trabajadores del sector, 2007 - 2019



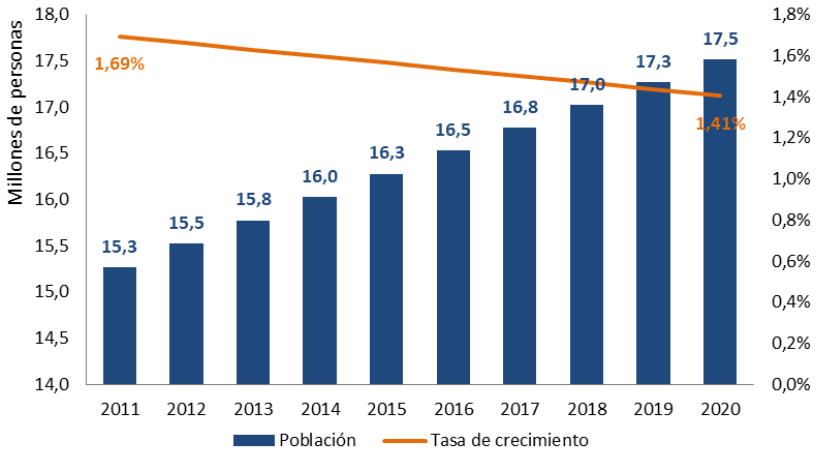
Fuente: Banco Central de Ecuador (BCE) e INEC.

2. Contexto poblacional y socioeconómico del Ecuador

4. **La tasa de crecimiento poblacional del Ecuador se ha reducido, pero el número de hogares ha aumentado, lo que genera nuevos retos para satisfacer las necesidades de vivienda.** El último Censo de Población y Vivienda de 2010 muestra que Ecuador tenía una población de 14,5 millones de personas. La tasa de crecimiento intercensal de la población en el período 2001-2010 fue de 1,95% por año, y disminuyó a 1.41% para 2020 según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC) que estima una población total de 17,5 millones de personas. Asimismo, si bien el número de hogares crece de manera constante, el número de personas por hogar pasó de 4,2 a 3,8 personas por hogar entre los dos últimos censos. Eso significa que los núcleos familiares que demandan vivienda se incrementan en mayor medida.

5. **La población urbana mantiene una tendencia de crecimiento poblacional mayor a la de la población rural.** El INEC estima que las áreas urbanas tendrá un crecimiento de 1,5% de su población en 2020, llegando a 11.2 millones de población urbana (64% de tasa de urbanización), mientras que el área rural crecerá un poco por debajo a un ritmo de 1,2% anual para el mismo año, llegando a una población rural de 6.3 millones (Gráfico 6).

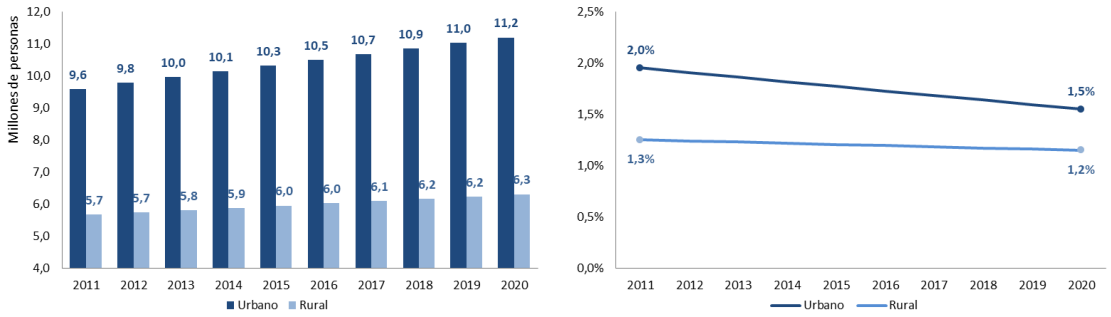
Gráfico 5. Población Ecuador, 2011 - 2020



Fuente: INEC.

Gráfico 6. Población 2011-2020

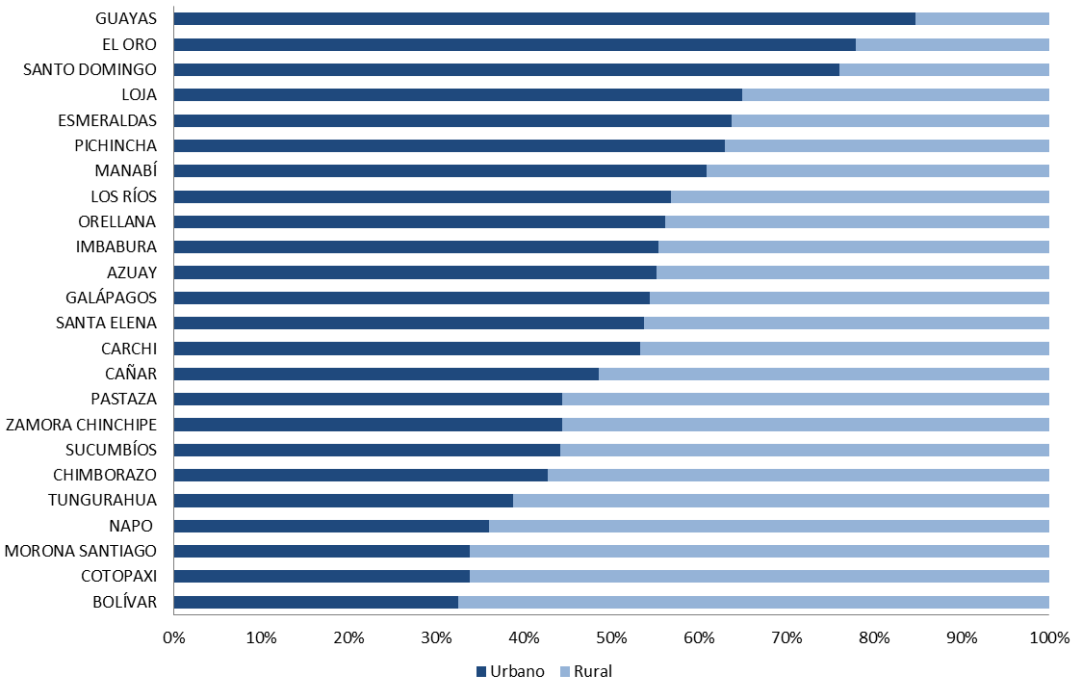
Panela A. Población (urbano - rural) **Panel B. Crecimiento poblacional (urbano - rural)**



Fuente: INEC.

6. **Los retos de la urbanización son mayores en las principales ciudades donde se presentan grandes concentraciones de población.** La mayor concentración urbana se encuentra en las provincias de Guayas (84,8%), El Oro (78,0%) y Santo Domingo de los Tsachilas (76,1%). La alta concentración urbana se explica por el crecimiento de las ciudades principales como Guayaquil, capital de la provincia de Guayas, donde se genera un mayor interés de migración debido a las condiciones socioeconómicas existentes. Por el contrario, las regiones de Bolívar, Cotopaxi y Morona Santiago cuentan con las tasas de urbanización más bajas del país con 32,5%, 33,8% y 33,8% respectivamente.

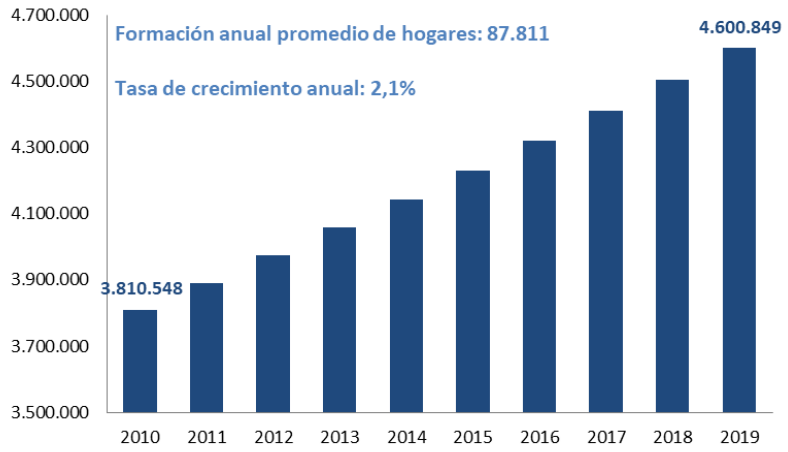
Gráfico 7. Distribución de la población (urbano - rural) por provincia, 2019



Fuente: INEC.

7. **El número de hogares crece 2.1% cada año, esto es 1,3 veces más que la tasa de crecimiento de la población en la última década.** Tomando como referencia el tamaño promedio de los hogares de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 y la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019, se estima que en el periodo de tiempo comprendido entre 2010 y 2019 se formaron 87.811 hogares cada año, lo que representa un crecimiento del 2,1% anual. Esto significa un crecimiento de 1,3 veces al observado en la población.

Gráfico 8. Formación de hogares, 2010 - 2019

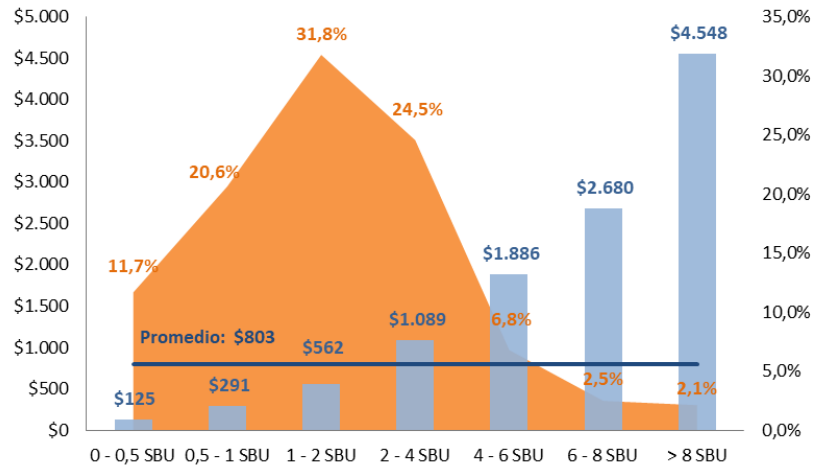


Fuente: Censo 2010 y ENEMDU 2019.

8. **La distribución de la población por niveles de ingreso muestra altos niveles de inequidad.** Una estimación del ingreso de los hogares ecuatorianos, realizada a partir de la información de la ENEMDU 2019 con base en la sumatoria del ingreso per cápita registrado por cada miembro del hogar, muestra que el 32,3% de los hogares ecuatorianos tienen ingresos inferiores o iguales a un Salario Básico Unificado (SBU) [1] y que la mayor frecuencia de hogares se ubica en un rango de ingresos de 1 a 2 SBU con ingreso promedio de US$562. El ingreso promedio de los hogares del rango superior (ingresos superiores a 8 SBU) es aproximadamente 5 veces superior al ingreso promedio general de los hogares (US$803).

[1] Tomando como referencia un SBU equivalente a US$394.

Gráfico 9. Ingreso promedio del hogar y porcentaje de hogares por niveles de ingreso, 2019

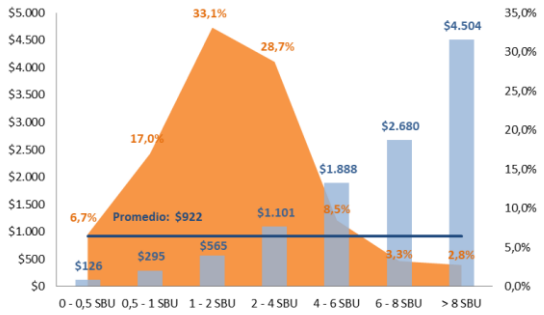


Fuente: ENEMDU 2019.

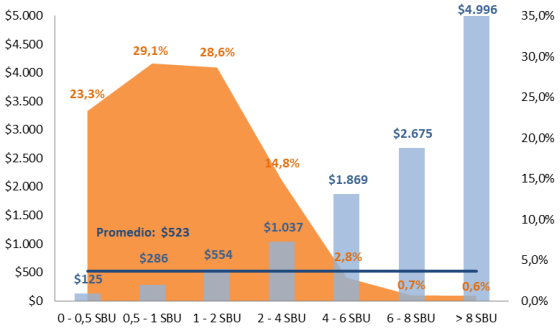
9. **Los hogares ecuatorianos que habitan áreas urbanas ganan en promedio 56,7% más que los hogares rurales.** El 52,4% de los hogares rurales se encuentran en el rango de 0 a 1 SBU y solo el 0,6% devenga más de 8 SBU al mes, mientras que, en el caso de los hogares urbanos, este porcentaje asciende al 2,8%. De esta manera es evidente no solo la brecha en el poder adquisitivo entre los hogares urbanos y rurales, sino además la desigualdad en el ingreso de los hogares en el campo.

Gráfico 10. Ingreso promedio de los hogares

Panel A. Hogares urbanos, 2019



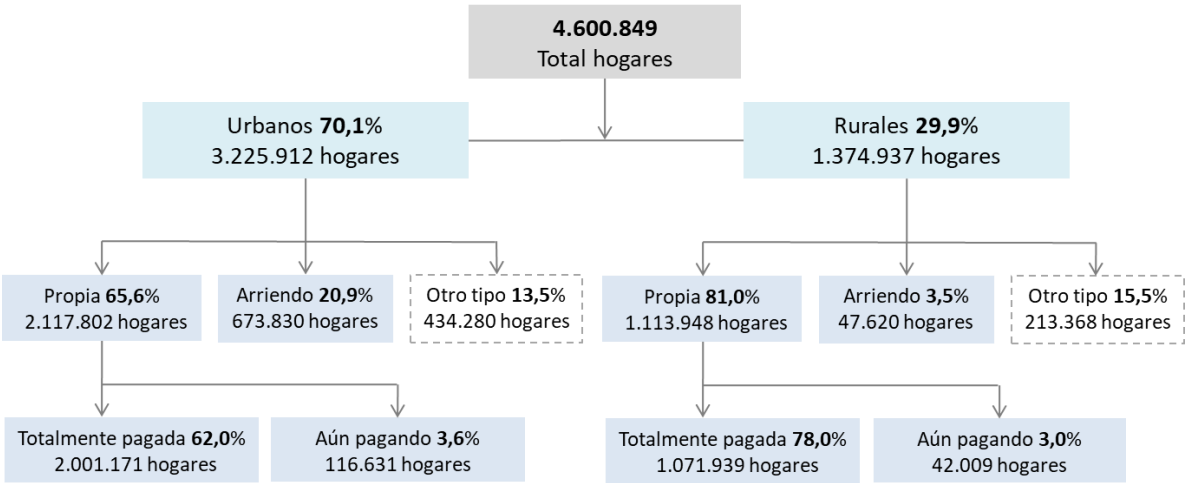
Panel B. Hogares rurales, 2019



3. Condiciones habitacionales de la población

10. **La mayoría de los hogares reside en zonas urbanas y reporta la vivienda que habitan como propia.** Esta autodeclaración, sin embargo, no debe tomarse como un indicador de la formalidad en la tenencia. El arrendamiento es significativo en las ciudades y mínimo en el campo. De acuerdo con la información procesada de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de 2019, el 70,1% de los hogares en Ecuador habitan en áreas urbanas, mientras que el 29,9% lo hace en zonas rurales. En lo relativo a la forma de tenencia de vivienda, los hogares rurales reportan ser en su mayoría propietarios (81%), cifra que contrasta con el 65,6% de hogares poseedores de vivienda en áreas urbanas. En relación con la tenencia de vivienda en arrendamiento, la diferencia en términos porcentuales entre el campo y la ciudad es aún más amplia: mientras el 3,5% de los hogares rurales arrienda una vivienda, este porcentaje es de 21% en áreas urbanas.

Gráfico 11. Régimen de tenencia de vivienda en Ecuador, 2019



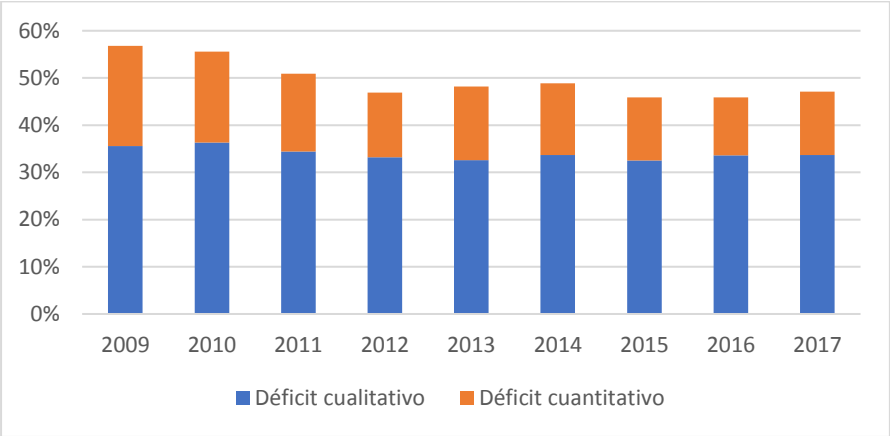
Fuente: ENEMDU 2019.

11. **El déficit de vivienda afecta al 44,4% de los hogares ecuatorianos.** De acuerdo con la metodología publicada por INEC y la ENEMDU 2019, el 14% representa déficit cuantitativo (es decir, viviendas irrecuperables), mientras que para el 30,4% restante se trata de déficit cualitativo o viviendas que requieren mejoramiento. [2]

12. **El déficit de vivienda ha tenido una evolución favorable -aunque no significativa- en la última década.** En 2009, el déficit total de vivienda afectaba a casi el 57% de viviendas ecuatorianas, mientras que este porcentaje retrocedió más de 12 puntos en 2019. En esta evolución, el déficit cualitativo se ha mantenido casi en el mismo nivel, de 35.6% a 33.7%, mientras que el deficit cuantitativo se ha reducido en más de un tercio, de 21.2% en 2009, a 13.4% en 2017.

[2] La metodología de déficit habitacional puede consultarse de manera detallada aquí: http://app.sni.gob.ec/sni -.

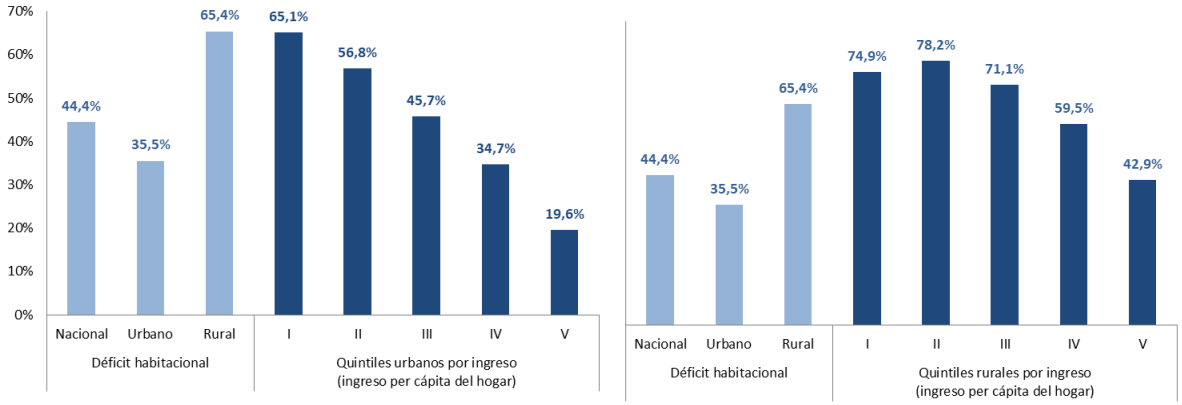
Gráfico 12. Evolución del déficit de vivienda en Ecuador 2009-2017



Fuente: INEC en base a ENEMDU

13. **El déficit cualitativo de vivienda es más pronunciado en las zonas rurales (65,4%) que en las zonas urbanas (35,5%) y se concentra en los hogares más pobres.** Las viviendas de mala calidad se concentran principalmente en las zonas rurales de Ecuador, donde el 65,4% de las viviendas (898.611) tienen algún tipo de déficit, mientras que en las zonas urbanas únicamente el 35,5% del total de viviendas (1.145.080) se encuentra en déficit. Por quintiles de ingreso de los hogares que las habitan, 6 de cada 10 hogares en el quintil más bajo de ingresos viven en un inmueble de mala calidad; mientras que, solo 2 de cada 10 hogares en el quintil más alto de ingresos cuentan con una vivienda con algún tipo de déficit. Por su parte, 7 de cada 10 hogares rurales en los quintiles más bajos habitan viviendas deficitarias, mientras que en el quintil más alto de ingresos duplica a su contraparte urbano con 4 de cada 10 hogares con una vivienda de mala calidad.

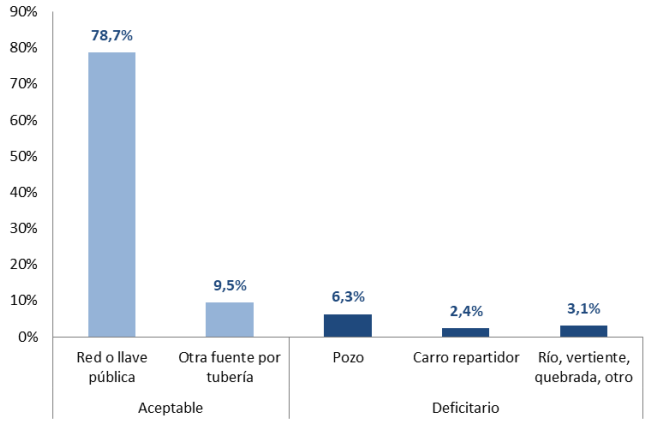
Gráfico 13. Déficit habitacional urbano - rural y por quintiles de ingresos, 2019



Fuente: ENEMDU 2019.

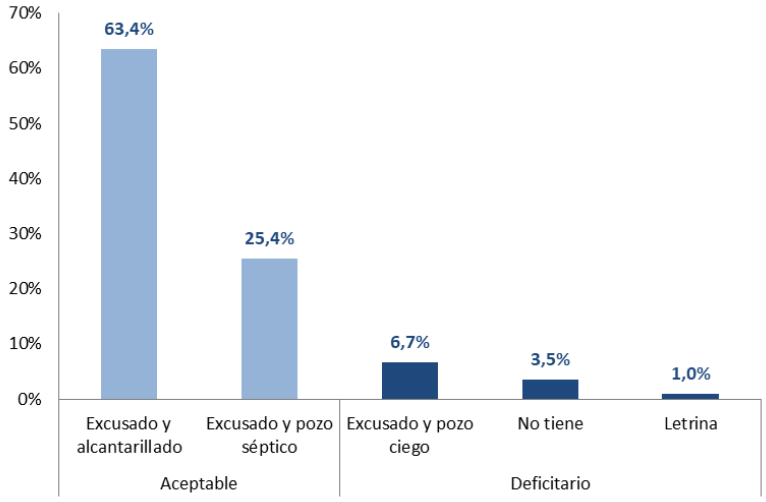
14. **El acceso a servicios públicos es más generalizado en Ecuador en comparación con otros países de la región. Cerca del 88,2% de los hogares ecuatorianos cuentan con un acceso aceptable a agua potable**, por medio de red o llave pública u otra fuente por tubería. En contraste, el 11,8% restante obtienen agua de pozos, carros repartidores o ríos, vertientes y quebradas. (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2019). No obstante, la carencia de acceso a servicios públicos es más pronunciada en los hogares más vulnerables, incluyendo los hogares de los deciles más bajos de ingresos, las minorías y los grupos vulnerables, incluyendo a los migrantes venezolanos.

Gráfico 14. Porcentaje de hogares por servicio de agua, 2019



Fuente: ENEMDU 2019.

Gráfico 15. Porcentaje de hogares por servicio de desagüe, 2019

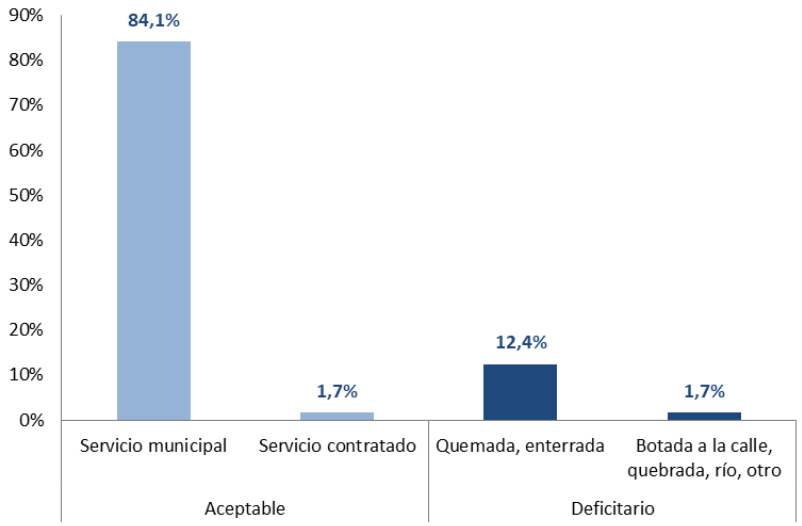


Fuente: ENEMDU 2019.

15. **La proporción de hogares con un servicio de desagüe aceptable es de 88,9%.** En particular, estos hogares cuentan con excusado y alcantarillado o bien excusado y pozo séptico. El 11,1% restante de los hogares tienen excusado conectado a un pozo ciego, letrina o no cuentan con este servicio.

16. **El 85,8% de los hogares tiene acceso a servicio municipal o un servicio privado de recolección de basura;** los demás hogares reportan quemar o enterrar su basura, o bien arrojarla a la calle, quebrada o río.

Gráfico 16. Proporción de hogares por servicio de recolección de basura, 2019



Fuente: ENEMDU 2019.

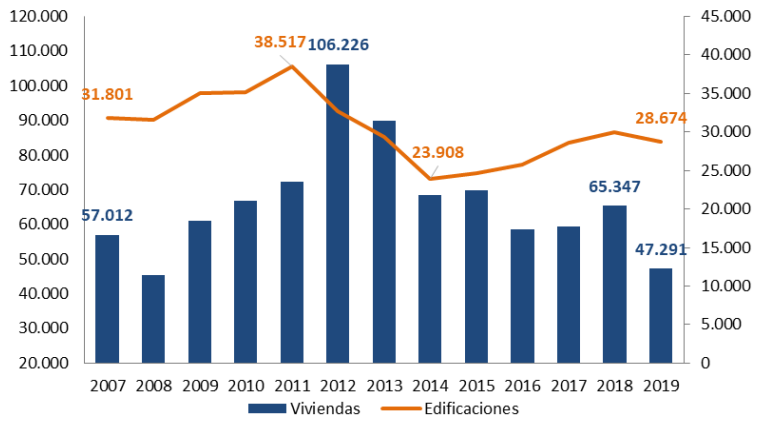
17. **Por otro lado, se debe considerar la exposición del país a distintos riesgos, tales como sismos, erupciones volcánicas, deslizamientos e inundaciones.** En zonas como la sierra centro-norte el peligro de erupción volcánica es latente por la alta densidad poblacional asentada cerca a volcanes activos. Dicha zona también ha sido profundamente afectada en el pasado por sismos, al igual que la zona costera. Ecuador también es vulnerable al Fenómeno del Niño en su fase caliente y fría (conocida como La Niña en otros países de la región) y a inundaciones y movimientos en masa como deslizamientos o caída de rocas. Desde el año 2018, el país cuenta con un detallado Plan Nacional de Respuesta ante Desastres que debe integrarse con las políticas de vivienda para reforzar la prevención.

4. Estructura de la demanda y oferta de vivienda, balance de mercado

18. **De acuerdo con el Censo de 2010, en Ecuador existían un total de 4.649.330 viviendas**, de las cuales 3.748.919 (80,6%) estaban ocupadas. De estas últimas, 2.391.499 (63,8%) estaban ubicadas en zonas urbanas, mientras que 1.357.420 (36,2%) eran viviendas rurales.

19. **Durante los últimos cinco años se han concedido permisos para la construcción de 60 mil viviendas en promedio, esto es 11 mil menos por año que el promedio del período 2007-2019.** De acuerdo con la Encuesta Anual de Edificaciones, la dinámica ha presentado una tendencia a la baja en términos de viviendas frente a los resultados de los años de mayor auge como lo fueron el 2012 y 2013, y en términos de edificaciones en lo reportado en 2011, puesto que en el último año se ha presentado una nueva disminución en los dos indicadores. En efecto, los permisos de vivienda decrecieron -27,6% respecto a 2018, y los permisos de construcción en -4,3% en comparación a la cifra del periodo anterior. Si bien este indicador tiene un alcance limitado en países como Ecuador donde gran parte del stock de vivienda nueva construida es edificada sin permiso de construcción, al menos sirve de termómetro de la construcción de vivienda nueva formal.

Gráfico 17. Construcción de viviendas y edificaciones nuevas, 2007 - 2019



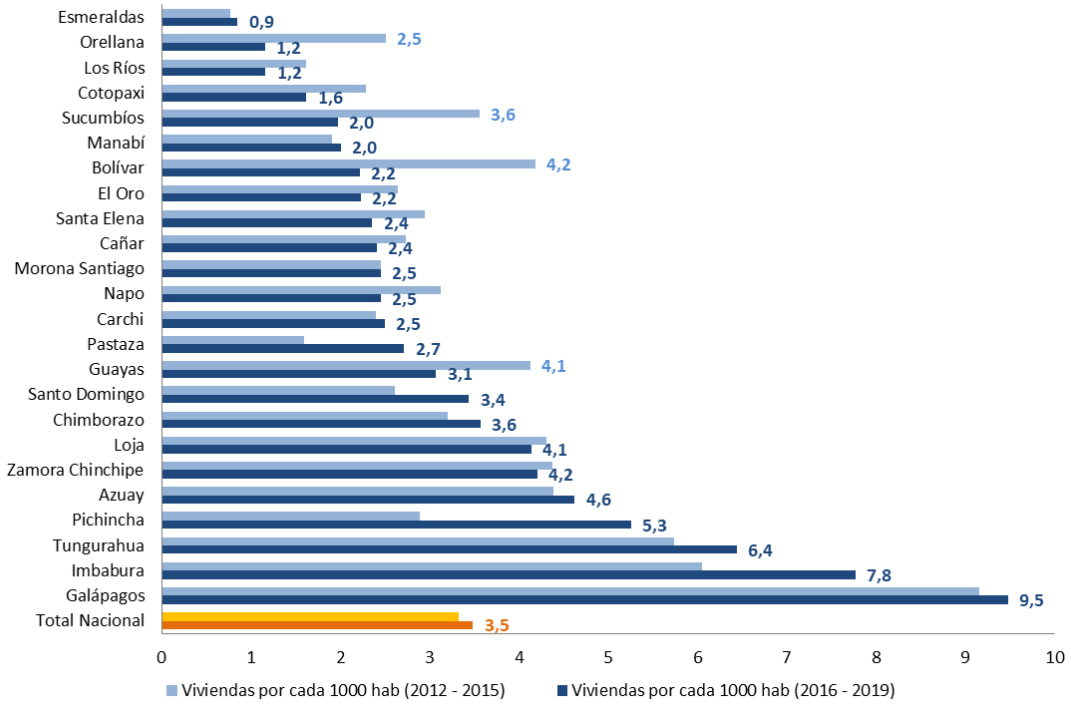
Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones 2013 - 2018.

20. **En 2019, las provincias de Pichincha y Guayas concentraban la mitad de las unidades de vivienda residencial licenciadas.** Al analizar la distribución de las unidades licenciadas de vivienda por provincia, se encuentra que el 30% de la actividad constructora residencial de 2019 se concentró en la provincia de Pichincha, seguida de la provincia de Guayas con el 20,8% de la actividad.

21. **No obstante, la concentración en términos absolutos, algunas provincias con ciudades emergentes muestran una tendencia creciente de producción de vivienda licenciada.** Cuando se analiza el número de nuevas construcciones de vivienda por cada 1.000 habitantes, al comparar los periodos de 2016 a 2019 y 2012 a 2015, se encuentran resultados interesantes. La provincia de Galápagos mantuvo un promedio dinámico de producción de vivienda frente a su población en ambos periodos, más del doble del promedio general del país. De manera similar, las provincias de Imbabura, Pichincha, y en menor proporción Tungurahua han presentado un cambio estructural significativo y positivo frente a la construcción de vivienda por cada 1.000 habitantes, con un promedio anual de 7,8; 5,3 y 6,4 viviendas por cada 1.000 habitantes respectivamente. Por el contrario, las provincias de Orellana, Sucumbíos y Bolívar son las que han decrecido en promedio de manera más visible, que, si bien para 2012 a 2015 se encontraban cerca al promedio,

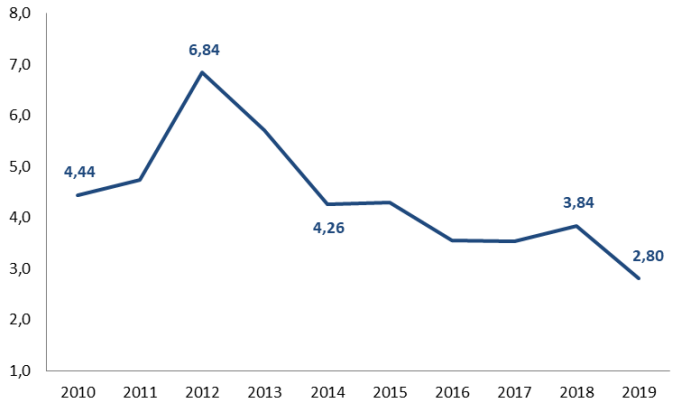
entre 2016 y 2019 pasaron a reportar la menor proporción de viviendas nuevas respecto a su tamaño poblacional.

Gráfico 18. Permisos de vivienda nueva por cada 1.000 habitantes por provincia, 2012 – 2019



Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones.

Gráfico 19. Permisos de vivienda nueva por cada 1.000 habitantes total nacional, 2012 – 2019



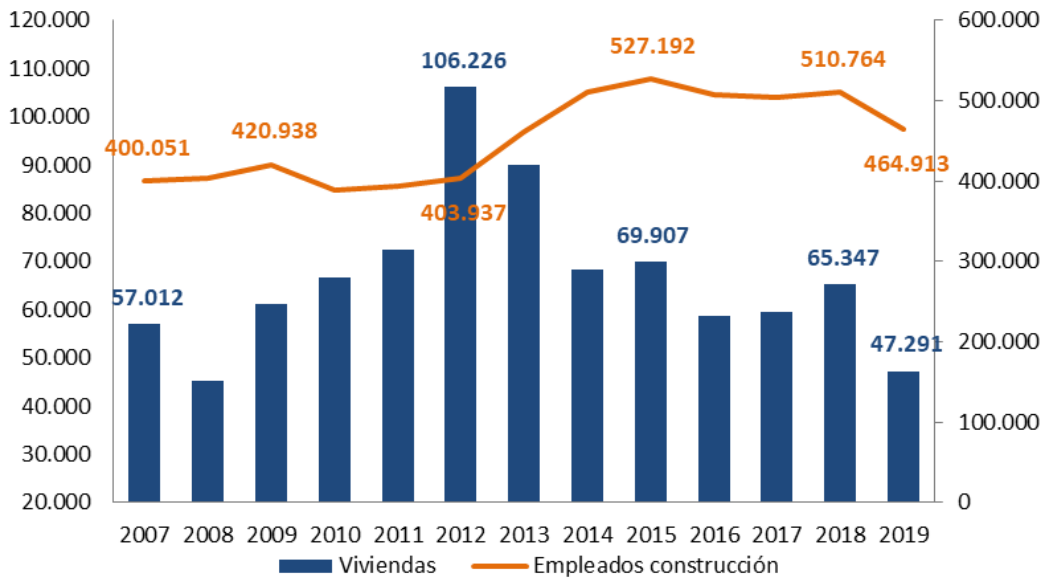
Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones.

22. **La cantidad de permisos de construcción solicitados a nivel nacional ha decrecido sostenidamente los últimos 7 años**. Ecuador presentó un crecimiento importante de permisos solicitados hasta el 2012, año en el cual se generaron 6,8 permisos de construcción de vivienda

nueva por cada 1.000 habitantes. A partir de 2013, este indicador decreció sucesivamente durante siete años, hasta llegar a 2,8 viviendas por cada 1.000 habitantes en 2019, la cifra más baja observada desde que se registran estadísticas sectoriales. Esta evolución confirma la importante contribución del sector construcción, y particularmente de la construcción de vivienda formal a la economía nacional, y su sensibilidad a sus fluctuaciones observada en párrafos anteriores.

23. **La reducción del número de permisos de construcción es una llamada de alerta sobre el impacto que se producirá en el empleo en los próximos años**. Existe una alta correlación entre el empleo directo del sector con los permisos de construcción de vivienda. Es relevante explicar que la correlación presenta un rezago de entre dos y tres años, porque las viviendas no necesariamente inician su construcción en el mismo periodo que se aprueba su permiso. La caída en los permisos de construcción de 2019 se verá reflejada en menos empleos sectoriales en los años fiscales posteriores.

Gráfico 20. Permisos de vivienda y empleados en el sector construcción, 2007 - 2019

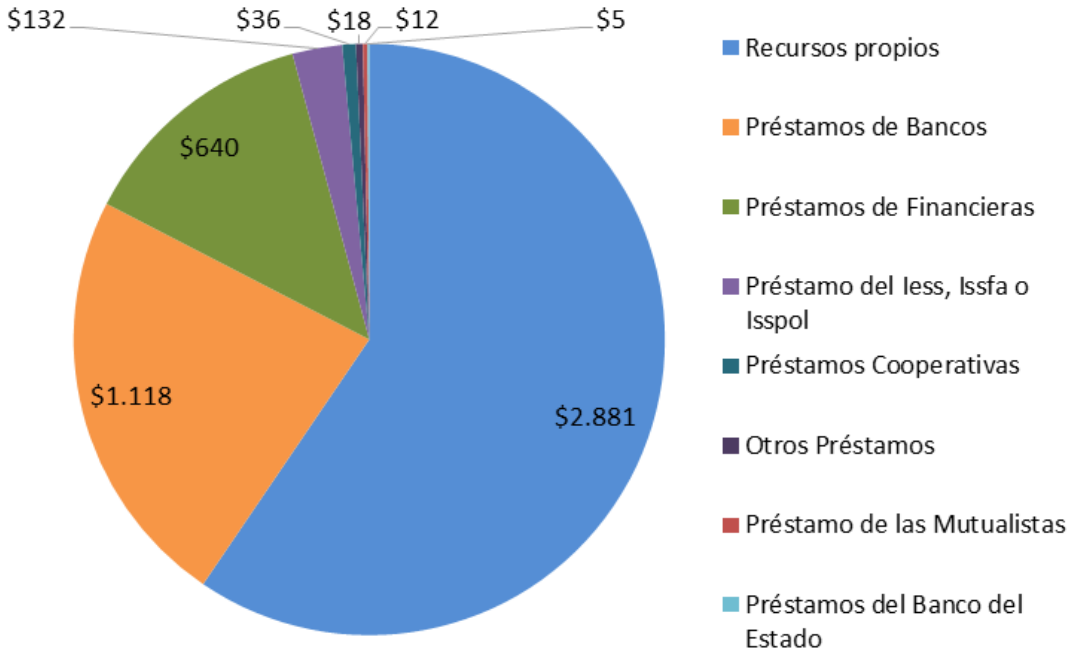


Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones y ENEMDU.

24. **Los datos de inversión en construcción de vivienda con permisos aprobados para 2018 muestran un costo de construcción de $4.843 millones. Más de la mitad de la inversión realizada para construir las viviendas proviene de recursos propios de los hogares, lo que da cuenta de un gran potencial para incrementar el financiamiento de vivienda.** Los costos reportados para 2018 representaron una inversión en recursos propios de US$2.881 millones (51,1% del total), seguido de los préstamos de bancos privados por un valor de US$1.118 millones (23,1% del total) y de préstamos de otras entidades financieras por US$640 millones (13,2%). Los recursos restantes

fueron obtenidos mediante préstamos de entidades públicas (IESS, ISSFA o ISSPOL)[3], cooperativas, mutualistas y otros. Por último, cabe resaltar que los préstamos del Banco del Estado (con o sin bono de MIDUVI) representaron tan solo el 0,1% del total de recursos, lo que es igual a US$5 millones.

Gráfico 21. Origen de los recursos para construcción, 2018 (Millones)



Fuente: Encuesta Anual de Edificaciones 2018.

25. **Los hogares que arriendan vivienda tienen en promedio un ingreso casi 70% menor que los que adquieren en propiedad, pero su canon de arrendamiento promedio es casi la tercera parte de la cuota de amortización para compra.** La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2014 permite calcular el porcentaje que los hogares destinan al gasto en vivienda a partir de las estimaciones de ingresos. Esto permite concluir que el ingreso promedio de los hogares arrendatarios (US$841) es inferior al de los hogares propietarios que aún están pagando su vivienda (US$1.420). Asimismo, el valor promedio de las cuotas de amortización pagadas por los hogares ecuatorianos (US$324) es alrededor de 2,9 veces el valor pagado promedio por concepto de canon de arrendamiento (US$110).

[3] Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador, e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, respectivamente.

Tabla 1. Gasto en canon de arrendamiento y cuota de amortización, quintiles de ingreso 2014

Quintiles	Ingreso	Canon de arrendamiento	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en alquiler
1	$ 158	$ 75	47,5%	165.678	20,0%	$ 148.927.676
2	$ 444	$ 89	20,0%	165.202	20,0%	$ 175.983.262
3	$ 686	$ 103	15,0%	165.417	20,0%	$ 204.661.401
4	$ 1.011	$ 122	12,1%	165.354	20,0%	$ 242.649.287
5	$ 2.053	$ 171	8,3%	164.800	19,9%	$ 338.522.164
Total	$ 841	$ 110	13,1%	826.451	100,0%	$ 1.095.535.660

Quintiles	Ingreso	Cuota de amortización	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en amortización
1	$ 225	$ 206	91,4%	29.501	20,1%	$ 72.879.589
2	$ 688	$ 269	39,0%	29.190	19,9%	$ 94.113.553
3	$ 1.230	$ 306	24,9%	29.302	20,0%	$ 107.640.055
4	$ 2.084	$ 397	19,0%	29.718	20,3%	$ 141.541.729
5	$ 3.987	$ 510	12,8%	28.928	19,7%	$ 177.054.632
Total	$ 1.420	$ 324	22,9%	146.639	100,0%	$ 570.968.718

Fuente: ECV 2014.

26. **El segmento de los hogares más pobres debe dedicar más del 30% de sus ingresos a los gastos de vivienda.** En el quintil más bajo de ingresos, la situación es mucho más aguda, pues las familias que ganan menos de 1 SBU deben destinar casi la mitad de su ingreso al pago del canon de arrendamiento y más del 90% para la cuota de amortización. Estos hogares, además, ocupan viviendas de inferior calidad y su relación contractual, frecuentemente, no ha sido formalizada en un contrato, con lo cual están sobreexpuestos al desalojo y la pérdida de vivienda en caso de desastre o emergencia.

27. **Los hogares urbanos cuentan con mejores condiciones de acceso a la vivienda que los hogares rurales,** tanto en el mercado de arrendamiento como en el de adquisición de vivienda con crédito debido a sus mayores niveles de sus ingresos. Las zonas urbanas presentan un mayor nivel de penetración del mercado de arrendamiento, aunque el costo del canon es casi el doble que en las zonas rurales.

Tabla 2. Gasto en pago de amortización según quintiles de ingreso, hogares urbanos 2014

Quintiles	Ingreso	Cuota de amortización	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en amortización
1	$ 276	$ 220	79,6%	29.553	20,2%	$ 77.852.345
2	$ 816	$ 281	34,4%	29.108	19,9%	$ 98.152.590
3	$ 1.395	$ 325	23,3%	29.398	20,0%	$ 114.613.827
4	$ 2.252	$ 418	18,6%	29.459	20,1%	$ 147.880.155
5	$ 4.177	$ 528	12,6%	29.120	19,9%	$ 184.410.383
Total	$ 1.629	$ 350	21,5%	127.453	100,0%	$ 535.156.372

Fuente: ECV 2014.

Tabla 3. Gasto en pago de amortización según quintiles de ingreso, hogares rurales 2014

Quintiles	Ingreso	Cuota de amortización	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en amortización
1	$ 94	$ 80	84,4%	3.903	20,3%	$ 8.886.681
2	$ 302	$ 166	55,0%	3.794	19,8%	$ 7.566.231
3	$ 516	$ 209	40,5%	4.014	20,9%	$ 10.052.305
4	$ 834	$ 294	35,3%	3.722	19,4%	$ 13.133.456
5	$ 1.907	$ 354	18,6%	3.754	19,6%	$ 15.961.558
Total	$ 778	$ 250	32,2%	19.186	100,0%	$ 57.661.617

Fuente: ECV 2014.

Tabla 4. Gasto en pago de arrendamiento según quintiles de ingreso, hogares urbanos 2014

Quintiles	Ingreso	Canon de arrendamiento	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en alquiler
1	$ 165	$ 82	49,8%	166.679	20,2%	$ 164.429.376
2	$ 455	$ 94	20,7%	164.285	19,9%	$ 185.273.703
3	$ 701	$ 110	15,7%	164.987	20,0%	$ 218.154.357
4	$ 1.031	$ 127	12,4%	166.360	20,1%	$ 254.524.525
5	$ 2.081	$ 177	8,5%	164.140	19,9%	$ 347.924.919
Total	$ 874	$ 118	13,4%	780.659	100,0%	$ 1.101.486.784

Fuente: ECV 2014.

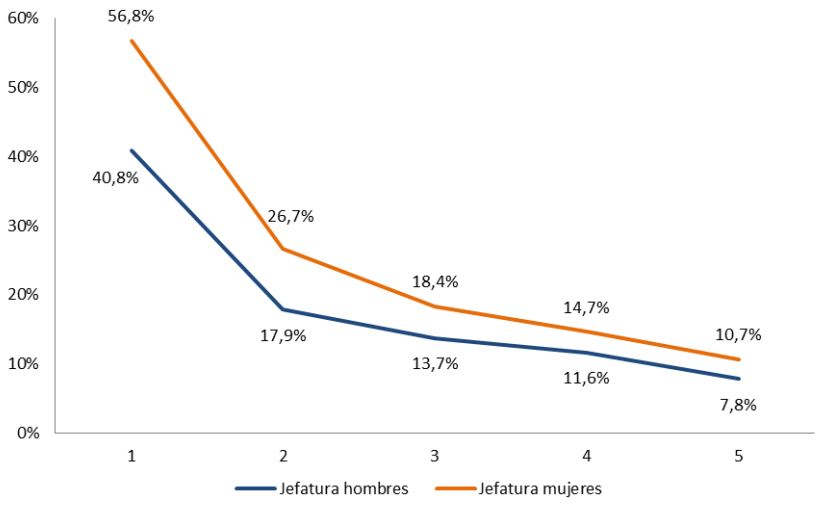
Tabla 5. Gasto en pago de arrendamiento según quintiles de ingreso, hogares rurales 2014

Quintiles	Ingreso	Canon de arrendamiento	% Ingreso	Cantidad de Hogares	% Hogares	Gasto anual en alquiler
1	$ 84	$ 45	54,2%	9.370	20,5%	$ 5.100.931
2	$ 271	$ 42	15,4%	8.963	19,6%	$ 4.495.624
3	$ 489	$ 61	12,5%	9.243	20,2%	$ 6.781.242
4	$ 734	$ 69	9,4%	9.148	20,0%	$ 7.553.447
5	$ 1.526	$ 98	6,4%	9.067	19,8%	$ 10.628.926
Total	$ 616	$ 61	10,0%	45.792	100,0%	$ 33.731.630

Fuente: ECV 2014.

28. **Los hogares cuyo jefe de hogar es una mujer dedican una mayor proporción de sus ingresos para pagar el canon de arrendamiento respecto de los hogares con jefe masculino** en todos los quintiles de ingreso, debido principalmente a la brecha de ingresos entre hombres y mujeres existente en Ecuador.

Gráfico 22. Proporción de canon de arrendamiento frente a ingresos del hogar, 2014

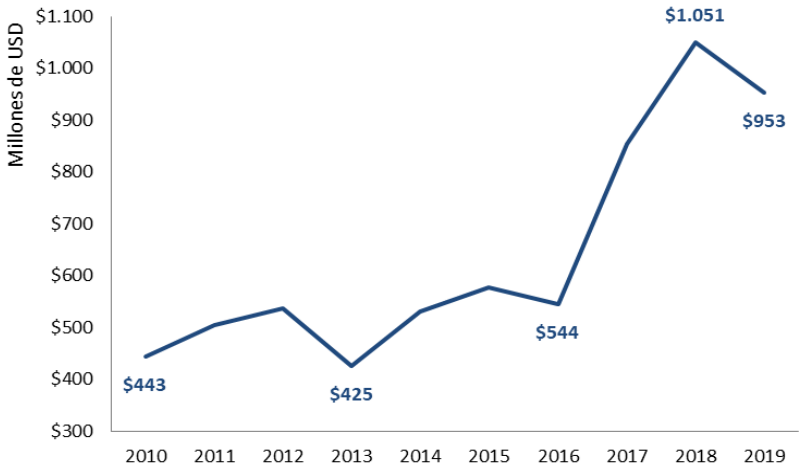


Fuente: ECV 2014.

5. Análisis de tamaño y estructura del sector de financiamiento de vivienda

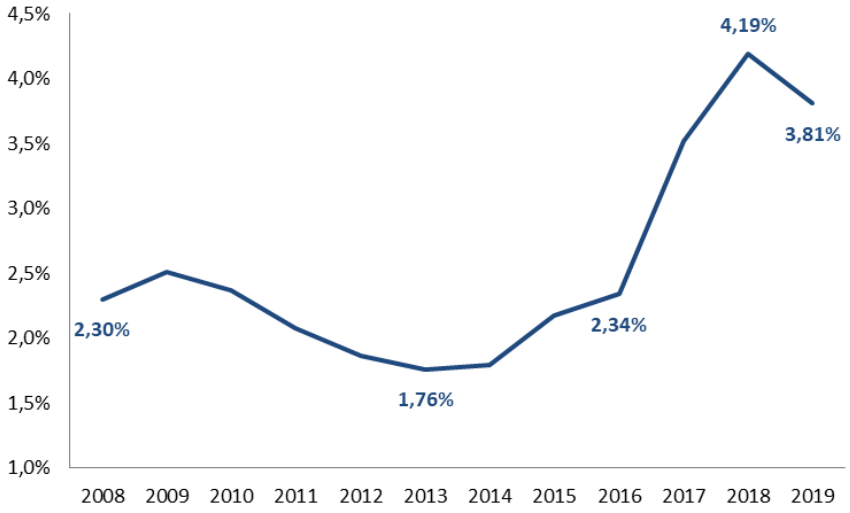
29. **Desde 2016, el monto total de créditos de vivienda ha aumentado 20,5% anual.** El monto de las operaciones de crédito de vivienda de las entidades afiliadas a Asociación de Bancos Privados del Ecuador (Asobanca) ha pasado de US$544 millones en 2016 a US$953 millones en 2019 (a pesar de que se registra una caída pronunciada de US$100 millones entre 2018 y 2019).

Gráfico 23. Monto de las operaciones de crédito de vivienda, 2010 - 2019



Fuente: Asobanca.

Gráfico 24. Cartera de vivienda como porcentaje del PIB, 2008 - 2019



Fuente: Asobanca.

30. **La profundización financiera ha presentado una tendencia creciente en el país, lo que se refleja en el aumento de la cartera hipotecaria de los bancos privados respecto del PIB.** En efecto, para el año 2018 la cartera hipotecaria de los bancos privados representaba el 4,2% del PIB de Ecuador, lo que significa un incremento de 2 puntos porcentuales frente a lo reportado en 2016.

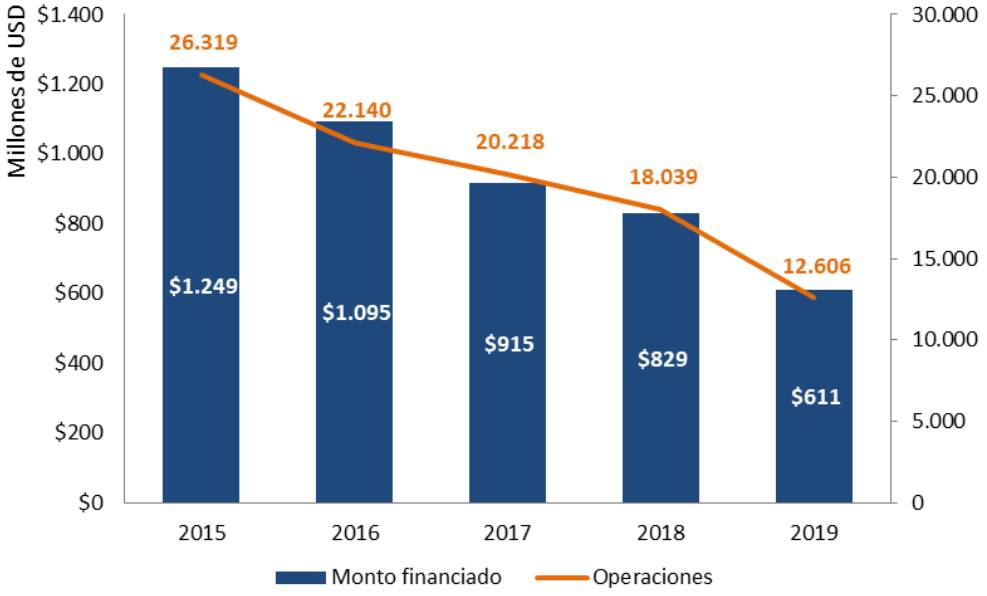
31. **Si se considera el valor de la cartera hipotecaria del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESSS), la proporción de la cartera hipotecaria respecto del PIB aumenta.** Aun cuando no se dispone de información sobre la cartera del BIESS para el período reciente, el reporte del valor del saldo de la cartera hipotecaria para 2017 asciende a US$6.650 millones. Este valor, sumado al valor de la cartera del sistema de bancos privados (US$2.118.4 millones), arroja una cartera total de US$8.768.4 millones, monto global que representa alrededor del 9% del PIB para 2017.

32. **Desde 2008, el IESS directamente y luego el BIESS desde el 2010, está presente en el mercado de crédito hipotecario del Ecuador y se estima que en este período ha originado más de 200 mil operaciones de crédito de vivienda.** De esta forma, el BIESS se constituye en un actor importante en el mercado de crédito hipotecario del país, puesto que para 2019 representó el 42% de las operaciones de financiamiento de vivienda del Ecuador, junto con la banca y las mutualistas. En efecto, el BIESS desembolsó US$611 millones para el año mencionado en 12.606 operaciones hipotecarias, cumpliendo con el 99% del monto programado en el Plan Anual de Inversiones de la institución. Por consiguiente, para 2019 el monto promedio por operación de crédito del BIESS ascendió a US$48.438.

33. Este comportamiento, sin embargo, representa un decrecimiento significativo en la cantidad de créditos y montos otorgados frente a años anteriores. Mientras que en 2015 el BIESS logró desembolsos por US$1.249 millones en 26 mil operaciones, de 2016 en adelante se observa una

disminución paulatina tanto en el número de créditos como en los montos desembolsados, lo cual se explica por el bajo desempeño de la economía del Ecuador en los últimos años.

Gráfico 25. Colocación hipotecaria BIESS, 2015 - 2019

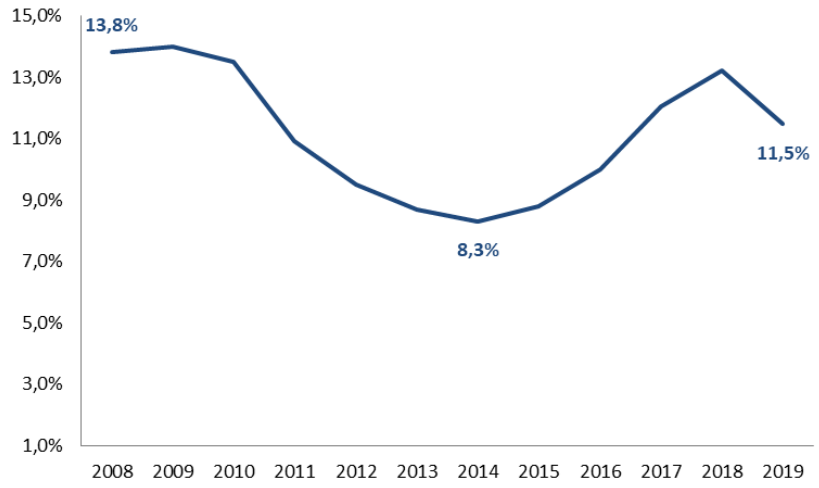


Fuente: Memorias Institucionales 2019 (BIESS)

34. **No obstante, debe considerarse que el BIESS tiene un potencial importante de crédito hipotecario en los segmentos de hogares de ingresos medios y bajos** por cuanto la mayor parte de sus afiliados cuentan con ingresos inferiores a los US$1000 al mes, el cual podría activarse, entre otras medidas, con un subsidio directo para la compra de vivienda.

35. **A pesar de las fluctuaciones en la participación de la cartera hipotecaria en la cartera bruta total (13,8% en el 2008, 8,3% en 2014 y 13,8% en 2018), se observa una mayor penetración del mercado financiero en los hogares ecuatorianos.** Entre 2014 y 2016 el peso de la cartera de vivienda sobre la cartera total aumentó cerca de dos puntos porcentuales. Cabe anotar que en 2019 se presentó una nueva caída frente a 2018 (11,5%), y todavía no se alcanza el porcentaje registrado en 2008 (13,8%).

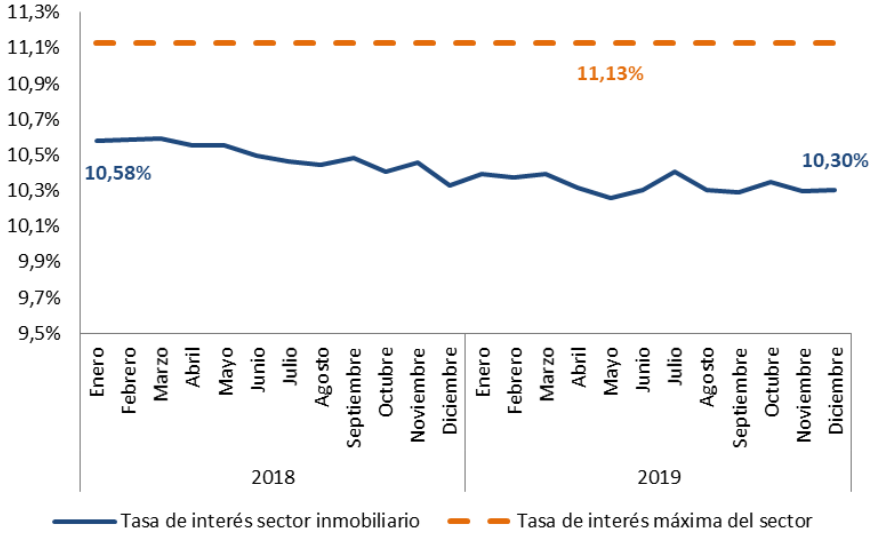
Gráfico 26. Cartera de vivienda como porcentaje de la cartera total, 2008 - 2019



Fuente: Asobanca.

36. **La tasa de interés para crédito inmobiliario a diciembre de 2019 se ha mantenido alrededor del 10,30% anual en promedio.** Frente a las demás tasas del mercado de vivienda, la tasa de interés de referencia para para la Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Público era de 4,75% al cierre de 2019.

Gráfico 27. Tasa de interés sector inmobiliario, 2018 - 2019



Fuente: Asobanca

6. La pandemia del Covid-19 y el déficit habitacional

37. **Ecuador fue el primer país de Sudamérica en sufrir un incremento acelerado de casos y fallecimientos por coronavirus, el cual golpeó, en particular, a la provincia de Guayas.** Esto llevó, como en la mayoría de los países de la región, a medidas de confinamiento prolongadas que han tenido un impacto significativo sobre la economía. De acuerdo con estimados del Banco Mundial (2021), el PIB de Ecuador se redujo en 9.5% en 2020. Si bien se proyecta un crecimiento de 3.5% del PIB en 2021, la proyección para el 2022 solo alcanza el 1.3%, es decir, los mismos niveles alcanzados en 2018.

38. **La vivienda cumple un rol fundamental en la contención del virus**. La Organización Mundial de Salud (OMS) recomienda el aislamiento social (mantener un metro de distancia entre personas), y el lavado constante de manos con agua y jabón para evitar contagios por COVID-19. En relación con el aislamiento social, este requiere, además de un cambio de conductas, viviendas adecuadas con paredes, techo, ventilación, bajo hacinamiento y servicios básicos dentro del hogar (Brown & otros 2020). Estas condiciones son muy difíciles de cumplir para un gran número de hogares ecuatorianos que vive en condiciones precarias. En un informe reciente del Banco Mundial para el Perú (2021), se identificó una correlación significativa entre condiciones de hacinamiento y ausencia de servicios básicos y la propagación del virus. En el caso del Ecuador, la situación en relación con la precariedad de la vivienda presenta una problemática similar: el porcentaje de hogares del Ecuador que carece de una o más de las siguientes condiciones: acceso a agua potable, acceso a saneamiento, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda y seguridad de tenencia alcanzó el 20,1% en 2018. Este porcentaje es significativamente mayor al de países como Argentina (14,7%), Chile (8,8%) y México (16%) (World Development Indicators).

39. **Por otro lado, la grave crisis económica desatada por la pandemia ha golpeado la economía familiar, en particular en los barrios más vulnerables y ha afectado el acceso a la vivienda de muchos hogares.** En muchos países de América Latina, los primeros meses se vieron marcados por casos de desalojos por falta de pagos de arrendamientos e incluso migrantes que retornaron a sus países. En el Ecuador, el Gobierno aprobó en junio de 2020, la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la cual establece que no se podrán ejecutar desahucios a arrendatarios de bienes inmuebles, salvo algunas excepciones. Además, esta ley suspendió temporalmente los cortes por falta de pago de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, internet) y prohibió temporalmente el incremento en las tarifas de los servicios básicos (incluyendo telecomunicaciones e internet). Finalmente, la norma rebajó el costo del servicio eléctrico para usuarios en los primeros dos quintiles de nivel de ingresos por varios meses (Bell 2020).

40. **En este contexto, resulta fundamental apostar por vivienda con condiciones apropiadas, lo que implica no solo promover la vivienda nueva, sino también mejorar las viviendas existentes**. Este tema fue abordado en los HUB en Territorio 2020 (GIZ 2020) y resulta crucial en un contexto en que, para un sector importante de la población, la escuela y el trabajo se han trasladado al hogar. En tal sentido, se puede identificar tres recomendaciones para reorientar la política de vivienda post COVID-19 en Ecuador:

I. Impulsar la mejora de la calidad de la vivienda de los hogares más vulnerables a la par de la producción de vivienda nueva.
II. Dinamizar la economía creando empleo a través del mejoramiento de vivienda.
III. Promover activamente la generación de suelo e infraestructura urbana.

7. Análisis institucional del sector vivienda del Ecuador

41. El sector vivienda en Ecuador está conformado por un conjunto de actores, públicos y privados, que cumplen distintos roles que se articulan y complementan en la cadena de valor de la vivienda.

Actores de la vivienda en el Ecuador

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI): es la institución pública encargada de definir e implementar la política de vivienda en Ecuador. Cuenta con tres subsecretarías: i) Subsecretaría de Hábitat y Espacios Públicos, que promueve la reflexión sobre las políticas públicas y ii) Subsecretaría de Vivienda que participa en ejecución de políticas y ii) Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastro. El MIDUVI tiene un papel importante en la regulación del sector inmobiliario al promover la construcción de viviendas sociales, "Viviendas de Interés Social" (VIS).

La Empresa Pública Casa Para Todos (EP CPT): constituida en 2015 es una empresa pública con la misión de "contribuir con el adecuado desarrollo del hábitat a nivel nacional, garantizando la dotación y el acceso a la vivienda de manera adecuada e inclusiva, mejorando la calidad de vida de toda la población, mediante el desarrollo de planes, programas y proyectos urbanísticos integrales de vivienda". EP CPT es una de las entidades encargadas de la ejecución técnica del programa nacional Casa Para Todos.

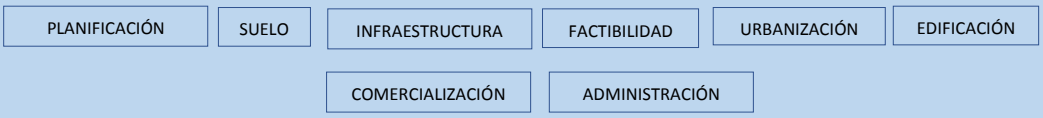
El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS): banco público que ha invertido en el sector hipotecario para particulares desde 2010. Hoy en día, es el principal proveedor de préstamos hipotecarios y ha estado ampliando su oferta a nuevos segmentos de la población.

Mutualista Pichincha (MP): entidad financiera que representa la mayor parte (tres cuartos) del mercado de mutualistas, el último cuarto distribuyéndose entre otras tres. Las mutualistas participan en préstamos tradicionales por un monto promedio de 53 000 dólares, y en viviendas de interés público por 43 000 dólares. Las mutualistas tienen una cartera de préstamos ("saldo de cartera") de más de 250 millones de dólares en hipotecas. MP actúa como financiador de viviendas privadas y otorga préstamos a promotores. Asimismo, tiene una actividad de promotor y dispone de filiales técnicas, una en construcciones de viviendas individuales, la otra en construcciones de viviendas colectivas.

Fuentes: MIDUVI-AFD 2020, página web de EP CPT
https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/3-CEC1035_T%C3%A8rminos-de-referencia.pdf
https://www.casaparatodos.gob.ec/

42. **La cadena de valor de la vivienda en Ecuador muestra que detrás de las características actuales en materia de vivienda, es necesario articular los diferentes aspectos institucionales del sector**. Esta articulación permite armonizar los pasos que son fundamentales para la concreción de la oferta de vivienda. Los actores interactúan con lineamientos claros sobre la acción del Estado y la participación del sector privado en el mercado de vivienda nueva, pero requieren de incentivos adicionales para la inversión en mejoramiento de vivienda y renta. Además, no se cuenta con un sistema de información completo, integrado y actualizado que permita acompañar y establecer los diferentes pasos de la cadena.

Cadena de Valor de la Vivienda en Ecuador



Planificación: Incluye las políticas, estrategias y programas de ordenamiento y vivienda, la regulación urbana, ambiental, de ordenamiento territorial, zonificación y gestión de suelo, el modelo de ciudad, los sistemas de información de soporte a la planificación, los incentivos urbanos para la generación de vivienda en renta, la ubicación de proyectos de vivienda social, las normas arquitectónicas y el cumplimiento de estándares de la vivienda. También incluye la coordinación intersectorial para asegurar transporte público y conectividad.

Suelo: Incluye la identificación del suelo disponible de acuerdo a la norma urbana vigente, su valor y su régimen de propiedad, a partir de la demanda de suelo estimada para proyectos de vivienda social. Asimismo, incluye la gestión, adquisición, titulación y registro de dicho suelo.

Infraestructura urbana: Incluye la disponibilidad de servicios, y construcción de la infraestructura básica (vías, tuberías de agua, desagüe, electricidad) que se requiere para poder desarrollar una parte de ciudad que incorpore proyectos de vivienda social.

Factibilidades y licencias: Incluye los requisitos, tasas de licencias y permisos de urbanismo que requiere un proyecto inmobiliario, así como el análisis de los beneficios y costos de infraestructura y operación asociados con este.

Urbanización: Incluye la habilitación del predio para la edificación, las conexiones de infraestructura para el proyecto, y la determinación de costos y responsables de la construcción y supervisión de las obras. En cada uno de los sectores de ciudad: consolidación.

Edificación: Incluye la construcción de unidades de vivienda social para venta o arriendo y aspectos de licenciamiento.

Comercialización y financiamiento: Incluye la comercialización. En el caso de la vivienda para renta, puede no requerirse si la vivienda queda en poder del inversionista que financió la construcción. Incluye también el financiamiento que puede ser privado o público y el costo de los intereses que será parte del valor del arriendo.

Administración y mantenimiento: Incluye la gestión tanto de la demanda como de la oferta, la administración y mantenimiento del inmueble considerando costos de reposición de la vivienda, mantenimiento permanente y gestión del arriendo entre el propietario y el arrendatario, de ser el caso.

43. **Ecuador cuenta con la base normativa para la Política de Vivienda Sostenible a 2036 y para el desarrollo de la cadena de valor de la vivienda.** La definición y aprobación de las políticas nacionales de ordenamiento territorial, hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano (que incluye el uso y gestión del suelo) son responsabilidad del Gobierno Central. Asimismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen amplias competencias y ejercen numerosas funciones en materia de ordenamiento territorial, planificación, gestión del suelo y vivienda. En esa medida, la formulación de una política nacional de vivienda debe tomar en consideración las necesidades, capacidades y características propias de los GAD como implementadores directos de muchas de las acciones de la política.

Tabla 6. La vivienda en el marco constitucional y jurídico en Ecuador

Normatividad	Relación a la vivienda sostenible
Constitución de la República del Ecuador (2008)	La Constitución reconoce el Derecho a la Vivienda dentro de los Derechos del Buen Vivir. El Artículo 30 establece: "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." Además, el Artículo 66 señala a la vivienda como parte del "derecho a una vida digna." Varios Artículos (37, 39, 42, 47) garantizan el acceso a la vivienda para poblaciones de atención prioritaria, como los adultos mayores, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas que hayan sido desplazadas. El Artículo 375 establece las responsabilidades del Estado en garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, incluyendo: (i) generar información necesaria para el diseño de estrategias y programas; (ii) mantener un catastro nacional integrado georreferenciado; (iii) elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda; (iv) mejorar la vivienda precaria, dotar de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promover el alquiler en régimen especial; (v) desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, con énfasis en personas de escasos recursos económicos y mujeres jefas de hogar; (vi) garantizar el derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos; entre otros. El Artículo 376 establece el poder de las municipalidades a expropiar, reservar y controlar áreas para desarrollo futuro, con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010)	El COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio. Detalla las competencias de los distintos niveles de los GAD en implementar el derecho al hábitat y a la vivienda, incluyendo el desarrollo de planes y programas en sus respectivos territorios y la expropiación para la construcción de viviendas de interés social, para llevar a

	cabo programas de urbanización y de vivienda popular, y para la regularización de asentamientos humanos, entre otras.
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) (2016)	La LOOTUGS establece el marco nacional general de actuación para el desarrollo óptimo de la cadena de vivienda (desde la planificación hasta edificación). Incluye provisiones sobre: los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial; el uso y la gestión del suelo; la vivienda de interés social; la relación entre la vivienda, el espacio público, la infraestructura y la prestación de servicios básicos; el catastro nacional integrado georreferenciado; la participación ciudadana en el desarrollo urbano; etc. El Artículo 6 reconoce los derechos a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, y a la ciudad.
Ley de Inquilinato (2013)	La ley establece los derechos y obligaciones de los arrendatarios e inquilinos de viviendas o locales comerciales.
Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (2020)	En el contexto de la pandemia de COVID-19, esta Ley establece que no se podrán ejecutar desahucios a arrendatarios de bienes inmuebles, salvo algunas excepciones. Además, suspendió temporalmente los cortes por falta de pago de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, internet) y prohibió temporalmente el incremento en las tarifas de los servicios básicos (incluyendo telecomunicaciones e internet). Finalmente, rebajó el costo del servicio eléctrico para usuarios en los primeros dos quintiles de nivel de ingresos por varios meses.

Fuente: Elaboración propia

44. **Por otro lado, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025 establece los sectores priorizados para la adaptación al cambio climático en el Ecuador, incluyendo al sector de asentamientos humanos**. El Objetivo Específico 8 “Implementar medidas para incrementar la capacidad de respuesta de los asentamientos humanos para enfrentar los impactos del cambio climático” incluye lineamientos relevantes a la promoción del “acceso a vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, que hayan incorporado en su diseño elementos que les permitan enfrentar los impactos atribuidos al cambio climático.” Asimismo, reconoce al MIDUVI y a los GAD como corresponsables de implementar estas medidas.

45. **Adicionalmente, se ha formulado el proyecto "Sistema Nacional de Catastro Integrado y Georreferenciado"** que incluye, entre otros, la precisión de la herramienta como base para la conformación del Banco de Suelo. Por último, el marco de actuación de la relación entre el Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados genera una oportunidad para el desarrollo territorial. Al respecto, el análisis de la LOOTUGS permite identificar algunos aspectos a fortalecer:
    - Los mecanismos de articulación entre diferentes instrumentos de ordenamiento territorial del orden supramunicipal/nacional, considerando el objetivo específico de cada uno y el alcance de su actuación.
    - La provisión de redes y servicios que soporta los planes de usos gestión de suelo y los planes parciales, entre otros instrumentos fundamentales para la producción de suelo urbanizado.

- La precisión del reparto/mecanismos de cargas y beneficios para la provisión de suelo en esquemas de regeneración urbana o consolidación.
- La articulación entre las agencias/operadoras urbanas y los y los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la infraestructura predial.
- La precisión municipal frente a la operatividad de los instrumentos para regular el mercado de suelo y la articulación con las agencias/operadoras urbanas que pueden implementarlos.
- La precisión de los análisis de mercado (observatorio inmobiliario) para la implementación de los instrumentos de financiamiento urbano.
- El control urbano municipal sobre los mecanismos de la habilitación urbana.

46. **Las políticas nacionales son dictadas por el Gobierno Central, pero los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen amplias competencias en materia de ordenamiento territorial, planificación, gestión del suelo y vivienda.** La definición y emisión de las políticas nacionales de ordenamiento territorial, hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano (incluye uso y gestión del suelo), le corresponde al Gobierno Central. Desde 2019 funciona un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo que está conformado por el órgano rector de hábitat y vivienda, el órgano rector de planificación nacional y un representante de los GAD, y tiene la función de emitir regulaciones nacionales de obligatorio cumplimiento para los GAD (parámetros, contenidos mínimos y procedimientos básicos). Por su parte, los GAD se encargan de definir las políticas locales de conformidad con los lineamientos nacionales, lo que incluye expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo; aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo; clasificar el suelo urbano y rural; entre otros (Art. 91, LOOTUGS).

47. **Los GAD gestionan el suelo requerido para los programas de vivienda de interés social[4] y son las ciudades más grandes las que han logrado mayores avances.** En principio, los programas de vivienda de interés social (VIS) se deben implementar en suelo urbano que cuenten la disposición o tengan la factibilidad de provisión de infraestructura y servicios básicos, primordialmente con sistemas públicos de soporte necesarios y acceso a transporte público, y deben promover la integración socioespacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades (Art. 85, LOOTUS). Como se evidenció en las reuniones de trabajo con los GAD organizadas por el MIDUVI[5], son los GAD de mayor tamaño los que han podido

[4] La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho al hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica (Art. 30). Por su parte, la LOOTUGS define la vivienda de interés social como la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad (Art. 85).

[5] Entre diciembre de 2020 y enero 2021, el Banco Mundial sostuvo reuniones virtuales con diez GAD – Cuenca, Guayaquil, Ibarra, Joya de los Sachas, Loja, Orellana, Portoviejo, Quito, Santa Cruz, y Santo Domingo – para conocer sus políticas y programas locales de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda social.

avanzar de manera más clara en dicha agenda, a través de iniciativas para establecer bancos de suelo y empresas municipales de vivienda.

48. **Por otra parte, los GAD juegan un rol importante en la adecuación de las soluciones de vivienda al territorio.** En las reuniones de trabajo con los GAD, resaltaron situaciones particulares como, por ejemplo, la del GAD Santa Cruz donde el costo de la vivienda se eleva de manera considerable por la necesidad de traer materiales de construcción en barco. A su vez, en los HUB en Territorio 2020 fue frecuentemente mencionada la importancia de basar las políticas y medidas de vivienda en el conocimiento de las necesidades locales, dado que estas varían de acuerdo con factores sociodemográficos, la relación campo-ciudad (en algunos casos las estancias son temporales), entre otros. En esa línea, el documento de trabajo elaborado por la GIZ para el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda recoge propuestas como incluir programas de arrendamiento, o reconocer en la normativa modelos flexibles-progresivos de viviendas de interés social (VIS) y prototipos de vivienda con materiales no convencionales.

49. **Planificación urbana y la elaboración de planes a nivel local.** En las reuniones organizadas por MIDUVI se identificó un importante avance en la elaboración de planes urbanos por los GAD. Sin embargo, como en gran parte de Latinoamérica, las ciudades ecuatorianas han continuado creciendo hacia las periferias, debido a la falta de alternativas de vivienda y la facilidad de la ocupación informal. Este crecimiento no solo ha incrementado las viviendas en zonas de riesgo, sino que genera ineficiencias en la provisión de infraestructura urbana. A diferencia del ciclo regular de producción de vivienda que inicia con la planificación, en algunos casos las inmobiliarias prefieren comprar terreno barato en las afueras de la ciudad, en vez de terreno intraurbano que ya cuenta con servicios.

50. **El crecimiento informal de la ciudad aumenta los niveles de exposición y vulnerabilidad de las viviendas y de la población.** En los HUB en Territorio 2020 se señalaron tres ejes fundamentales para la normativa de vivienda: el cambio climático, la gestión de riesgos y el enfoque de derechos humanos. Se propuso considerar el incremento de niveles de vulnerabilidad u otros factores subyacentes al riesgo como niveles de pobreza y desigualdad, y la

> "(Se ha generado un) crecimiento expansivo suburbano desordenado por una falta de oferta de vivienda. El instrumento de planificación de los PDOT o el Plan de Uso y Gestión de Suelo puede asignar a los territorios periféricos/rurales ciertos usos, pero si no se puede dar solución a una constante falta de vivienda, no se puede dar la oferta (necesaria) a la exigencia de las familias, entonces incentivamos la informalidad.
>
> Como no damos solución, las familias no tienen otra opción que ir hacia invasiones, asentamientos informales, en zonas de riesgo. Esto detona en un constante modelo expansivo de la mancha urbana y afecta a todos los GAD del país. Las familias una vez ya asentadas, exigen servicios, equipamientos, vialidad y son costos muy altos para los GAD, simplemente por falta de una normatividad clara." (GAD Quito, 18 de diciembre de 2020)

degradación ambiental en los Planes de uso y Gestión de Suelo (PUGS). Esto ayudaría a articular con los PDOT que incluyan estos enfoques (GIZ, 2020).

Los programas habitacionales

51. **La reciente política habitacional busca disminuir el déficit de vivienda de la población ecuatoriana, con énfasis en los segmentos de mayor pobreza y vulnerabilidad.** Para ello, la ley distingue la "vivienda de interés social" [6] de la "vivienda de interés público" [7] y se regulan los parámetros de segmentación de construcción de vivienda con subvención parcial o total del Estado. [8]

52. **El programa "Casa para Todos" organiza los subsidios en tres segmentos, al que se suma el programa Viviendas de Interés Público.** Para cada segmento se definen los respectivos precios de la vivienda, el monto de los subsidios a asignar, y las características propias de operación aplicable, según se detalla en Anexo. Para el primer segmento más vulnerable, se otorga un subsidio total. El segundo segmento se dirige a las familias que tienen ingresos familiares mensuales de hasta 2,5 Salarios Básicos Unificados y puede incluir un subsidio inicial y tasa de interés preferencial para el crédito hipotecario. El tercer segmento se refiere a viviendas de interés social, con tasa de interés preferencial. Por su parte, la vivienda de Interés Público está destinada a núcleos familiares de ingresos económicos medios, con acceso al sistema financiero y que, con el apoyo del Estado les permite alcanzar la capacidad de pago requerida para satisfacer su necesidad de vivienda propia

53. **El programa presenta restricciones de mercado. La primera de estas restricciones está relacionada con los costos del suelo, toda vez que el valor de venta no cubre los costos de construcción y adquisición de este.** Si bien el segmento 1 permite la construcción de vivienda en terreno del beneficiario, de acuerdo con el MIDUVI las condiciones del mercado solo permiten

[6] El Decreto Ejecutivo Nro. 681 de 25 de febrero de 2019, Artículo 3, denomina como vivienda de interés social a la primera y única vivienda digna y adecuada, en áreas urbanas y rurales, destinada a los ciudadanos ecuatorianos en situación de pobreza y vulnerabilidad; así como, a los núcleos familiares de ingresos económicos bajos e ingresos económicos medios de acuerdo a los criterios de selección y requisitos aplicables, que presentan necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar, asegurando de esta manera, un hábitat seguro e inclusivo para la familia. El valor de la vivienda de interés social será de hasta los 177,66 SBU.

[7] Corresponde a la compra de una vivienda nueva que se encuentre terminada al 100%, libre de gravámenes. Pueden acceder a este tipo de crédito personas que no tengan una vivienda propia.

[8] El Acuerdo Ministerial 06-20, aprobó el "Reglamento para la Selección Beneficiarios de Viviendas de Interés Social con Modalidad de Crédito Hipotecario con Subsidio Inicial del Estado y Tasa de Interés Preferencial", que tiene como objeto establecer la operatividad para la identificación, selección, calificación de beneficiarios de viviendas de interés social, correspondiente al segundo segmento, de acuerdo con la segmentación de viviendas de interés social establecida en el Decreto Ejecutivo Nro. 681. Posteriormente, el 26 de agosto de 2020 a través de Acuerdo Ministerial 035-20, se modificó el AM 06-20. Al momento, se está contemplando una nueva reforma debido a la dificultad de los promotores para obtener las garantías requeridas para la entrega del subsidio de US$. 6000, entre otras. Por este motivo, el cambio de normativa para la entrega del subsidio genera incertidumbre en los promotores de vivienda.

oferta del segmento 2 en ciudades intermedias y pequeñas y en sectores periféricos de estas, en donde el valor del suelo es menor. Debido a la ubicación de los proyectos, las viviendas son poco demandadas, razón por la cual no se ha recibido ninguna demanda en firme para la entrega de los subsidios.

54. **Se presentan ciertas deficiencias vinculadas al financiamiento que reducen los incentivos a los constructores.** Los costos financieros asociados a los créditos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios son altos, y al tratarse de proyectos de vivienda de interés social de hasta 101,52 SBU,[9] los promotores de vivienda con expectativas de mayores retornos pueden no estar interesados. Cabe además mencionar que la Corporación Financiera Nacional y el Banco de Desarrollo cuentan con líneas de financiamiento para el desarrollo de proyectos habitacionales, pero estas han tenido baja colocación debido a los trámites burocráticos que son percibidos como excesivos

55. **Incentivos complementarios**. "Casa para Todos" dispone de un conjunto de incentivos complementarios destinados a la ampliación y adecuación de viviendas, saneamiento ambiental, titulación e incentivos para casos de emergencia. Asimismo, existen incentivos para construcción de viviendas en pueblos y nacionalidades en tierras comunitarias y/o asociativas; así como en el Régimen Especial de Galápagos.

56. **"Casa Para todos" cuenta con un presupuesto anual promedio que ascendería a $286 millones, equivalente al 0,26% del PIB para 2019.** El proyecto cuenta con dictamen de prioridad emitido por la Secretaría Técnica de Planificación de Ecuador SENPLADES [10]. El monto total aprobado fue de US$2.861.900.875,35 para el período 2019 – 2028.

57. **La ejecución del programa.** Las viviendas de interés social con subsidio total del Estado en terreno propio (del segmento 1) y las viviendas de interés social y público con tasa de interés preferencial (segmentos 3 y 4), son las que se ha ejecutado de manera oportuna, ejecutando un total de US$95.266.870 y US$538.170.000 respectivamente.

58. **Financiamiento del Programa.** El programa cuenta con cuatro fuentes de financiamiento: (i) Contrato de Préstamo BID 4788/OC-EC, para la ejecución del Programa de Soluciones de Viviendas de interés social en los segmentos 1 y 2 por un monto de US$93.9 miles de millones; (ii) Préstamo suscrito entre la Corporación Andina de Fomento para la ejecución del Programa de Apoyo a la "Agenda Urbana y a la Política del Hábitat en Ecuador" por US$203 miles de millones, en el cual se financia el Componente 2 Instrumento de Titularización de Cartera Hipotecaria por US$70 millones para Aporte al Fideicomiso del Proyecto Emblemático de Vivienda "Casa para Todos"; (iii) Contrato de Préstamo con la Agencia Francesa para el Desarrollo que financia US$80 millones para

[9] Equivalentes a $40.608 dólares.
[10] Oficios Nro. SENPLADES-2018-1381-OF del 30 de noviembre del 2018, SENPLADES-SIP-2019-0388-OF del 30 de mayo de 2019 y STPE-SIP-2019-0662-OF del 21 de agosto de 2019.

viviendas de interés social en los segmentos 1 y 2; y, finalmente, (iv) Se cuenta con financiamiento del Banco de Desarrollo de China por un valor de US$97 millones para la ejecución de viviendas de interés social para el Segmento 1.

59. **Avances de la política de vivienda.** De acuerdo con información de MIDUVI [11], entre los años fiscales de 2019 a 2021 se financiarán en los segmentos 1A y 1B aproximadamente 11.690 viviendas con una inversión pública estimada de US$241 millones, lo que arroja una capacidad potencial de ejecución en este segmento de 3.896 soluciones habitacionales anuales con una inversión de US$80.3 millones. Por su parte, en los segmentos 3 y 4 se tiene una capacidad de financiamiento anual de 4.500 soluciones de vivienda cuyos créditos hipotecarios ascienden en promedio a US$59 mil sobre los cuales se otorga una tasa preferencial de 4,99%, lo que equivale aproximadamente a un subsidio implícito de tasa de 5 puntos porcentuales.

60. **Fideicomiso "PROYECTO EMBLEMÁTICO DE VIVIENDA CASA PARA TODOS".** Para poder financiar de manera preferencial las viviendas de los segmentos 3 y 4, en abril de 2019 se constituyó el fideicomiso de administración e inversión denominado "Proyecto Emblemático de Vivienda Casa para Todos" entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Corporación Financiera Nacional – CFN. Este fideicomiso que tiene por objeto: "(…) invertir en Valores de contenido crediticio emitidos como consecuencia de los procesos de titularización de cartera para el financiamiento de vivienda de interés social e interés público, de acuerdo con las condiciones establecidas en la regulación (…)", se ha financiado con una transferencia fiscal del MIDUVI por US$68,17 millones y de un aporte de US$70 millones provenientes del Contrato de Préstamo No. CAF010989 - Programa de Apoyo a la Agenda Urbana y a la Política de Hábitat del Ecuador.

61. A la fecha, se han realizado dos grupos de asignaciones de recursos para celebrar contratos con las entidades que manejan los procesos de titularización en una proporción levemente superior al 38% del valor nominal de la cartera que se ha proyectado titularizar: el primero de ellos por US$63,1 millones, colocado en su totalidad, con el cual se estima financiar cartera VIP y VIS por US$163 millones; y, el segundo por un monto total de US$111,4 millones, colocado parcialmente en un 61%, con el cual se estima financiar cartera VIP y VIS por US$289,3 millones, para una cartera total esperada de US$452,36 millones.

62. **Durante el periodo comprendido entre los años 2013 – 2020 se ha construido un total de 37.163 viviendas:** 23.961 viviendas en terreno propio a nivel nacional y 13.202 viviendas en terrenos urbanizados por el Estado.

[11] Datos suministrados directamente por funcionarios del MIDUVI en febrero de 2021

8. Conclusiones

63. **Existe una brecha significativa entre la demanda y la oferta formal de vivienda en Ecuador que se refleja en un deterioro de las condiciones de vida de la población, alta exposición a enfermedades, riesgo de desastres y un patrón de urbanización no planificada de las ciudades.** El desequilibrio entre la demanda demográfica de vivienda (sin incluir la demanda de reemplazo) y la oferta formal es considerable: mientras que cada año se conforman 92.000 nuevos hogares (promedio 2015-2019), la oferta formal de vivienda tan solo habilita 60.000 viviendas anuales. Esta dinámica resulta en el aumento de la población que habita en asentamientos informales en condiciones sanitarias inadecuadas y hacinamiento, lo que paulatinamente viene incrementando el déficit de vivienda del país, que en 2010 ya afectaba a más de la mitad de los hogares ecuatorianos (66% en áreas rurales y 41% en áreas urbanas). Además, la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia los impactos negativos de la precariedad urbana en la salud, la vida y la economía de la población.

64. **Este amplio desequilibrio genera una brecha considerable entre los precios de la vivienda y los ingresos que excluye del mercado formal a las familias con ingresos irregulares o informales.** Los hogares con ingresos inferiores a dos SBU concentran el 64% de la demanda, pero solo pueden acceder a un limitado número de soluciones de vivienda apoyados por los programas estatales descritos en el documento. Al mismo tiempo, el 36% de la demanda que concentra los hogares de mayores ingresos accede a la mayor parte de la oferta de vivienda que cuenta con crédito hipotecario, y en muchos casos también goza de la tasa preferencial que ofrece el Estado.

65. **El COVID-19 afectará significativamente el futuro de los programas urbanos y de vivienda en Ecuador y el resto de los países latinoamericanos.** Se anticipa que el presupuesto del gobierno para programas de vivienda e inversiones urbanas, así como la capacidad de los hogares para acceder y pagar préstamos para vivienda, serán afectados negativamente. Por otro lado, la pandemia ha evidenciado el rol fundamental que cumple la vivienda en la salud de la población. Asimismo, los cambios provocados por esta en las prácticas laborales, educativas, etc. permiten vislumbrar que, en el futuro, la vivienda cumplirá una función aún más central en la vida y el desarrollo de las personas.

66. **Como resultado del análisis de las restricciones de oferta en el sector vivienda de Ecuador, se presentan tres fenómenos claramente identificables:**

    (i) Los hogares de bajos ingresos no acceden con facilidad al mercado de vivienda formal del país, y quienes lo hacen pagan por su vivienda una proporción considerable de su ingreso mensual. En efecto, se ha identificado que los hogares arrendatarios con ingresos inferiores a 1 SBU, quienes representan el 15% del mercado de arrendamiento del país, pagan el 34% de su ingreso en arrendamiento, mientras que el promedio de la población paga en el mismo mercado tan solo el 9%;

(ii) Es habitual que los hogares de bajos ingresos encuentran su solución habitacional en el creciente mercado de la vivienda informal. Para tener una aproximación a este mercado, se comparó la información intercensal de oferta de vivienda (informal y formal) con la que se obtiene de la Encuesta Anual de Edificaciones (formal). De acuerdo con la información de los censos de población y vivienda, en Ecuador se construyeron 1,2 millones de viviendas entre el 2001 y 2010. En contraste, con la información procesada de la Encuesta Anual de Edificaciones sobre la habilitación de suelo para viviendas nuevas, se estimó que la oferta de vivienda formal durante el mismo periodo ascendió a 415 mil unidades, con lo que se infiere que la oferta formal de vivienda entre 2001 y 2010 tan solo representó el 35% del total, y que el excedente correspondió al mercado informal;

(iii) Esta elevada oferta de vivienda proveniente del sector informal está incrementando los niveles de déficit cualitativo. De acuerdo con cálculos del MIDUVI, en 2010 la población aproximada que habitaba en zonas de alto riesgo a nivel nacional era de 3.114.681 y el número de hogares bajo amenaza era de 796.594. Por otra parte, en 2019, el 55% de los hogares habitaban viviendas con materiales de techos regulares o en malas condiciones, el 54% en viviendas con materiales de pisos regulares o en malas condiciones, y el 51% en viviendas con materiales con paredes regulares o en malas condiciones. Ese mismo año, más del 20% de hogares no tenía acceso a la red pública de acueducto y solo el 64% tenía acceso a la red pública de alcantarillado.

Parte 2: Lineamientos para la Política de Vivienda Sostenible a 2036

Cada país tiene por lo general un marco regulatorio que establece los parámetros de las políticas nacionales o sectoriales.[12] De manera general, una política debe basarse en un diagnóstico integral de la situación, establecer objetivos claros, así como establecer las medidas e instrumentos normativos a desarrollar y los instrumentos de medición y metas a cumplir en un horizonte de tiempo determinado.

Asimismo, la elaboración de una política implica definir los roles de las distintas entidades y niveles de gobierno, así como guiar la actuación de otros actores (sector inmobiliario, financiero, gremios de la construcción, etc.). En el caso ecuatoriano, los GAD cumplen una serie de funciones clave en materia de vivienda. En tal sentido, es importante tomar en cuenta la heterogeneidad en materia de recursos y capacidades a nivel local, a fin de contemplar las medidas necesarias (programas de fortalecimiento de capacidades, incentivos, asistencia técnica, entre otros) que permitirían facilitar la actuación de estos actores.

Por otro lado, una política circunscrita al ámbito de la vivienda o si también se va a incluir en el mismo instrumento el tratamiento del entorno urbano. Como se desarrolla a continuación, se recomienda que la política contenga las definiciones operativas necesarias, así como las distintas medidas para promover el acceso a la vivienda digna, saludable y resiliente de toda la población. Esto implica incluir una serie de ámbitos, desde la promoción del acceso al suelo, a la vivienda nueva en sus distintas modalidades (propiedad, arrendamiento, etc.), el mejoramiento de las viviendas existentes, los programas gubernamentales de créditos y subsidios para construcción, reforzamiento y mejoramiento de vivienda, entre otros.

Como punto de partida, la política nacional de vivienda es un instrumento idóneo para establecer definiciones operativas claras sobre distintos términos relevantes. Así, los contenidos sobre lo que se entiende por vivienda adecuada, saludable, asequible y sostenible, así como sobre mejoramiento y reforzamiento de vivienda, déficit cuantitativo y cualitativo, entre otros términos, requieren ser definidos con precisión para generar conciencia sobre la magnitud del problema y sobre la necesidad de mayor inversión pública que permita el cierre de brechas. Sobre este punto, es pertinente señalar que estas definiciones deben tomar en consideración la gran diversidad cultural, geográfica y climática de Ecuador. En ese sentido, las definiciones deben, por un lado, coadyuvar a generar claridad y, por otro, evitar convertirse en "camisas de fuerza" que restrinjan la innovación y la adaptación de las políticas a las poblaciones y los territorios. El tomar en consideración el conocimiento sobre materiales y técnicas de construcción locales permite aprovechar la diversidad cultural y promover la sostenibilidad de la vivienda. Los resultados de esta investigación muestran que las definiciones

[12] En 2011, la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador publicó una Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (SENPLADES 2011). En esta se estableció que los contenidos mínimos de las políticas deben cubrir siete secciones: (i) introducción (justificación, marco legal, proceso de participación ciudadana, etc.); (ii) diagnóstico del sector (situación problemática, alternativas de acción y criterios de priorización); (iii) lineamientos de la política sectorial (enfoque estratégico, objetivo, principios, lineamientos, etc.); (iv) políticas públicas (descripción de políticas); (v) determinación de programas y proyectos por políticas (con costo referencial); (vi) mecanismos de seguimiento y evaluación (metas, indicadores, etc.) y (vii) anexos (glosario, bibliografía, otros).

operativas en Ecuador podrían fortalecerse y homologar estándares internacionales. Este tipo de mejora podría poner en evidencia que las brechas de vivienda y la necesidad de una mayor inversión es más grande de la que se considera actualmente. A partir de estas definiciones y de un diagnóstico integral, será posible dimensionar de manera más precisa la magnitud y diversidad de las necesidades de vivienda y ampliar el acceso de los hogares ecuatorianos de bajos inresos al mercado de vivienda formal y de financiamiento de vivienda.

La política nacional de vivienda no debe concebirse como un instrumento disociado de las políticas de planificación y desarrollo urbano, así como de la gestión de riesgos de desastres. En materia de implementación, es necesario formular una sola visión en lo relativo a la armonización entre la provisión de vivienda, la formalización de la propiedad y la promoción del crecimiento urbano y ordenamiento territorial planificado. La planificación urbana y la provisión de la vivienda no pueden ser estrategias que vayan por vías separadas, toda vez que la vivienda es el principal activo de las ciudades y el motor del crecimiento urbano. En esa medida, se sugiere integrar la política de vivienda a la planificación urbana y ordenamiento territorial, al tiempo de asegurar que la formalización de la propiedad no incentive la continua ocupación informal de terrenos –lo cual requiere de un plan para regularizar de manera focalizada el inventario existente de predios informales, de generación de suelo y espacio urbano y la promoción de vivienda social asequible.

En esa misma línea, es necesario coordinar las acciones de vivienda con aquellas orientadas al mejoramiento del entorno urbano, a fin de promover un desarrollo integral y sostenible que minimice el aislamiento social y la exclusión. Esta articulación requerirá el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión de suelo. Asimismo, a fin de asegurar la integralidad de las intervenciones, será necesario coordinar las actividades en materia de mejoramiento de barrios con aquellas orientadas a vivienda y dotación de servicios básicos, y la inclusión de componentes de movilidad urbana sostenible y espacios públicos. En este contexto, el sector público tiene una gran oportunidad para combinar inversiones en infraestructura urbana con subsidios a la vivienda para incentivar la inversión privada y combinar recursos para generar procesos de transformación urbana en zonas deprimidas.

Se recomienda que las acciones en materia de vivienda en un escenario post COVID-19 busquen el mayor impacto y sostenibilidad de los recursos invertidos. La crisis del COVID-19 ha supuesto un duro golpe a las finanzas públicas de muchos países latinoamericanos, y Ecuador no es la excepción. En este contexto, el cierre de las brechas cuantitativa y cualitativa de vivienda constituye un reto aún mayor para el país, considerando el contexto actual de restricciones fiscales. Existe un espacio importante para optimizar el uso de recursos públicos en programas de vivienda, a través de una mejor calibración de los subsidios (optimizando los parámetros de ingreso, valor del subsidio y de vivienda subsidiable) y una recomposición en la asignación entre los distintos programas de vivienda. En particular, se recomienda evaluar la eficiencia del subsidio de tasa de interés preferencial para el segundo segmento en adelante, en términos del costo de oportunidad de los recursos que se deben comprometer para el fondeo de las operaciones de crédito. Podría ser pertinente realizar un análisis comparativo de este costo con experiencias similares llevadas a cabo en Colombia o Panamá. Asimismo, se recomienda que las acciones en materia de vivienda adopten un enfoque que privilegie las inversiones en mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de barrios para fortalecer la resiliencia de los

hogares frente al cambio climático y desastres, y mejorar sus condiciones de habitabilidad en caso de emergencias sanitarias que exigen distanciamiento social y acceso a servicios básicos. Estas inversiones permitirán al mismo tiempo generar ahorros significativos en reconstrucción y en atención en salud, sin mencionar los irreparables costos en términos de vidas humanas. Así, el subsidio de mejoramiento locativo de vivienda (de US$6 mil) que no se encuentra en ejecución podría ser revisado y puesto en marcha con el objetivo de promover mejores de bajo costo como construir un baño o un silo en la vivienda, o mejorar la calidad de pisos y techos. Estas medidas no solo complementarían adecuadamente los actuales programas, sino que beneficiarían a los segmentos más vulnerables de la población. En la misma línea, se recomienda brindar asistencia técnica y diseminar información para promover la utilización de materiales y técnicas de construcción resilientes, asequibles y que gocen de aceptabilidad cultural en cada una de las regiones de Ecuador.

Para el futuro post-pandemia, es altamente probable que quede muy poco espacio en las políticas nacionales de vivienda para los modelos de "talla única". Las soluciones a los problemas de los distintos grupos poblacionales deben tomar en consideración y aprovechar la diversidad existente. Esto implica, por ejemplo, generar soluciones distintas para el ámbito urbano y el rural, y también al interior de las ciudades tomando en cuenta si se trata de zonas céntricas, consolidadas, o periféricas, por ejemplo. Así, al interior de una ciudad, un problema como el hacinamiento puede ser atendido ya sea a través de la renovación urbana, el mejoramiento o el reasentamiento, dependiendo de la condición del área, de las características de las viviendas existentes, etc. En este escenario, los GAD como nivel de gobierno más cercano a la población y con acciones que generan un impacto directo del territorio, cumplen un rol fundamental.

Un portafolio de soluciones de vivienda más diversificado facilitará la promoción de la inversión privada, la generación de empleo y la dinamización de economías locales. Es una oportunidad para reconocer y orientar los importantes roles que cumplen actores como la academia, la sociedad civil, los gremios inmobiliarios y de la construcción, así como el sector financiero y microfinanciero.

Una política de vivienda puede contribuir a generar un ambiente propicio para la actuación del sector privado en distintos ámbitos, desde la actividad inmobiliaria y la construcción hasta la provisión de servicios financieros. La generación de información sobre los activos de vivienda (por ejemplo, a través de los catastros), la generación de suelo urbano y la adecuada dotación de servicios básicos, el establecimiento de reglas claras en relación con la participación en los mercados de vivienda y en el de financiamiento, los incentivos para la participación privada en la construcción de viviendas para los segmentos socioeconómicos más vulnerables, la promoción de la innovación y la asistencia técnica en materia constructiva, entre otros, pueden contribuir a potenciar el rol del Estado promotor y de un sector privado constituido por actores de diversos tamaños y actividades que contribuye a alcanzar los objetivos de la política de vivienda.

Sobre la base de los hallazgos del diagnóstico y del análisis de experiencias internacionales, y con el objetivo de informar Política de Vivienda Sostenible del Ecuador a 2036, se proponen a continuación un conjunto de lineamientos que plantean abordar el problema de la vivienda desde una perspectiva multidimensional, en torno a cinco (5) ejes temáticos, a saber:

(1) **La vivienda como una herramienta de política que promueve la sostenibilidad y la resiliencia**, frente a los impactos del cambio climático y de eventuales emergencias sanitarias

como la del COVID-19. Se enfatiza la necesidad de promover prácticas en materia de vivienda y ocupación del suelo que se orienten a mitigar los efectos del cambio climático y a fortalecer la resiliencia frente a desastres.

(2) **La vivienda como un motor de la inclusión social**, a partir de su dimensión económica y la capitalización de esta como activo para los hogares de menores recursos. Se promueve la dimensión inclusiva de la vivienda y se propone un enfoque que busca la realización del derecho a la vivienda recogido en la Constitución ecuatoriana, especialmente para los grupos más vulnerables de la población.

(3) **La vivienda como aternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos,** en un contexto de restricciones fiscales producto de la pandemia del Covid-19. Se propone convertir a la vivienda en un instrumento dinamizador de la economía, a través de la mejora de los programas de crédito y subsidios, incluyendo los dirigidos a la adquisición, mejoramiento y arrendamiento de vivienda, que generen empleo e incentiven la inversión.

(4) **La vivienda como una oportunidad para la transformación urbana**, a partir de la articulación de instrumentos para la vivienda y el desarrollo urbano. Se subraya el potencial de las políticas de vivienda para promover el crecimiento urbano sostenible y equitativo, a través del uso de políticas de gestión del suelo, mejoramiento de barrios y transformación urbana

(5) **Información relevante y actualizada como base de una política de vivienda basada en evidencia**. Se propone que la Política de Vivienda Sostenible fundamente las intervenciones en vivienda con evidencia e información completa, actualizada y confiable, que permita un entendimiento profundo del déficit y de las brechas existentes.

1. La vivienda como una herramienta de política que promueve la sostenibilidad y la resiliencia

En Ecuador, la vivienda juega un rol fundamental para contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que fueron ratificados y elevados a política pública del Gobierno Nacional. La Asamblea Nacional del Ecuador ha adoptado una resolución en la que se compromete con la implementación de los ODS como un referente obligatorio para su trabajo. A nivel local, varios Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han articulado su planificación para el cumplimiento de la Agenda 2030, y el sector privado, la sociedad civil y la academia se han sumado a este compromiso nacional (ONU Ecuador 2021).

La vivienda contribuye a los ODS en distintas medidas, como se resume en la tabla a continuación.

Tabla 7. Contribución de la vivienda al cumplimiento de la Agenda 2030

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Contribución de la vivienda
1: Fin de la Pobreza	La vivienda promueve condiciones para aliviar la pobreza extrema al garantizar que todas las personas tengan el mismo derecho a recursos económicos y acceso a los servicios básicos, y al reducir las situaciones, exposición y vulnerabilidad a fenómenos climáticos.

2: Hambre Cero	La vivienda localizada en áreas con presencia de centros de abasto y dotada de elementos para la salubridad y la cocción de alimentos puede contribuir al acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.
3: Salud y Bienestar	La vivienda con instalaciones adecuadas de calefacción, ventilación y espacio suficiente contribuyen de manera directa a la reducción de enfermedades (como el COVID-19) y al bienestar físico y mental de sus ocupantes, así como a la reducción de muertes por químicos peligrosos y por la contaminación del aire, el agua y el suelo.
4: Educación de Calidad	La vivienda bien localizada favorece la cercanía a centros educativos para la atención y desarrollo en la primera infancia, la educación preescolar, y a centros de formación técnica, profesional y superior de calidad.
5: Igualdad de Género	La vivienda sostenible considera las necesidades específicas de mujeres y niñas en su proceso de desarrollo personal y en la posibilidad de alcanzar un mejor nivel de bienestar, revirtiendo sus desventajas históricas en el acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda.
6: Agua Limpia y Saneamiento	La vivienda con instalaciones adecuadas para la provisión de agua y saneamiento contribuye a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a mejorar los servicios de saneamiento e higiene, y a incrementar el uso eficiente de los recursos hídricos. Cuando la vivienda tiene una adecuada localización, fuera de zonas de riesgo y alto valor ecológico, también contribuye al restablecimiento de los ecosistemas hídricos.
7: Energía Asequible y No Contaminante	La vivienda sostenible tiene atributos y tecnologías para el uso racional de la energía y el acceso a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico	El sector de la construcción de la vivienda puede promover el trabajo decente y seguro y el impulso a nuevos y diversos sectores de la economía. La innovación en el sector puede fomentar la productividad mediante la diversificación, la modernización tecnológica y el consumo eficientes de los recursos.
9: Industria, Innovación e Infraestructura	Cuando la vivienda se construye de manera innovadora, sostenible y segura, puede favorecer la inclusión de la pequeña industria en el sector.
10: Reducción de las Desigualdades	La vivienda es una de las condiciones sociales básicas que determinan la igualdad y la calidad de vida de las personas. El acceso a la vivienda sostenible para la población en condiciones de vulnerabilidad puede contribuir de manera directa a mejorar los ingresos de la población más pobre y a promover la inclusión social, económica y política.
11: Ciudades y Comunidades Sostenibles	La vinculación de la política habitacional con la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial puede garantizar el "derecho a la ciudad." La vivienda sostenible contribuye directamente a garantizar el acceso a los servicios básicos para todas las personas, a sistemas de transporte público seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, a un proceso de urbanización inclusiva y sostenible, y a garantizar el patrimonio cultural y natural del mundo.
12: Producción y Consumo Responsables	La vivienda sostenible se construye a partir de materiales y tecnologías de construcción sostenibles producidos localmente. También puede reducir la generación de desechos derivados de la actividad de construcción e impulsar a que las empresas del sector adopten prácticas sostenibles en sus actividades productivas.
13: Acción por el Clima	La vivienda puede coadyuvar a la reducción de riesgos derivados del cambio climático mediante un uso más eficiente de los recursos a lo largo de su ciclo de vida. En términos de adaptación y resiliencia, la vivienda también presenta condiciones clave para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los efectos del cambio climático, principalmente a través de su localización en zonas libres de riesgo.
14: Vida Submarina;	Una vivienda bien localizada, fuera de zonas de riesgo o de alto valor ecológico, y con adecuada infraestructura hídrica y de saneamiento, contribuye a reducir la contaminación y a proteger los ecosistemas marinos y costeros, los ecosistemas terrestres y de agua dulce, los bosques, y los sistemas montañosos.

15: Vida de Ecosistemas Terrestres	
16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	La política de vivienda sostenible contribuye a reducir las formas de violencia y mortalidad en el mundo y a garantizar la toma de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de todas las personas, así como a promover la aplicación de leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
17: Alianzas para Lograr los Objetivos	La política de vivienda sostenible favorece indirectamente la movilización de recursos internos con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales, la adopción de sistemas de promoción de las inversiones, el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y la generación de alianzas multisectoriales para el desarrollo de la vivienda.

Fuente: ONU Hábitat 2019

Un año después del lanzamiento de la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana (NAU) fue firmada en Quito en 2016 por 167 países, incluyendo al Ecuador. La NAU establece las bases para el desarrollo de las ciudades para los siguientes 20 años, con la vivienda como un elemento central de las políticas de ordenamiento territorial, gestión de suelo, planificación urbana y gestión de riesgos. La ocupación del suelo y la producción de vivienda, tanto de manera formal como informal, determinan el crecimiento urbano. En esa medida, la sostenibilidad de las ciudades del futuro dependerá de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que presenta la vivienda para generar centros urbanos más compactos, equitativos y asequibles. La NAU reconoce que la vivienda contribuye a reducir la pobreza, promover la inclusión social, estimular las economías locales, y establecer los cimientos para el desarrollo urbano sostenible. El Ecuador, al firmar la NAU, se comprometió a garantizar el acceso a la vivienda adecuada, segura y asequible, sobre todo para las poblaciones más vulnerables (ONU-HABITAT 2015).

La vivienda también cumple un rol clave en la adaptación y mitigación del cambio climático. En el 2015, el Ecuador, junto a 194 países miembros, adoptó el Acuerdo de París, que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Se puede lograr una reducción en los GEI al asegurar la adecuada localización de la vivienda en ciudades compactas y seguras, y al promover la eficiencia energética en los procesos de construcción, los materiales, y las ecotecnologías de la vivienda (ONU-HABITAT 2019).

Según la actualización de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) del Ecuador, publicada en marzo de 2019, los asentamientos humanos y las ciudades ecuatorianas son particularmente vulnerables frente al cambio climático. Las viviendas inadecuadas, localizadas en áreas de riesgo, con carencias de servicios básicos, y/o con posesión irregular de la propiedad (ausencia de títulos y/o escrituras) incrementan la vulnerabilidad de sus habitantes a los efectos del cambio climático. Para reducir esta vulnerabilidad, la NDC de Ecuador propone, en relación con el sector denominado Asentamientos Humanos, varias medidas de adaptación al cambio climático y establece que el MIDUVI es el ministerio sectorial directamente vinculado con la gestión de estas medidas.

Tabla 8. Medidas de adaptación al cambio climático en el sector de Asentamientos Humanos, NDC Ecuador 2019

Nivel	Medida
Nivel macro	Desarrollo e implementación de la política pública de hábitat, ordenamiento territorial, planificación territorial y gestión de suelo, con criterios de adaptación frente a riesgos climáticos.
	Desarrollo de políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático.
Nivel operativo	Reducción del riesgo climático de la población mediante la validación de suelo seguro, **promoción y dotación de vivienda digna, accesible y asequible en zonas con baja exposición a amenazas climáticas.**
	Desarrollo de instrumentos locales de política pública para la acción climática, que prioricen medidas de adaptación frente a los efectos del cambio climático.
	Diseño y dotación de sistemas públicos de soporte resilientes frente a la ocurrencia de amenazas climáticas
	Fortalecimiento de capacidades para la gobernanza multiactor y multinivel para la gestión del riesgo climático en los asentamientos humanos a nivel nacional y local, fomentando la participación de la sociedad civil.
	Generación de líneas de investigación para la evaluación de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos frente a efectos adversos de cambio climático.

Fuente: Primera NDC del Ecuador, 2019

El mundo se encuentra en una coyuntura crítica, toda vez que se enfrenta a la doble amenaza del cambio climático y la pandemia de COVID-19. En menos de un año, la pandemia ha interrumpido millones de vidas y perturbado medios de vida. Las personas que viven en situación de pobreza y de vulnerabilidad han sido impactadas de manera desproporcionada, y la pobreza y la extrema pobreza han aumentado en un gran número de países.

Los efectos económicos y sociales del COVID-19 se han sumado a los impactos del cambio climático, los cuales se han intensificado en el tiempo, especialmente en las últimas dos décadas. Es urgente buscar soluciones para una recuperación resiliente, inclusiva y sostenible, que aborde el incremento en la pobreza y en la inequidad, mientras se atiende las necesidades inmediatas vinculadas con el COVID-19 y los retos de largo plazo del cambio climático (Banco Mundial 2021). En ese contexto, resulta oportuno identificar las prioridades de la política de vivienda en el Ecuador y redirigir la inversión del gobierno a acciones que contribuyan a robustecer los mercados de vivienda y a expandir el acceso de las familias vulnerables a soluciones compatibles con sus necesidades y características.

1.1. Promover a través de la vivienda un desarrollo sostenible y resiliente

Los retos generados por el COVID-19 y el cambio climático están interrelacionados con la pobreza y la desigualdad. Por ello, deben ser abordados de manera simultánea y sistemática. Ambos fenómenos son síntomas de un manejo inadecuado del capital natural, el cual tiene consecuencias económicas y sociales. Por ello, el Banco Mundial (2021) propone un marco de referencia para la recuperación en el contexto del COVID-19 que busca salvar vidas y medios de vida a la vez que se promueve el desarrollo verde, resiliente e inclusivo (GRID por sus siglas en inglés). Esta aproximación es consistente con una política de vivienda sostenible que le brinde alternativas de vivienda a los

sectores que viven en pobreza, que considere un crecimiento urbano ordenado, que no perjudique el ecosistema ni reduzca las áreas verdes, y que apueste por la construcción sostenible.

Para enfrentar el cambio climático, es importante promover la sostenibilidad de los centros poblados, sobre todo las áreas urbanas, y empezar por los hogares. Incorporar la gestión del cambio climático como pilar de la política implica promover que las nuevas unidades de vivienda, así como las existentes, incorporen de forma incremental materiales, técnicas y procesos de construcción sostenibles y ecoeficientes, así como técnicas cada vez más eficientes de conservación de energía y agua.

El sector construcción debe considerar en su planificación el efecto que tiene sobre el uso de energía y el cambio climático. Este sector contribuye aproximadamente un tercio de los GEI, y la operación ineficiente de los edificios contribuye a 28% de las emisiones de CO2 en el sector de energía a nivel mundial (IIFL 2019). En Ecuador, la falta de adaptación climática de las viviendas en distintas zonas fue uno de los temas recurrentes surgidos de los HUB en Territorio 2020 (GIZ 2020). En términos generales, Ecuador cuanta con el marco normativo y las políticas adecuadas para incrementar la energía sostenible (70 puntos en el índice generado por el Banco Mundial, frente a 63 de Argentina y 54 de Perú). Esto incluye normas y planes para el acceso a electricidad, y el fomento de energías renovables y la eficiencia energética. En tal sentido, la política de vivienda puede promover la inversión en energía y electrificación eficiente, expandir el acceso a energías renovables e incentivar el diseño verde pasivo.

Invertir en la vivienda es invertir en la salud, la economía y la resiliencia del Ecuador. El COVID-19 habría generado hasta mayo de 2020 alrededor de US$6.421 millones en pérdidas en Ecuador (Banco Mundial 2020). La vivienda cumple un rol fundamental en las medidas de contención de la pandemia, habiéndose convertido en el lugar de trabajo y de educación a distancia de los hogares. Sin embargo, los hogares ecuatorianos que viven en condiciones precarias difícilmente pueden cumplir con las recomendaciones sanitarias como el aislamiento y el lavado de manos, lo cual exacerba su vulnerabilidad.

Las políticas estratégicas de vivienda como parte de la recuperación frente a la pandemia pueden apoyar la inclusión de los sectores más afectados mediante la reducción de costos. El cambio de zonificación para permitir edificios con mayor densidad, por ejemplo, es una forma relativamente sencilla y rentable de generar espacio habitable y reducir el hacinamiento en otras áreas. Los gobiernos también pueden utilizar los recursos existentes y subutilizados, como el suelo urbano en ciertas localidades, para incentivar a los desarrolladores a construir viviendas asequibles e inclusivas a través de asociaciones público-privadas. Asimismo, nuevas soluciones de ingeniería están reduciendo los costos para que las familias construyan en sus propias parcelas o introduzcan mejoras que incrementen la resiliencia o la habitabilidad de sus viviendas.

Promover la recuperación del COVID-19 considerando las necesidades económicas, de salud y de vivienda de las personas vulnerables, incluidos los adultos mayores, las personas con discapacidad, la comunidad LGTBIQ+, y los migrantes nacionales y extranjeros. El caso de los migrantes venezolanos es particularmente crítico tanto en el Ecuador como en otros países vecinos. Ante la emergencia sanitaria, los migrantes han sido particularmente vulnerables a la pérdida de sus empleos, muchas

veces en el sector informal. Y ante la ausencia de ingresos, muchos de ellos han sido desalojados de sus hogares.

La inversión en viviendas seguras y resilientes es clave en países con alta vulnerabilidad frente a fenómenos naturales como el Ecuador, que presenta una exposición significativa a distintas amenazas (sismos, erupciones volcánicas, deslizamientos e inundaciones). Zonas como la sierra centro-norte y la zona costera han sido profundamente afectadas en el pasado por sismos y otros fenómenos naturales. Los desastres no son naturales: las condiciones de ocupación del territorio, la calidad de la infraestructura y el grado de preparación del gobierno y de la población frente a un evento catastrófico influyen de manera crucial sobre el impacto de estos fenómenos en diferentes territorios. Por ello, resulta pertinente que la política adopte un enfoque territorial que permita analizar las diferentes necesidades de los hogares según su nivel de exposición a riesgos, así como focalizar esfuerzos en los hogares en condición de pobreza, que suelen ser los más afectados frente a eventos de gran magnitud dado que pueden perder sus pocos activos (como su vivienda) y demoran más en recuperarse de un shock. La urbanización informal, en áreas y condiciones inadecuadas, es un fenómeno prevalente en los centros urbanos ecuatorianos e incrementa la vulnerabilidad de la población.

La ubicación de las viviendas es clave para garantizar su resiliencia frente a desastres. Por ello, una política de vivienda debe buscar desincentivar la ocupación y construcción en áreas con niveles de riesgo no mitigable. Esto implica la vinculación con las políticas de gestión de riesgos y la adopción de este enfoque, de forma que se priorice la prevención de las pérdidas materiales y de vidas humanas. En el caso de las viviendas que ya ocupan zonas en las cuales la mitigación del riesgo no es posible, se recomienda que las políticas de reasentamiento, por un lado, faciliten el acceso a una vivienda segura y por otro, busquen minimizar la perturbación de los vínculos comunitarios y del acceso al empleo, educación y otros de las personas a ser reasentadas.

1.2. Planificar la reconstrucción en un país vulnerable a fenómenos naturales

Es importante que el Ecuador cuente con un plan de reconstrucción de viviendas ante la eventualidad de un fenómeno natural de gran magnitud. Actualmente, el país tiene un detallado Plan Nacional de Respuesta ante Desastres que establece metodologías para estimar la cantidad de población que requiere alojamiento temporal luego de un evento catastrófico, y describe los distintos tipos de alojamiento: albergues temporales, alquiler para familias en emergencia, campamentos temporales, familias de acogida y refugio. Sin embargo, es importante asegurar el éxito del proceso de reconstrucción. La falta de planificación de esta puede llevar a situaciones de ejecución mínima aún si se cuenta con los recursos suficientes o a prolongar las medidas temporales de la respuesta inmediata por un tiempo mucho mayor al razonable. Por ejemplo, en Perú, pasados más de tres años del Fenómeno del Niño Costero de 2017, familias enteras seguían viviendo en espacios temporales. A fin de evitar estas situaciones, es mejor contar con planes de reconstrucción *ex ante*, aun cuando no se produzca un evento catastrófico que active su implementación.

Dada la importancia de contar con recursos para responder a desastres y reconstruir, resulta positivo que el Gobierno ecuatoriano está trabajando en una estrategia integral de gestión financiera ante el riesgo de desastres, la cual cuenta con el apoyo del Banco Mundial. Dicha estrategia

tiene tres componentes: (i) Identificación de riesgos y pasivos contingentes (obligaciones del Estado que se activan con eventos inciertos); (ii) Manejo de riesgos a través de instrumentos financieros para que el país cuente con los recursos necesarios para atender los costos de emergencia y de reconstrucción por eventos de alto impacto; y (iii) Fortalecimiento de capacidades técnicas en generación y uso de información técnica, diseño y manejo de instrumentos financieros, entre otros. Se incluye a los niveles subnacional y sectorial. Esta estrategia buscará que el país cuente con los recursos necesarios ante eventos de gran magnitud, como se muestra en el gráfico a continuación.

Gráfico 28. Estrategia de GFRD para Ecuador

Fuente: Banco Mundial – GFDRR (2020)

Asimismo, es necesario formular esquemas de reconstrucción mejorada (*Build Back Better*) para promover la generación de viviendas resilientes y sostenibles. Luego de ocurrido un desastre, la necesidad de responder rápidamente a la emergencia entra en tensión con la posibilidad de mejorar la infraestructura existente. Para reducir esta tensión, los planes de reconstrucción deben considerar medidas concretas para la emergencia y proyectos integrales para rehabilitación o construcción de nueva infraestructura. Invertir en la resiliencia siempre es mejor que esperar que vuelva a suceder un desastre. En efecto, el informe *Lifelines* del Banco Mundial calcula que, por cada dólar invertido para mejorar la resiliencia de la infraestructura, se ahorra cuatro dólares en activos, además de costos empresariales y personales (Hallegatte et al. 2019). Para lograrlo, se requiere, en primer lugar, ser flexible con el fin de brindar diferentes opciones de vivienda, incluido el arrendamiento. Asimismo, se debe incluir mecanismos como la autoconstrucción asistida o los bancos de materiales. Además, se recomienda que la ayuda no sea condicionada a la necesidad o los ingresos de los hogares; no se debe subestimar la capacidad de pago de las familias de ingresos bajos. Por último, es necesario asegurar la reconstrucción bajo estándares de resiliencia y sostenibilidad adecuados, según niveles de riesgo definidos en función del contexto.

La reconstrucción debe ser ambiciosa. Una recuperación completa requiere de implementar planes urbanos a escala con participación del sector privado, considerando posibilidades de expansión de las viviendas y procesos de densificación. Para ello, se puede promover el uso de tecnologías y diseños innovadores. Asimismo, es importante involucrar a la población en la elaboración de los planes de reconstrucción y mantenerlos informados durante su implementación, así como rendir cuentas una vez culminadas las etapas de la reconstrucción. Finalmente, la reconstrucción debe incluir en lo posible

no solo la reposición de la vivienda, sino la regeneración del espacio urbano mediante, por ejemplo, la construcción de espacios públicos y equipamientos urbanos.

2. La vivienda como un motor de la inclusión social

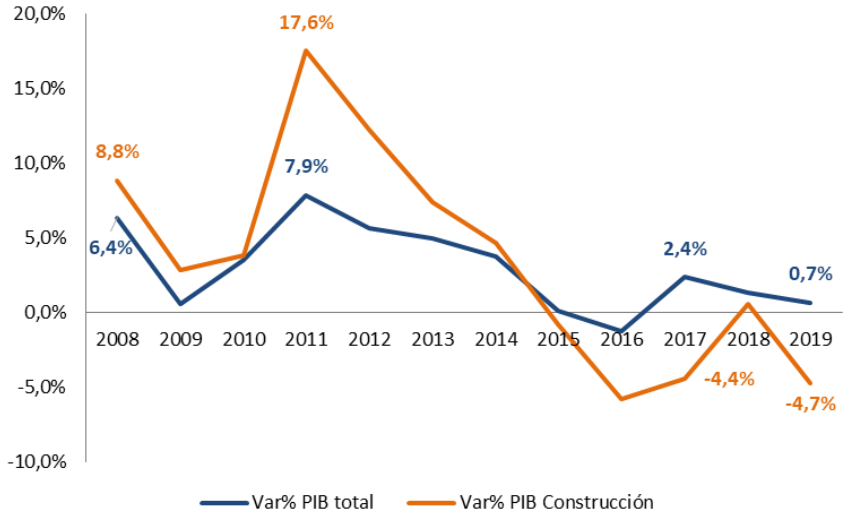
Para los ciudadanos, la vivienda tiene una dimensión económica. A partir de la masificación de las políticas orientadas a la adquisición de vivienda propia, los países desarrollados empezaron a apreciar los efectos positivos en la capacidad de ahorro e incremento de consumo de los hogares[13], y es que la vivienda trae efectos económicos que trascienden la vida saludable, porque es, además, un activo capaz de ser transado en el mercado. En ese sentido, las políticas de vivienda no solo satisfacen las necesidades inmediatas de habitación de las familias: en el caso de la vivienda adquirida en propiedad, lo que recibe la familia como servicios residenciales se transforma a lo largo del tiempo en capital y fuente de financiamiento. Las iniciativas recientes sobre "hipoteca inversa" ya vigentes en varios países[14], dan cuenta del efecto de capitalización y generación de ingresos que puede alcanzar la vivienda para los propietarios jubilados. Por otro lado, en los países en desarrollo, es muy frecuente que una sección de la vivienda se dedique a actividades productivas, sea a través de pequeños talleres, comercios e incluso como entorno físico para desarrollar actividades económicas independientes.

Desde la perspectiva de los estados, las políticas de vivienda están estrechamente asociadas con la generación de empleo y la dinamización de la actividad económica. En la sección de diagnóstico que precede se describe cómo, en el caso del Ecuador, el sector construcción ha acompañado el comportamiento del PIB total. Así, el mayor auge en la economía ecuatoriana en los años previos a 2020 coincide con el período de mejor comportamiento del sector de la construcción, que creció 10 puntos porcentuales por encima del PIB total. Asimismo, la desaceleración de la economía entre 2014 y 2019 estuvo acompañada de un comportamiento negativo en el sector de la construcción.

[13] Homes and Community Agency (HCA) (2010), The Role of Housing in the Economy: A Final Report, London: Regeneris Consulting and Oxford Economics.

[14] World Bank (2020) Reverse Mortgages, Financial Inclusion, and Economic Development http://documents1.worldbank.org/curated/en/158231580411007157/pdf/Reverse-Mortgages-Financial-Inclusion-and-Economic-Development-Potential-Benefit-and-Risks.pdf

Gráfico 29. Variación anual de PIB real y PIB Construcción real, 2008 - 2019



Fuente: Banco Central de Ecuador (BCE).

Lo mismo ocurre con el efecto de la construcción como sector intensivo en mano de obra, que entre 2007 y 2015 generó en el sector 127 mil empleos adicionales en el país (INEC - ENEMDU 2019). Y estos efectos no se restringen al capital y el trabajo directamente empleado en el sector construcción, sino que tiene un correlato en la producción de bienes y servicios que acompañan la actividad.

Las decisiones de política pública en materia de vivienda tienen un impacto multidimensional. Su potencial para promover la inclusión social se presenta de manera simultánea a su rol como instrumento para fomentar el crecimiento económico. Desde la perspectiva de los ciudadanos, supone mucho más que la capacidad de las familias de acceder a un techo. Una vivienda adecuada significa disponer de un lugar para desplegar las relaciones intra-familiares o donde los individuos puedan gozar de su derecho a estar solos. Esto supone contar con seguridad adecuada para proteger la integridad física y el patrimonio de sus habitantes. La idoneidad de la vivienda incluye la disponibilidad de iluminación, ventilación, una infraestructura de servicios como agua, saneamiento, energía y telecomunicaciones, así como accesibilidad en tiempo razonable al centro de trabajo y los servicios básicos. Todo ello a un costo apropiado a las posibilidades de los distintos segmentos de la población.[15]

En el contexto actual, la vivienda ha sido uno de los determinantes en el grado de éxito de las medidas de contención del COVID-19. La Organización Mundial de Salud (OMS) recomienda el aislamiento social (mantener un metro de distancia entre personas), y el lavado constante de manos con agua y jabón para evitar contagios por COVID-19. En relación con el aislamiento social, este requiere, además de un cambio de conductas, viviendas adecuadas con paredes, techo, ventilación, bajo hacinamiento y servicios básicos dentro del hogar (Brown & otros 2020). Estas condiciones son muy difíciles de cumplir para un gran número de hogares ecuatorianos que vive en condiciones precarias. En un informe reciente del Banco Mundial para el Perú (2021), se identificó una correlación

[15] Ver United Nations' Committee on Economic, Social and Cultural Rights' general comments No. 4 (1991) on the right to adequate housing and No. 7 (1997) on forced evictions.

significativa entre condiciones de hacinamiento y ausencia de servicios básicos, y la propagación del virus. En el caso de Ecuador, la situación en relación con la precariedad de la vivienda presenta una problemática similar: más de una quinta parte de los hogares ecuatorianos carecía de una o más de las siguientes condiciones en 2018: acceso a agua potable, acceso a saneamiento, área suficiente para vivir, durabilidad de la vivienda y seguridad de tenencia.

Como se puede apreciar, la provisión de vivienda no consiste en la mera producción de objetos físicos aislados. Por el contrario, la vivienda adecuada debe contar con una serie de servicios de infraestructura cuya carencia está invariablemente asociada a altos niveles de mortalidad y morbilidad. Además, la localización en un entorno ambiental apropiado es condición indispensable para asegurar la salubridad. El entorno de las viviendas requiere contar con espacios públicos que promuevan un sentido de comunidad, así como con servicios de transporte y telecomunicaciones que fomenten la productividad y faciliten el acceso a oportunidades de empleo, educación y esparcimiento. No se puede ignorar que los beneficios que pueden obtenerse a través de la vivienda exigen contar con un marco legal e institucional que otorgue estabilidad a través de la seguridad en la tenencia. Finalmente, y aquí se presenta tal vez el mayor reto para la inclusión social, las familias de menores ingresos y los grupos más vulnerables de la población deben estar en condiciones de acceder a la vivienda con esos atributos y de poder cubrir los costos de mantenerla.

Una política de vivienda enfocada en los sectores vulnerables debe considerar, entre otras, las siguientes medidas: (i) Mejorar la focalización de los programas e intervenciones de manera que se priorice la inversión de los recursos en los hogares pobres y los grupos vulnerables; (ii) considerar que la mayoría de ecuatorianos no requiere una vivienda nueva, sino una mejor vivienda con condiciones de habitabilidad y servicios adecuados; (iii) incluir mecanismos de acceso a la vivienda formal distintos a la adquisición en propiedad, por ejemplo, subsidios al arrendamiento dirigido a personas de escasos recursos, incluidos los inmigrantes. Sobre este último punto, las recientes experiencias de Colombia y Chile pueden servir como marcos de referencia importantes (Ver Anexo correspondiente).

En Ecuador, el segmento de los hogares más pobres debe dedicar más del 30% de sus ingresos a los gastos de vivienda. En el quintil más bajo de ingresos, la situación es mucho más aguda, pues las familias que ganan menos de 1 SBU deben destinar casi la mitad de su ingreso al pago del canon de arrendamiento y más del 90% para la cuota de amortización. Estos hogares, además, ocupan viviendas de inferior calidad y su relación contractual, frecuentemente, no ha sido formalizada en un contrato, con lo cual están sobreexpuestos al desalojo y a la pérdida de vivienda en caso de desastre o emergencia.

Los hogares urbanos cuentan con mejores condiciones de acceso a vivienda en relación con los hogares rurales, tanto en el mercado de arrendamiento como en el de adquisición de vivienda con crédito debido a sus mayores niveles de sus ingresos. Por su parte, **los hogares cuyo jefe de hogar es una mujer dedican una mayor proporción de sus ingresos para pagar el canon de arrendamiento respecto de los hogares con jefe masculino** en todos los quintiles de ingreso, debido principalmente a la brecha de ingresos entre hombres y mujeres existente en el Ecuador **(INEC - ENEMDU 2019)**.

El carácter multidimensional de las políticas de vivienda exige un tratamiento mucho más amplio que un enfoque que solo considere los subsidios a la demanda o las medidas para promover el incremento de la oferta. El efecto de facilitar el acceso a la vivienda adecuada por todos los segmentos

de la población requiere considerar las políticas urbanas, es decir aquellas que definen la interacción entre el espacio físico urbano y lo que ocurre dentro las ciudades. Las políticas urbanas son las que enmarcan la actuación de las instituciones estatales (ministerios y gobiernos subnacionales) y privadas (cámaras de construcción, empresas inmobiliarias, constructoras, financieras) y las personas individuales que en ellas conviven. Las políticas urbanas abarcan las regulaciones y decisiones nacionales y la forma como se expresan localmente, pero también es necesario considerar que la ciudad es hoy el ámbito en el que se concretan grandes problemas globales, como la migración, los incrementos de precios del cemento o la energía, las crisis financieras que impactan los mercados o el cambio climático.

De manera más específica, las políticas de vivienda no pueden ejecutarse sin considerar el despliegue de las funciones de ordenamiento territorial. La forma como se aprueban los instrumentos de planificación de uso del suelo, los estándares de lo que se considera aceptable en términos de áreas mínimas de un predio urbano o sus condiciones de habitabilidad, la existencia de instrumentos normativos y financieros que inciden en la capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer efectivos los objetivos de los planes urbanos, pueden incentivar o desincentivar los mercados de suelo urbano y de producción de vivienda. En algunos casos, estas regulaciones son adecuadas para la producción de viviendas dirigidas a clase medias pero excluyentes respecto de los sectores de menores ingresos. Por otro lado, la capacidad de los estados y las ciudades para enfrentar la demanda de vivienda originada por migrantes provenientes del campo o incluso de otros países tiene un impacto evidente en cómo crecen las ciudades a través de la ocupación informal del suelo.

Esta mirada más integradora exige que las políticas de vivienda no se restrinjan a la provisión de nuevas unidades habitacionales. Por el contrario, debe tener en cuenta la posibilidad de mejorar el stock de vivienda existente, tanto en su acceso a servicios públicos como en la propia estructura física de las viviendas. En ese sentido, las políticas de regularización del suelo ocupado informalmente, las políticas de regularización de viviendas construidas sin licencia, las de provisión de servicios de agua, saneamiento, energía, o de mejoramiento del equipamiento urbano, todas ellas en su conjunto impactan en la habilidad de los estados para afrontar los retos de satisfacer la necesidad de vivienda adecuada.

Los países de América Latina, salvo contadas excepciones, han carecido de políticas y programas de vivienda compatibles con la dimensión y características de las brechas existentes en el acceso a este bien. Para los hogares más vulnerables, la tolerancia a la ocupación informal con la promesa tácita de una regularización posterior resultó en una dinámica de ocupación del suelo divorciada de la planificación, que exacerbó los costos de la provisión de servicios básicos e incrementó la vulnerabilidad de las viviendas a desastres y a eventos vinculados al cambio climático, como muestra el recuadro sobre el caso de Perú.

La experiencia de formalización de la propiedad urbana en el Perú

La experiencia de la formalización de propiedad urbana en Perú es un ejemplo de cómo la fragmentación de políticas produce efectos no deseados. Los programas de formalización de propiedad informal urbana en Perú que se iniciaron en 1996 con la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), han logrado entregar casi dos millones de títulos de propiedad registrados en asentamientos informales urbanos. El objetivo inicial se orientaba a lograr equidad de derechos de tenencia para los migrantes afincados en asentamientos irregulares, el reconocimiento de una forma de acceso a la vivienda autogestionaria, la creación de incentivos para la inversión y el acceso al crédito. COFOPRI logró desarrollar un marco normativo – institucional y procesos sumamente eficientes para el saneamiento físico legal de asentamientos e importantes beneficios para millones de ciudadanos.

Sin embargo, el hecho que la política de formalización se diseñe e implemente de manera descoordinada de las políticas habitacionales terminó propiciando que los subsidios de vivienda se concentren en las clases medias, en tanto que para los segmentos más pobres la única alternativa siguió siendo el camino de la informalidad. Es así que la eficiencia de los procesos de formalización terminó creando cada vez más poderosos incentivos para los urbanizadores informales. Los dirigentes populares de los años 80 y 90 dieron paso a traficantes de tierras, muy bien organizados y con acceso al poder político de autoridades locales y candidatos que desarrollan redes de clientelaje, comúnmente asociados a verdaderas mafias especializadas en organizar invasiones por las que obtienen importantes rentas que extraen del suelo público y de los pagos que deben realizar los ciudadanos más necesitados.

La experiencia peruana demuestra la importancia de la integralidad de las políticas. Actualmente el Ministerio de Vivienda de Perú está proponiendo una Política Nacional de Vivienda, y Urbanismo que articula distintas normas como la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y de Uso del suelo urbano. Estas reconocen que los instrumentos de gestión de suelo son tan importantes como la propia disponibilidad del suelo. Por un lado, a través del uso de instrumentos de reparto de cargas y beneficios adecuados, es posible financiar la habilitación de suelo para la producción de vivienda social. Por otro lado, a través del manejo de densidades permitidas en los instrumentos de planificación urbana, es posible reducir significativamente el suelo requerido y evitar también la segregación social.

La producción de vivienda nueva, total o parcialmente subsidiada ha tenido un impacto positivo sobre la reducción del déficit habitacional pero predominantemente en las familias con ingresos formales y acceso al crédito. La falta de soluciones integrales, asequibles y escalables para los segmentos de bajos ingresos dividen a las familias en los países latinoamericanos entre los que pueden y tienen acceso a vivienda digna y los que no. Los programas de vivienda gratuita, por su parte, han

resultado una experiencia muy difícil de sostener fiscalmente y no han estado exentas de dificultades para la integración social y convivencia de las familias.[16]

La evolución de las políticas habitacionales en los países desarrollados, así como en la propia América Latina, dan cuenta de cómo se han ampliado los alcances de las decisiones para abordar las necesidades de vivienda. Así, luego del colapso del esquema del "estado constructor" que se encargaba de desarrollar y administrar unidades de vivienda para acoger a la creciente población urbana, se pasó a un esquema de "estado promotor" de la inversión privada que reduce la carga administrativa y financiera del estado y transfiere parte del riesgo y los costos a los inversionistas. En ese contexto y durante los últimos 40 años, cobró preeminencia la opción de promover la construcción de unidades de vivienda nueva y terminada que serían adquiridas por una nueva clase propietaria. En este esquema, los ciudadanos no solo satisfacen la necesidad de habitación, sino que se convierten en propietarios de activos transables en el mercado y generadores de riqueza. El tiempo ha demostrado que este modelo, que teóricamente tiene el potencial de resolver el problema de la exclusión y a la vez promover el desarrollo económico, enfrenta limitaciones derivadas de fallas de mercado que terminan concentrando la inversión pública en las clases medias, dejando a su suerte a los segmentos de bajos ingresos que deben buscar el acceso a la vivienda a través de la ocupación y construcción informal.

Las limitaciones del modelo basado en la adquisición de vivienda propia –ejemplificada notablemente por las políticas de vivienda basadas en el "derecho a comprar"[17] han propiciado la exploración de nuevas opciones de política que incluyen la promoción del arrendamiento como opción de acceso a la vivienda. Esto exige a los tomadores de decisión un abordaje más pragmático que despoje de carga ideológica las decisiones de política. Para comenzar, ubicando el "derecho a comprar" y la creación de una clase propietaria como una opción dentro de varias alternativas posibles. Este tema se aborda en la siguiente sección.

Asimismo, como sucede en gran parte del mundo en desarrollo, incluyendo al Ecuador, la mayoría de la población no necesita nuevas viviendas, sino mejorar las viviendas que actualmente ocupan y

---

[16] Evaluaciones realizadas respecto de programas de vivienda gratuita en Chile, Brasil y Colombia, coinciden en que los programas de vivienda gratuita pueden producir "buenos números" que apuntan reducción de déficit cuantitativo, pero además de la difícil sostenibilidad fiscal, comparten varios efectos no deseados incluyendo: i) la segregación socio-espacial porque las viviendas de bajo costo solo son posibles en terrenos baratos sin dotación de servicios públicos ubicados en las periferias; ii) la poca aceptación de las viviendas por los beneficiarios cuyas necesidades específicas no son consideradas en el diseño de las soluciones entregadas; iii) las dificultades que experimentan los beneficiarios de vivienda gratuita que carecen de recursos para sostener los costos de mantenimiento y traslado a sus centros ocupacionales. Ver Carreño (2016) https://www.researchgate.net/publication/301957233_Evaluacion_de_la_Politica_Publica_de_Vivienda_Gratuita

[17] La nueva perspectiva económica de las políticas de Vivienda en latinoamérica tiene su antecedente en la La Ley de Vivienda de 1980 de Gran Bretaña. La política de vivienda del "right to buy" fue un giro importante del gobierno de Margaret Thatcher que buscaba que los ocupantes de vivienda social del estado puedan comprar con un descuento de hasta el 50% del valor. Esta política es reconocida como el principio del largo proceso de "comodificacion" de la vivienda a través del cual el gobierno británico escaló el proceso de creación de activos en manos de la mayoría de la población urbana con el propósito de ayudar a los ciudadanos a construir un patrimonio basado en activos.

que se cuentan en el rubro de "déficit cualitativo". Los programas de vivienda nueva o de reconstrucción post-desastres naturales son importantes y deben continuar, pero es necesario considerar que el mejoramiento de viviendas y su reforzamiento preventivo, constituye una política más efectiva y menos costosa. Los desastres naturales son cada vez más frecuentes, dañinos, letales y afectan desproporcionadamente a los más pobres, quienes suelen vivir en las áreas más vulnerables, construidas precariamente y con poco acceso a recursos para afrontar los costos de la reconstrucción. No se trata, entonces, de dejar de construir viviendas para reducir el déficit cuantitativo, sino de convertir al mejoramiento y reforzamiento de viviendas en alternativas igualmente importantes para la provisión de vivienda adecuada.

Políticas de vivienda efectivas y tendientes a la inclusión social, exigen también una mirada pragmática y una reconsideración de la noción del derecho de propiedad absoluto sujeto a mínimas restricciones regulatorias. Los límites del derecho de propiedad en atención al bien común son recogidos por las constituciones y leyes de casi todos los países del mundo, comenzando por los países industrializados. Son estos límites del derecho de propiedad individual y la necesidad de armonizarla con los derechos de la ciudadanía en su conjunto los que justifican las políticas urbanas y las regulaciones específicas sobre uso del suelo.

La intervención del Estado para recuperar parte de los incrementos del valor ocasionado por inversión pública es una práctica común en países desarrollados. Su fundamento se basa en las consideraciones de equidad por los cuales la sobreganancia (plusvalía) ocasionada por la inversión pública no debería beneficiar al propietario que se beneficia de la especulación, sino que se trata de recursos que el Estado debería reorientar para implementar políticas de vivienda más inclusivas.

Lo aquí expresado no descarta la propiedad de la vivienda como un elemento importante de la política habitacional. De hecho, las propuestas de regularización de vivienda informal, o de reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda autoconstruida, se alinean con las visiones de política que enfatizan la creación de activos y los efectos de generación de riqueza a partir de la propiedad de la vivienda.

Finalmente, la presencia de migrantes en las ciudades de la región no es un episodio aislado y sus efectos no se extinguirán en el mediano plazo. Las ciudades acogen de buena o mala manera a los migrantes afincados. La posibilidad de ofrecer un mínimo de habitabilidad a estos nuevos vecinos con los que convivimos puede verse como un imperativo moral, como una medida necesaria para preservar la salud pública y la estabilidad social, o como una gran oportunidad para promover el desarrollo de un mercado de mejoramiento de viviendas adecuadas. Nuevamente, las políticas habitacionales que respondan a las necesidades sociales, tal vez mediante soluciones transitorias o enfocadas en segmentos poblacionales específicos, como oferta de vivienda en arrendamiento, deben despojarse de sesgos ideológicos para poder responder de manera racional y eficiente a estos retos.

3. La vivienda como alternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos

Como se ha señalado en el diagnóstico, la pandemia del COVID-19 determina que todos los niveles de gobierno se vean en la necesidad de "hacer más con menos". La reducción en los recursos hace

aún más difícil hacer frente a necesidades básicas, como la vivienda adecuada, que no solamente continúan existiendo, sino que se tornan cada vez más grandes y apremiantes. Ante esta situación, los gobiernos deberán lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos escasos, a través de la formulación de soluciones de política pública innovadoras y basadas en evidencia.

Los programas de subsidio e incentivos a la producción y mejoramiento de vivienda tienen el potencial de dinamizar los mercados de vivienda y promover la actividad económica. Estos incentivos, debidamente calibrados, pueden contribuir a encontrar un equilibrio entre la oferta y la demanda, promover el ahorro y el crédito, así como generar numerosos puestos de trabajo. En un contexto post pandemia, la vivienda cobra particular importancia como elemento catalizador de la recuperación económica.

Actualmente, la política de vivienda de Ecuador tiene como producto básico el programa emblemático "Casa Para Todos". Este Programa busca disminuir el déficit de vivienda en el país, dando prioridad a la población de mayor pobreza y vulnerabilidad, en función de unos segmentos de mercado previamente definidos por el programa.

Tal como se describe en el diagnóstico de la vivienda, para el segundo segmento de mercado, Casa para Todos ofrece un subsidio parcial del Estado tanto para arrendamiento con opción de compra como para crédito hipotecario, ambas modalidades con subsidio inicial del Estado y tasa de interés preferencial. Las viviendas definidas para este segmento tienen precios en un rango de hasta los 57,56 Salarios Básicos Unificados (SBU) (aproximadamente US$23 mil) en el caso de arriendo con opción de compra, y de 57,56 a 101,52 SBU (aproximadamente US$23 mil - US$40.6 mil) en el caso de crédito hipotecario.

3.1. Ajustes a la modalidad de crédito hipotecario

En el Ecuador, un producto inmobiliario en el rango de valores que aborda el segundo segmento, cuenta con una amplia demanda en función de las características sociodemográficas de los hogares del país. De acuerdo con la información recolectada en 2019 por la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), de los 4,6 millones de hogares en el Ecuador, 721 mil de ellos se encuentran viviendo bajo la modalidad de arrendamiento. De estos, cerca de 536,6 mil (74% de estos hogares) podrían ser beneficiarios potenciales del segundo segmento del programa al no vivir en casa propia y devengar hasta 2,5 SBU (US$394 para 2019), con lo que el campo de acción de "Casa Para Todos" en este segmento tendría un potencial importante de desarrollo a futuro.

Tabla 6. Régimen de tenencia según ingresos, 2019

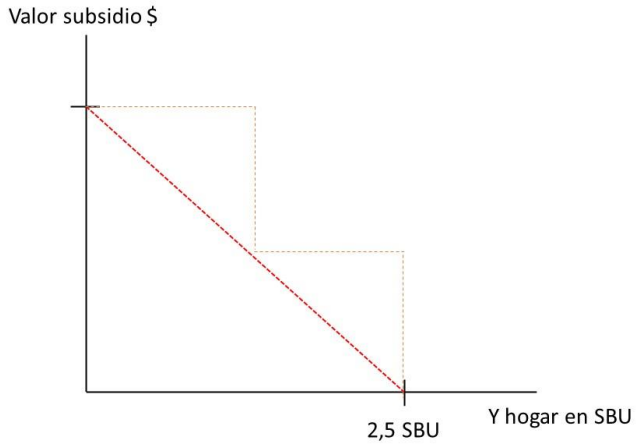
Tipo de tenencia	Hasta 2,5 SBU	Más de 2,5 SBU	Total
Propia (pagada)	2.430.684	642.426	3.073.110
Propia (pagando)	97.501	61.139	158.640
Arriendo	536.628	184.822	721.451
Otro	553.552	94.097	647.649
Total	**3.618.365**	**982.485**	**4.600.849**

Fuente: ENEMDU 2019

Sin embargo, se considera que el programa actual cuenta con algunos parámetros que podrían ser más flexibles y que podrían requerir una recalibración que permita asegurar la eficiencia en asignación de recursos públicos escasos. En especial, sobre el programa actual, se requiere hacer ajustes en relación con la operatividad y los valores del subsidio para adquisición de vivienda.

El subsidio de la cuota inicial para la modalidad de crédito hipotecario podría definirse en función inversa del precio de las viviendas y/o de los ingresos de los hogares, en lugar de establecer un valor único. Para el segundo segmento, el Estado otorga un subsidio a la cuota inicial de las viviendas por US$6 mil, sin considerar el valor de las viviendas o el ingreso específico del hogar que aplica al programa. Un valor único de subsidio no responde apropiadamente a la heterogeneidad de los hogares de bajos ingresos. Esto significa que puede resultar insuficiente para algunos hogares (con ingresos alrededor de 1 SBU) y superior a la ayuda necesaria para otros, que podrían fondearse con mayor facilidad por medio de un crédito hipotecario. El gráfico a continuación presenta cómo se puede definir de manera teórica este subsidio en función inversa al ingreso del hogar.

Gráfico 30. Definición del valor del Subsidio en Función Inversa del Nivel de Ingreso del Hogar



Fuente: Elaboración propia

Este diseño podría utilizar el mismo volumen de recursos públicos, con mayor equidad y eficiencia. Por un lado, permitiría que hogares de menores ingresos obtuvieran un subsidio más acorde a su situación económica. Por otro lado, en relación con el valor de la vivienda, el subsidio tendría una mayor cobertura en la cuota inicial, lo que facilitaría el cierre financiero del hogar más vulnerable. Esta idea se sustenta en algunos criterios que se definen en el cuadro siguiente.

Asimismo, el MIDUVI podría delegar la operatividad del programa en las entidades financieras de forma tal que la asignación del subsidio de cuota inicial se ejecute de manera simultánea a la aprobación del crédito hipotecario por parte de la entidad financiera. Para dicho propósito, se podría implementar una plataforma de intercambio de información entre el MIDUVI y las entidades financieras. Esta plataforma podría asimismo incluir funcionalidades que permitan simplificar el proceso operativo de postulación al subsidio.

Criterios para calibración de subsidios para vivienda

Los programas de subsidio a la vivienda funcionan como una transferencia de recursos a familias compradoras que les permite adquirir una vivienda de mayor valor a la que podrían acceder con su flujo de ingresos propio. El valor de los subsidios se define en función del valor final de la vivienda y de la capacidad de compra real de las familias (sin subsidio).

Para lograr una mejor focalización de los subsidios y optimizar valiosos recursos del Estado para vivienda es preciso calibrar los programas de subsidios de manera gradual, según niveles de ingreso de los hogares. Partiendo de un análisis de asequibilidad que permita medir la brecha entre lo que los hogares pueden pagar y el valor de las viviendas, es posible ajustar los rangos y montos de apoyo, para llegar a montos de subsidio que viabilicen la producción de vivienda social y la vuelvan asequible para los hogares.

Peru: Nuevo Crédito Mi Vivienda - Estimación de capacidad de compra de los hogares de principales ciudades según su ingreso monetario neto por quintiles, 2019

	I	II	III	IV	V
Ingreso monetario neto (S/)	663	1 499	2 065	2 847	3 358
% mensualidad	35%	35%	35%	35%	35%
Monto de mensualidad (S/)	232,1	524,5	722,7	996,5	1175,4
Tasa de costo efectiva anual*	12,5%	12,2%	12,0%	11,6%	11,2%
Cuota inicial	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
Plazo (años)	20	20	20	20	20
Monto de crédito (S/)	21 299	48 972	68 272	96 377	116 453
Bono Buen Pagador (S/)**	17 700	17 700	14 600	14 600	13 000
Capacidad de compra final (S/)	**42 161**	**72 078**	**89 591**	**119 975**	**139 949**

Notas:
* Se considera una TCEA de acuerdo al valor de la vivienda dada una cuota inicial de 10% utilizando el simulador del portal web de Mivivienda: https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-busca-viviendas/simulador-cuotas.aspx"

** De acuerdo a los rangos de valor de la vivienda establecidos por el programa.
Fuente: Elaboración propia en base a INEI-ENAHO, 2019.

La calibración de subsidios a la vivienda puede estar orientada por la aplicación de las siguientes **tres (3) reglas básicas**:

1. **A menor ingreso, mayor subsidio**
2. **A mayor valor de la vivienda, menor subsidio**
3. **A diferentes mercados, diferentes subsidios o incentivos a la oferta**.

Gradualmente, los subsidios deberían irse reduciendo para los niveles más altos de ingreso y dejar que el mercado los atienda. Chile, México, Brasil y Colombia han logrado este objetivo con una combinación de productos de subsidios al frente, subsidios a la tasa de interés, garantías subsidiadas, entre otros.

De esta manera, los hogares iniciarían el trámite en la red de oficinas de los establecimientos de crédito o de manera virtual, a través del llenado de un formato de inscripción en el programa. En este documento, el potencial hogar beneficiario conocería la información de acceso y finalización de los beneficios del programa, solicitaría su vinculación y aportaría unos datos básicos, además de otorgar las respectivas autorizaciones para el manejo de su información de acuerdo con la regulación de Habeas Data vigente en el Ecuador. De esta forma, y en línea, las familias estarían realizando el trámite de asignación del subsidio al mismo tiempo que el del crédito hipotecario, en vez de realizar dos trámites diferentes e independientes.

Un esquema similar se utiliza en el programa de vivienda de Colombia "Mi Casa Ya", como se detalla en el recuadro a continuación.

Programa "Mi Casa Ya" de Colombia

Este programa está dirigido a hogares que desean acceder a vivienda de interés social con ingresos familiares de hasta de 4 salarios mínimos colombianos, que son aproximadamente de mil dólares. En este caso, la operatividad del programa está delegada a las entidades financieras, quienes gestionan las postulaciones al subsidio sin que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) pierda la competencia de aprobar o rechazar las solicitudes de acuerdo con unos lineamientos previamente establecidos.

Para postular al programa, los hogares deben seleccionar en el mercado la vivienda de su preferencia, que se ajuste a sus capacidades económicas, y dirigirse a la entidad financiera de su elección o al Fondo Nacional del Ahorro, entidad financiera del Gobierno Nacional y adscrita al MVCT.

- En la entidad financiera se verifican las características de los hogares e inmediatamente se les informa si pueden ser beneficiarios o no, sin postulaciones previas, a través de una consulta en línea que hace la entidad en un aplicativo diseñado para tal fin con la participación de una de las principales centrales de riesgo del país.
- En caso de obtener una respuesta positiva, el hogar debe continuar con el trámite que tenga la entidad financiera para la aprobación de un crédito hipotecario.
- Una vez aprobado el crédito por parte de la entidad financiera, esta se encargará de solicitar la asignación del subsidio de cuota inicial o el subsidio de tasa de interés, o una combinación de los anteriores y de adelantar el trámite del desembolso del crédito.

En términos de procedimientos, se definen cuatro principales fases del Programa, las cuales inician con la recepción del formato de solicitud, pasa por la aprobación (habilitación del hogar en el Programa) y legalización del crédito (asignación del Subsidio Familiar de Vivienda - SFV), y culmina con el desembolso (crédito + subsidio + cobertura del Fondo de Reserva de Cartera Hipotecaria-FRECH).

Procedimiento del SFV del Programa Mi Casa Ya

Fuente: MVCT, Elaboración propia

Bajo este esquema, el programa "Casa Para Todos" podría incorporar como operador del segundo segmento al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). Esto permitiría que los afiliados de esta entidad que cumplan con los requerimientos del programa postulen de manera simultánea a un subsidio de cuota inicial del MIDUVI y a un crédito hipotecario del BIESS. Esta entidad concentra gran parte de sus afiliados en el rango de ingresos definido para el segundo segmento del programa "Casa Para Todos", y a su vez representa más del 40% de las operaciones de financiamiento de vivienda del país.

3.2. Los programas de arrendamiento

En distintos países desarrollados y en desarrollo, el arrendamiento está ocupando un lugar cada vez más destacado entre los instrumentos de política pública para la provisión de vivienda. Los subsidios de arrendamiento pueden aliviar las necesidades presupuestales, reducir el costo promedio de soluciones de vivienda y ajustarse mejor a las necesidades de ciertos hogares que sufren carencias, pero no necesitan una vivienda nueva, como las familias jóvenes, los trabajadores temporales en alguna industria con comportamiento estacionales, los migrantes – refugiados económicos de países vecinos, los adultos mayores, entre otros. Los subsidios de arrendamiento, además, son planteados a partir de una visión más realista de las capacidades de pago de las familias de ingresos más bajos y que trabajan en el sector informal. Algunos aspectos relevantes vinculados a los subsidios de arrendamiento son:

- **La flexibilidad es un atributo clave para el éxito.** Se deben implementar esquemas operativos sencillos, que involucren la simplificación de trámites y procesos que sean más compatibles con los trámites en línea y sin visitas presenciales. Asimismo, en consonancia con el criterio de flexibilidad mencionado, se debe prever en que la duración del subsidio tenga plazos

flexibles que puedan prorrogarse en el tiempo y que garanticen el cumplimiento del propósito para el cual fueron diseñados.

- En Chile, por ejemplo, se establece un monto máximo disponible de aproximadamente US$6.100 que se pueden distribuir en un período de hasta 8 años y se fija en 24 meses el plazo para comenzar a utilizar el subsidio y tiempos de congelamiento de aplicación con tope de 12 meses.
- En Colombia, en el esquema de arrendamiento con opción de compra, se establece un plazo de 24 meses para pagar el canon y ahorrar, y poder hacer uso de la opción de compra de la vivienda. En la actualidad se diseña un subsidio de arrendamiento temporal por 3 meses para atender condiciones especiales de población afectada por COVID-19 y hogares migrantes.
- En México, el subsidio de arrendamiento para los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas puede ser solicitado hasta dos veces consecutivas, y en casos especiales se puede solicitar una tercera vez directamente a las Fuerzas Armadas (Ver Anexo).

- **La existencia de oferta de unidades para arriendo con estándares mínimos y en el rango de precio objetivo puede determinar el éxito o fracaso del programa**. Las viviendas deben ofrecer condiciones mínimas de espacio, resiliencia, acceso a servicios públicos, privacidad, accesibilidad, salubridad, entre otros aspectos, que deben poder ser verificables por las entidades competentes.
- **En el diseño del instrumento, es importante reconocer que los subsidios de arrendamiento pueden cumplir propósitos múltiples.** Por ejemplo, un subsidio de este tipo puede plantearse como un proceso de transición hacia la vivienda en propiedad que desincentive la ocupación informal; o puede ser concebido como una alternativa para la atención de situaciones de emergencia por desastre natural o desplazamiento; o por causa de pandemias o situaciones de emergencia social y económica como las que vive el mundo en la actualidad. De igual forma, puede ser una alternativa de atención a población vulnerable (adultos mayores, mujeres jefas de hogar, migrantes); o destinados a sectores de la población que no desean o han aplazado la postulación a otro tipo de subsidios orientados a la compra de vivienda.
- **La calibración del bono o del porcentaje del bono que conformará el ahorro (en esquemas de renta y ahorro) es clave para un uso eficiente de los recursos públicos y** debiera se proporcional a los valores de la vivienda, al pago inicial exigido por las instituciones financieras y al complemento con otros subsidios o recursos que pudiera recibir la familia.
- **Si bien los subsidios de arrendamiento pueden cumplir un rol en la formalización del mercado inmobiliario**, es importante evitar introducir limitaciones innecesarias o establecer la exigencia de codeudores o garantías (económicas, pólizas u otras). Es clave que el acceso de los ciudadanos a los subsidios no dependa de requisitos engorrosos. Este tipo de restricciones puede afectar el funcionamiento de estos programas, sobre todo respecto de hogares vulnerables de bajo ingreso.

- **Se debe considerar el marco institucional existente en el país, y promover la implementación de procedimientos expeditivos, transparentes, sin intermediarios y que garanticen en todo momento la debida aplicación de los subsidios**. Es importante analizar las capacidades de las entidades públicas y privadas del orden nacional y subnacional en el desarrollo de los programas de arrendamiento.

En el Ecuador, existe una gran capacidad de gasto en arrendamiento entre los hogares de bajos ingresos. De acuerdo con información procesada de la última Encuesta de Calidad de Vida, el valor del mercado urbano de arrendamiento del país asciende a US$1,100 millones, lo que representó algo más del 1% del PIB de 2014. De este mercado, los hogares con ingresos inferiores a 2,5 SBU (el SBU correspondía a US$380 en 2014), a quienes va dirigida la política en el segundo segmento, realizaron un gasto superior a los US$685 millones, lo que es equivalente al 62% del gasto total.

En este contexto, se propone evaluar la creación de un programa de "Arrendamiento Social" (con o sin opción de compra) que permita canalizar parte de estos recursos en proyectos de arrendamiento de vivienda formal. De acuerdo con el comportamiento de cada individuo en el programa, se puede evaluar, al cabo de cierto tiempo, la opción de compra de una vivienda social, utilizando para tal propósito algún tipo de instrumento financiero.

De esta forma, podría diseñarse un subsidio de la renta (canon) de arrendamiento consistente en un copago del canon. Bajo esta modalidad, los hogares seleccionados bajo estrictos criterios de focalización serían responsables del pago de una proporción del valor del arriendo. Los pagos periódicos serían monitoreados de forma permanente con el propósito de que dicha información sea utilizada en su momento para el análisis del riesgo crediticio por parte de las entidades financieras.

Con la creación de un programa con estas características se podrían generar impactos positivos en el mercado de arrendamiento y las condiciones de vida de los hogares de bajos ingresos. Este programa lograría: (i) formalizar el mercado de arrendamiento de una proporción importante de hogares; (ii) mejorar las condiciones de habitabilidad de muchos hogares que hoy pagan arriendo en viviendas con deficiencias físicas; (iii) ofrecer un programa del Gobierno Nacional dirigido a familias de bajos ingresos, mejorando su flujo de caja mensual; (iv) crear un programa de vivienda alternativo al de la vivienda del primer segmento, que fiscalmente es costoso para el Estado; y, (v) canalizar recursos de la economía y del sector vivienda hacia un gran programa de arrendamiento social inexistente en el país.

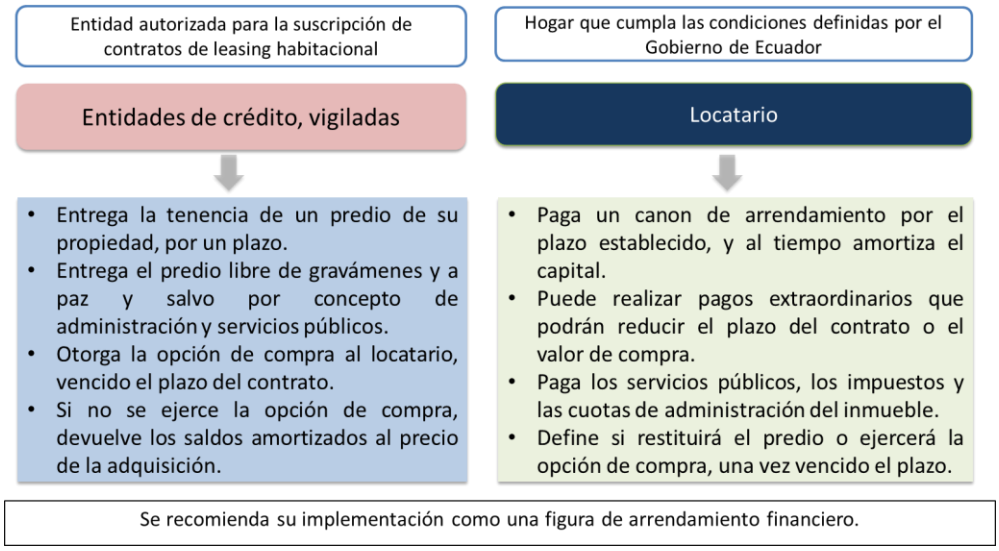
Una de las alternativas para promover el arrendamiento con opción de compra se propone evaluar la implementación y reglamentación del leasing habitacional[18]. Esta modalidad consiste en una figura de arrendamiento financiero con opción de compra, intermediado y administrado por una institución financiera debidamente regulada por la entidad correspondiente.

El auge reciente que ha experimentado la figura del leasing habitacional en países como Colombia podría ser replicable en el mercado de financiamiento de vivienda de Ecuador. La operación de leasing habitacional, de acuerdo con la reglamentación que ha hecho de esta figura el ordenamiento jurídico colombiano, es un contrato financiero mediante el cual una entidad autorizada entrega a una

[18] De acuerdo con el documento "Apoyo al diseño e implementación de un producto de leasing inmobiliario en el Ecuador" de la AFD y el MIDUVI el "Leasing existe en la legislación ecuatoriana, en la Ley denominada de "Arrendamiento Mercantil", pero se ha usado principalmente para la forma de leasing mercantil y no para vivienda" por lo cual se considera pertinente evaluar su reglamentación bajo la modalidad específica de leasing habitacional.

persona denominada “locatario” la tenencia de un bien inmueble, a cambio del pago de un canon periódico. Se establece un plazo convenido, a cuyo vencimiento dicho bien puede ser restituido a su propietario (la entidad autorizada) o al locatario en caso este último decida ejercer la opción de adquisición y pagar su valor.

Gráfico 31. Modelo básico de Leasing Habitacional



Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de estas operaciones en Ecuador implica previamente la definición de un marco jurídico adecuado. Entre las reglas aplicables a las operaciones de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar, se deberían considerar los puntos desarrollados en la ilustración a continuación.

Reglas para el leasing habitacional

- El locatario debe habitar el inmueble;
- Los contratos deben constar por escrito y contemplar la opción de adquisición a favor del locatario;
- El valor de ejercicio de la opción de adquisición no podrá ser superior a un porcentaje del valor comercial del bien, al momento de la celebración del contrato de leasing habitacional;
- El locatario podrá ceder el contrato de leasing habitacional, mediante autorización expresa y escrita de la entidad autorizada, quien previo a su otorgamiento, deberá haber estudiado al futuro locatario para determinar su capacidad para el cumplimiento de las obligaciones del contrato;
- La entidad autorizada podrá ceder el contrato a otra entidad autorizada para la realización de este tipo de operación, sin necesidad de aceptación del locatario, pero deberá informar a este último la entidad a la cual se ha cedido el contrato y la fecha de la cesión;
- El locatario podrá ceder a un tercero su derecho a ejercer la opción de adquisición, la cual solo producirá efectos hasta tanto sea aceptada por la entidad autorizada;
- La entidad autorizada podrá exigir al locatario las garantías que considere necesarias para amparar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato;
- Al inicio del contrato, la entidad autorizada deberá entregar al locatario el bien inmueble libre de gravámenes y a paz y salvo por concepto de impuestos, servicios públicos y administración;
- Al inicio o durante la ejecución del contrato se podrán realizar pagos extraordinarios, los cuales se reflejarán, a elección del locatario, en un menor valor de los cánones, una reducción del plazo del contrato o un menor valor de la opción de adquisición;
- Si el locatario decide no ejercer la opción de adquisición, si incumple el contrato o éste se da por terminado de mutuo acuerdo, el reglamento establece, para cada caso, el procedimiento para la devolución del canon inicial y de los saldos amortizados al precio de la opción de adquisición;
- El bien inmueble deberá ser de propiedad de la entidad autorizada durante el término del contrato. El derecho de dominio se trasferirá cuando el locatario ejerza la opción de adquisición, pague su valor y se cumplan las normas aplicables para la tradición de la propiedad;
- Las partes podrán acordar el ejercicio de la opción de adquisición anticipadamente;
- El contrato tendrá como mínimo seguro contra incendio y terremoto, que ampare el bien inmueble; opcionalmente, el locatario podrá tomar un seguro de vida;
- Las entidades autorizadas deberán suministrar anualmente, información a los locatarios respecto de las condiciones de sus operaciones de leasing habitacional, la cual debe incluir al menos una proyección de los cánones a pagar en el año, la discriminación de los montos imputados al precio del bien, el costo financiero y los seguros pagados por el locatario en el año anterior.

3.3. El mejoramiento de vivienda

Dado que el 68% del déficit de vivienda en Ecuador es de carácter cualitativo (ENEMDU 2019), una parte importante del problema se podría atender mediante programas de mejoramiento de vivienda. La inversión en el mejoramiento de las condiciones habitacionales puede tener un impacto enorme en distintas dimensiones. Por ejemplo, el reforzamiento estructural puede salvar las vidas de los habitantes de la vivienda en caso de sismo. Asimismo, la provisión de servicios básicos como agua y energía eléctrica tiene efectos en la salud y el desarrollo de las personas y, en un contexto de pandemia, puede evitar que las personas tengan que salir constantemente de la vivienda, además de permitirles desempeñar actividades económicas y educativas. A su vez, la reducción del hacinamiento

a través de la ampliación del espacio de la vivienda puede contribuir a la reducción de enfermedades respiratorias infecciosas.

Las intervenciones de mejoramiento de vivienda proporcionan soluciones costo-efectivas para enfrentar el déficit cualitativo. El Programa Global de Vivienda Resiliente del Banco Mundial (GPRH por sus siglas en inglés) propone el reforzamiento de viviendas de menos de 3 pisos cuyas estructuras pueden ser fortalecidas por maestros de obra locales supervisados por ingenieros estructurales que ponen en práctica soluciones simples previamente identificadas que se adaptan a las características edificatorias de cada región.

En esta línea, una opción a explorar es el impulso a programas de asistencia técnica para el mejoramiento de vivienda. Se requiere entrenar obreros y maestros de obra, y brindar asistencia técnica e información (a través de manuales o guías). Asimismo, se debe generar oportunidades de vinculación entre proveedores de materiales, financiamiento, capacitación y mano de obra. Una iniciativa de este tipo debe asimismo tomar en consideración la disponibilidad, asequibilidad y aceptación de materiales de construcción propios de cada localidad.

Por otro lado, es preciso promover el desarrollo de un mercado de productos financieros para mejoramiento de vivienda que se adapte a las características, necesidades y capacidades financieras de los hogares de menores recursos, así como a la progresividad de los procesos de construcción de vivienda en el país. Si bien actualmente existe un subsidio de mejoramiento locativo de vivienda (de US$6 mil), este no se encuentra en ejecución. En tal sentido, se propone evaluar la implementación de programas de mejoramiento locativo de bajo costo, como lo son la construcción de un baño, un silo en la vivienda o la mejora en la calidad de pisos y techos, o el reforzamiento estructural.

La experiencia regional muestra que existe interés de las entidades microfinancieras por participar en este tipo de programas. En efecto, de la experiencia internacional en microfinanzas se estima que un 20% de los créditos para microempresarios, terminan en mejoramiento de sus viviendas y que la calidad de esta cartera es superior a la observada en la cartera tradicional de este tipo de entidades. Por ello, se sugiere considerar distintas modalidades. Una opción es la formulación de un programa de crédito al mejoramiento complementario al subsidio de mejoramiento de vivienda. Una segunda opción es la creación de un producto de crédito de mejoramiento con recursos del subsidio, en forma de subsidio de capital. Esta modalidad de subsidio podría ser de fácil implementación y podría ser un éxito comercial desde el punto de vista financiero.

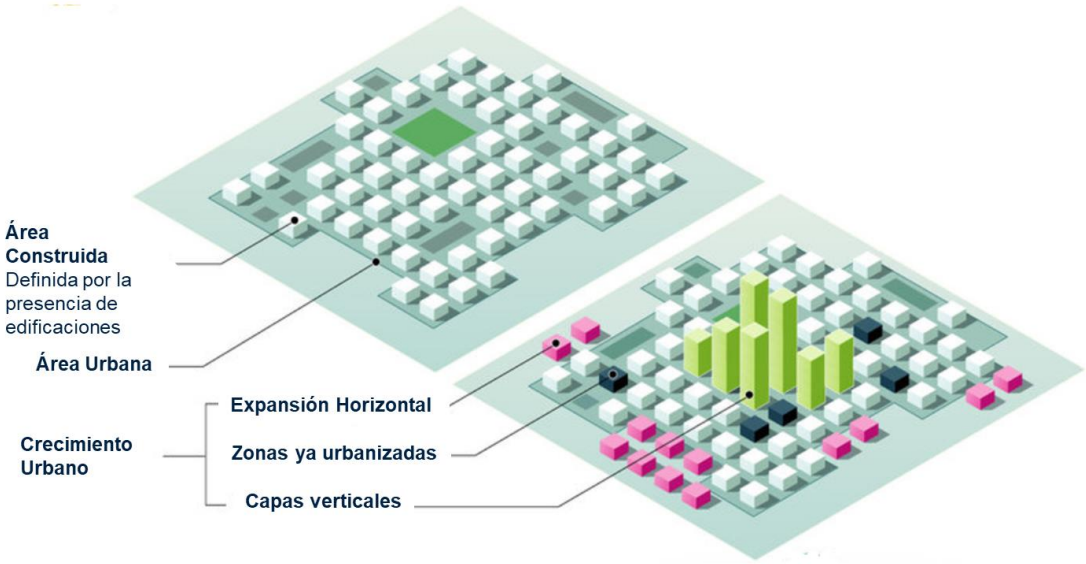
Un programa de esta naturaleza podría optimizar el uso de los recursos del Estado y ayudaría a masificar la colocación de subsidios de mejoramiento a futuro con la participación del sector cooperativo y/o de microfinanzas. Esto se daría no solamente por el aporte de capital del sector privado, sino por el conocimiento y cercanía de estas entidades con los beneficiarios finales del producto.

Un área para desarrollo futuro está vinculada a la profundización de la caracterización de tipologías de vivienda según nivel de exposición a riesgos y su resiliencia frente a desastres naturales, con el objetivo de informar líneamientos de política así como el diseño de programas de mejoramiento de vivienda.

4. La vivienda como una oportunidad para la transformación urbana

Un reciente estudio del Banco Mundial (Lall et Al. 2021) presenta un análisis empírico de la forma y crecimiento de casi 10.000 ciudades de todo el mundo, sumado a una modelación económica rigurosa. Este análisis muestra que las áreas urbanas más exitosas son aquellas que conectan el crecimiento físico a la demanda económica y sustentan esta conexión con planes adecuados, políticas e inversiones que contribuyen a evitar la expansión descontrolada. En los países de ingresos bajos y medios bajos, el 90% de la expansión urbana del área urbanizada se produce como crecimiento horizontal. En las ciudades de países de ingresos altos y medios altos, una mayor proporción de nuevas áreas edificadas se genera en zonas ya urbanizadas.

Gráfico 32. Patrones de crecimiento de las ciudades



Fuente: Lall et Al. 2021

La articulación de instrumentos para la vivienda y el desarrollo urbano genera una oportunidad para la transformación y revitalización de áreas urbanas. En Ecuador, el reconocimiento en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del Suelo – LOOTUS permite diseñar proyectos mixtos que incorporen la producción de unidades de vivienda y transformen áreas urbanas. El inventario de instrumentos propuestos por la ley permite armonizar el ordenamiento del territorio, la gestión y financiamiento del desarrollo urbano, y la habilitación del suelo para vivienda.

En la práctica y en la aplicación de los instrumentos por parte de los municipios se deberá tener en cuenta diversos factores, tales como: i) la necesidad de contar con catastros actualizados que den

cuenta de la información de suelo y unidades inmobiliarias, ii) la relación entre la capacidad fiscal de los municipios para proveer las redes matrices para los desarrollos urbanos y la corresponsabilidad de los desarrolladores en la construcción de estas redes a partir de proyectos inmobiliarios financieramente sostenibles, iii) la armonización en presupuesto y vigencias municipal y nacional, y los arreglos institucionales para la concreción de programas de desarrollo urbano y programas de vivienda sobre las mismas áreas.

Las intervenciones en materia de transformación urbana deben incluir acciones debidamente coordinadas en materia de mejoramiento, consolidación, renovación urbana, expansión, y vivienda. Los proyectos de transformación urbana se materializan a través de la norma definida para los tratamientos urbanísticos y el mecanismo/instrumento con el cual se concreta la gestión del proyecto. En particular para casos en América Latina (Colombia, Guatemala, Perú), los programas de vivienda en articulación con los programas de desarrollo de áreas urbanas pueden permitir la transformación de áreas específicas:

a. Para el caso de áreas urbanas periféricas o informales: una combinación de mejoramiento estructural y de habitabilidad de la vivienda, combinado con microcréditos, y programa de renta para población vulnerable, pueden estar armonizados con programas de mejoramiento de barrios y desarrollo de infraestructura de cohesión social;
b. Para el caso de áreas de expansión y desarrollo urbano: puede usarse una combinación de subsidios para ingreso medio y bajo para vivienda nueva, y la implementación de instrumentos de gestión de suelo y financiamiento urbano (cargas urbanísticas, obligaciones del desarrollo, fondos para la construcción de la infraestructura de servicios) que garanticen la provisión de infraestructura de soporte;
c. Para el caso de áreas de conservación y renovación: los programas de vivienda nueva y rehabilitada en áreas centrales, y un programa de vivienda en renta para ingresos medios, pueden estar acompañados con la implementación de planes parciales y de reajuste de terrenos y mecanismos para Operaciones Urbanas Integrales para grandes áreas de renovación, así como pequeñas áreas urbanas;
d. Los programas de vivienda en área rural nueva o en mejoramiento deberán estar acompañadas con programas de infraestructura básica.

El sector privado juega un rol fundamental para el desarrollo de vivienda y tiene un gran potencial para involucrarse en diversos proyectos de vivienda social, que a su vez provean soluciones de regeneración urbana. Un ejemplo de esto es el provisto por el caso del Gobierno Metropolitano de Tokio descrito en el recuadro siguiente. Es relevante precisar que para la incorporación de estas iniciativas privadas se requiere: i) un sistema de catastro sólido que de transparencia de valores de suelo e inmobiliarios al mercado, ii) un marco administrativo y legal consolidado que permita los esquemas de asociación , iii) la precisión del esquema de obligaciones urbanísticas y los beneficios que se obtienen, y iv) la precisión de las figuras jurídicas de *leasing*/comodato/renta de suelo y la estrategia administrativa para aplicarlas.

Participación del sector privado: el caso de Tokio

El Gobierno Metropolitano de Tokio contrató recientemente a un grupo de empresas de desarrollo privadas para regenerar (o reconstruir) un antiguo complejo de viviendas sociales que contaba con una ubicación privilegiada en el barrio de Aoyama. Los desarrolladores privados construyeron un edificio de viviendas sociales de gran altura para ahorrar terreno y utilizaron el terreno restante para construir un centro residencial y comercial de uso mixto equipado con áreas verdes (que se utilizarán como área de evacuación) e instalaciones comunitarias (vivero, guardería para niños, centro de cuidado de ancianos, etc.). Las empresas promotoras alquilan el terreno a Gobierno Metropolitano de Tokio por un tiempo límite de 70 años, con una tarifa más baja como incentivo.

Este tipo de remodelación de los sitios de vivienda social existentes se está convirtiendo en una metodología común para revitalizar áreas urbanas en Tokio, lo que también podría ser una opción en Ecuador. El desafío está en diseñar un nuevo conjunto de viviendas sociales de manera que se mantenga su calidad de vida y se preserve el sentido de comunidad.

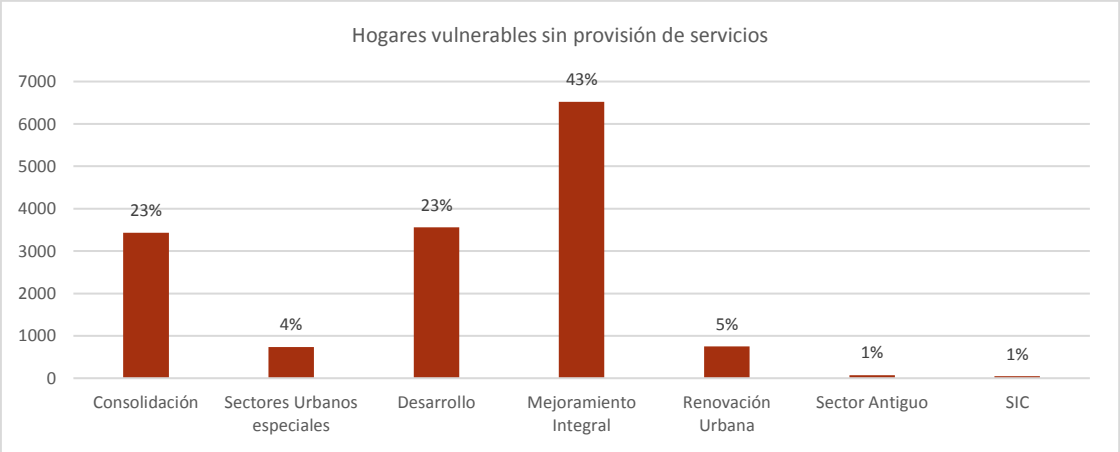
Fuente: Japan Property Central, febrero 2017 y marzo 2018
https://japanpropertycentral.com/2017/02/demolition-underway-on-omotesando-public-housing-complex/
https://japanpropertycentral.com/2018/03/construction-starts-on-omotesando-public-housing-redevelopment/

La infraestructura de cohesión social es una oportunidad de articular transformación urbana y vivienda. En ciudades de América Latina, se han identificado las siguientes oportunidades:

a. La infraestructura de transporte para el desarrollo de áreas urbanas en corredores y áreas aledañas a estaciones y el desarrollo de infraestructura resiliente (Agua, Saneamiento, Espacios Públicos, Equipamientos de Atención de Emergencia) permite la transformación de áreas urbanas en sectores de consolidación y renovación.
b. En áreas en las que se requiere el mejoramiento de barrios, se puede impulsar el desarrollo de infraestructura para la cohesión social (parques, equipamientos sociales), además de promover la integración social de grupos específicos (vulnerable, migrante, otros), se convierte en un activo relevante para los municipios.
c. En áreas de expansión, el desarrollo de macroproyectos de vivienda y usos mixtos garantizan en desarrollo de nuevas áreas con cobertura de infraestructura de servicios.[19]

[19] En el caso de Colombia ejemplos como el de Ciudad Verde en Soacha o Lagos de Torca en Bogotá, garantizan el financiamiento de la infraestructura de servicios públicos a través de obligaciones urbanísticas/ cargas urbanísticas de acuerdo con el desarrollo del proyecto.

Gráfico 33. Hogares vulnerables por tratamiento en Bogotá



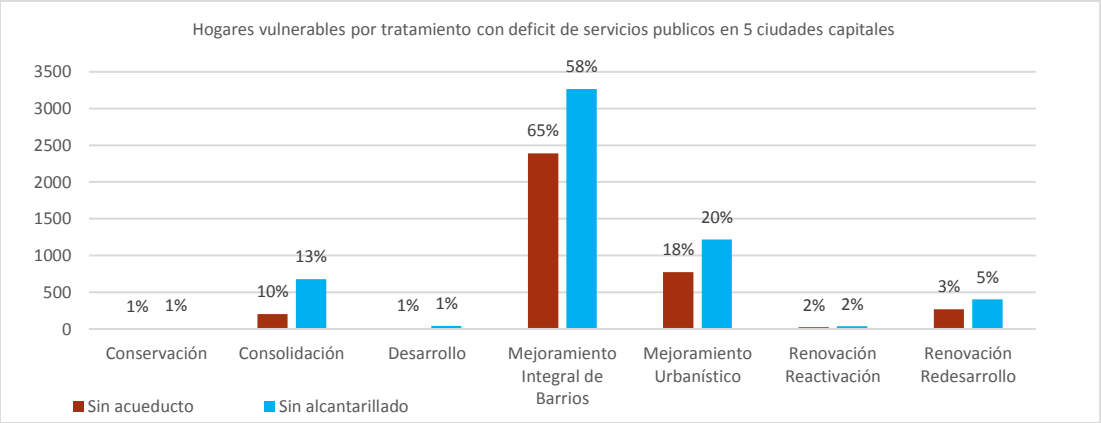
Fuente: BM, 2020, Vivienda Resiliente e Incluyente.

En América Latina, los hogares vulnerables no solo habitan en la periferia, sino que también lo hacen en áreas consolidadas en las cuales se puede implementar proyectos de renovación, lo cual genera una oportunidad de transformación urbana en áreas centrales. En Bogotá (Colombia), la localización de hogares vulnerables que se encuentran en condiciones de hacinamiento[20] en ciudad consolidada representa en 30% del total de los hogares. Si a esto se suma el 43% de los hogares que viven en áreas en necesidad de mejoramiento, se tiene que el 70% del total de los hogares necesita una vivienda adecuada.

Esta situación se presenta en forma similar en ciudades capitales intermedias en Colombia, en las cuales el acueducto y alcantarillado, en particular este último, es la infraestructura más deficitaria. En las cinco ciudades capitales con excepción de Bogotá, el 78% de los hogares vulnerables está en algún tipo de barrio urbano informal o precario y el 18% habita en zonas consolidadas de estas ciudades. Esto último determina la relevancia de intervenir también en estas últimas áreas a través de iniciativas para la transformación urbana, y de abrir la posibilidad de incluir a los hogares vulnerables que habitan en estas zonas en programas de vivienda.

[20] Más de 2 familias por unidad de vivienda, más de 3,4 personas por habitación.

Gráfico 34. Hogares vulnerables por tratamiento en ciudades en Colombia



Fuente: BM, 2020, Vivienda Resiliente e Incluyente.

A continuación, se presentan, a manera de ejemplo, dos estudios de caso que combinan instrumentos de planificación gestión de suelo, financiamiento urbano y programas de vivienda. Para el caso de áreas de renovación urbana, se presenta el proyecto Plan Parcial Fenicia en Bogotá, mientras que, para el caso de áreas de expansión y desarrollo, se presenta el caso de Pangyo-Operador Urbano LH en Corea del Sur. Estos casos permiten identificar los siguientes elementos:

a. La formulación y la planificación de proyectos de desarrollo urbano integral a gran escala (e.g. macro lotes), y su subdivisión en unidades de gestión independientes, que pueden ser gestionadas bajo un modelo de operador individual o compartido;

b. El uso y la combinación de instrumentos de planificación y de gestión de suelo, de manera a formular proyectos que se acomoden a las necesidades y a las demandas del mercado (e.g. Plan Maestro, Anuncio de Proyecto, Planes específicos, reajuste de terrenos, cambio de uso de suelo y captura de valor del suelo, subasta de terrenos al sector privado);

c. La evolución de funciones del Promotor y Operador Urbano, que pasa de tener un rol de banco de tierra, a promotor de proyecto, a desarrollador inmobiliario, a agente urbanizador, de forma independiente o en asociación con el sector privado;

d. La mezcla de usos de suelo y de niveles de ingreso dentro de una misma unidad de gestión, lo que permite recuperar los costos de financiamiento de infraestructura básica para unidades de vivienda social, al repartirlos sobre la unidad de gestión.

e. Las ventajas de la participación de comunidad, desarrolladores privados, incluida la academia, que contribuyen conjuntamente con el capital necesario para el financiamiento de proyectos de alto costo.

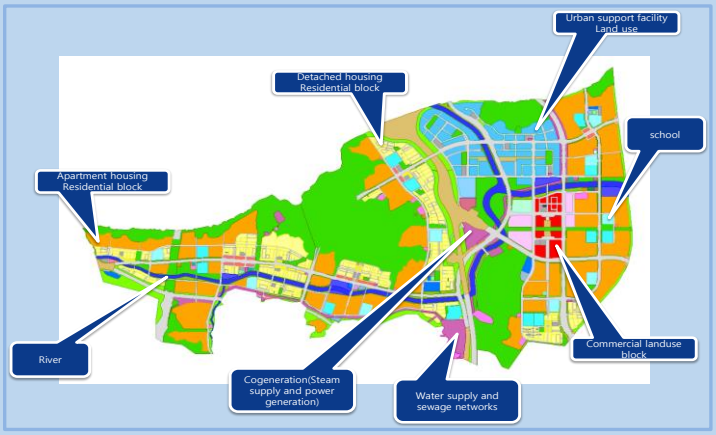
Caso Plan Parcial de Fenicia, Bogotá, Colombia

El Plan Parcial (PP) de Fenicia es un proyecto de Renovación Urbana promovido por la Universidad de los Andes con un área total de 9H. El proyecto propende por la transformación del área aledaña a la universidad localizada en el Centro de la ciudad. Crea mecanismos de participación y vinculación al proyecto inmobiliario

para un número importante de propietarios de tierra. El PP promueve los usos mixtos de vivienda social con transporte público y equipamientos culturales. Dentro sus objetivos está la creación de aproximadamente 1,000 viviendas de interés social, de las cuales el 50% forma parte de la compensación a propietarios de suelo y residentes del área a renovar. El diseño también incorpora 5,000m2 de comercio y la ampliación de la Universidad.

El proyecto está estructurado para ejecutarse a través de Unidades de Actuación Urbanística (UAU), unidades que garantizan el proceso de gestión de suelo por fases y el cumplimento del reparto equitativo de cargas y beneficios en cada una de las unidades que conforman el Plan Parcial. Para la gestión del proyecto se determinó un arreglo fiduciario a través de un patrimonio autónomo de carácter inmobiliario y administrativo. Este vincula a propietarios de suelo, propietarios de inmueble, promotores y a la Empresa de Desarrollo Urbano. El esquema de las Unidades es el resultado del proceso de reajuste de terrenos que permite un esquema de gestión con doble propósito: financiar el proyecto a través del reparto de cargas y beneficios, facilitar la integración de residentes en el proyecto, y abogar para que los propietarios residentes permanezcan en el territorio. El esquema de negocio plantea la venta de suelo o vinculación del mismo por convenio o subasta, a través de un inversionista constructor para que ejecute la UAU. A través de un esquema de participación de m2 tanto en la oferta como en la venta, se determinaron las reglas de participación para los propietarios de suelo en el ejercicio inmobiliario.

Nueva Ciudad de Pangyo, Seúl



El desarrollo de la Nueva Ciudad de Pangyo se enmarca en la ejecución de la política de vivienda de Nuevas Ciudades de Corea. Pangyo corresponde a la segunda generación de nuevas ciudades, cuyo propósito es el desarrollo de proyectos integrales inmobiliarios, que incorporan provisiones para vivienda social.

El propósito principal del proyecto es desarrollar una eco-ciudad, un complejo tecnológico y un desarrollo inmobiliario que incorpore vivienda. El proyecto responde a la demanda de vivienda de Seúl, hacia el área sur de la ciudad, y plantea el desarrollo de un proyecto de baja densidad en comparación con las nuevas ciudades de primera generación. La densidad promedio de las primeros nuevas ciudades fue de 2700 hab/ha, comparada con la de Pangyo, de 980 hab/ha.

El marco jurídico urbano del proyecto establece la figura del Operador Urbano como el ente gestor del proyecto. El marco legal del proyecto se apoya en actos administrativos de carácter central que establecen la localización del proyecto y, por lo tanto, su designación como proyecto de Nueva Ciudad. Como tal, su desarrollo es competencia del Ministerio de Vivienda y Transporte de Corea, con designación presidencial y presupuesto ejecutado a través de la Operadora Central de Suelo y de Vivienda de Corea, LH.

La gestión del suelo para el desarrollo de Pangyo. La designación del suelo para la Nueva Ciudad fue realizada en 1976 por Decreto Presidencial, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Territorial. El área fue preservada por 24 años como suelo rural para ser desarrollada en el 2000 como parte de una operación urbana coordinada por LH,. Esa designación garantizó el Anuncio del Proyecto y ajustó el precio del suelo por casi 30 años hasta su realización. LH se convirtió en el banco de tierras propietario del proyecto. Se calcula que el valor del suelo adquirido rústico (suelo agrícola) vs. el del suelo urbanizado es de 1:5.

La adquisición del suelo se realizó en su mayoría por expropiación ajustada a los principios definidos en la designación de 1976 y la metodología del acto administrativo residencial de 1980. Esta metodología señala la preferencia en la adquisición del suelo por parte de LH, el cual lo adquiere para el desarrollo del proyecto inmobiliario, espacio público e infraestructura urbana. De acuerdo al marco legal coreano, LH como Operador Urbano central realiza la gestión del suelo para el desarrollo de toda la infraestructura y los proyectos al interior de las nuevas ciudades.

LH como Operador Urbano en proyectos de Nueva Ciudad abarca funciones de banco de suelo, ente gestor, gestor inmobiliario y desarrollador de infraestructura urbana, así como de administrador de vivienda social. LH realiza la factibilidad del proyecto urbano y de la infraestructura urbana del proyecto (e.g. planta automática de residuos sólidos, proyección de línea de metro, infraestructura de la “ciudad inteligente”), los cuales deben ser financiados con las ventas del desarrollo inmobiliario del proyecto. En el caso de la vivienda social, la política de vivienda se basa en el alquiler y no en la venta de unidades de vivienda. La responsabilidad de LH es entonces construir y luego administrar las unidades de vivienda en alquiler.

Los costos de infraestructura, incluyendo transporte público, y de vivienda social, son financiados por las ventas el desarrollo inmobiliario del proyecto. LH financia la infraestructura urbana y la vivienda social de alquiler a través de su participación en las ventas de micro lotes y macro lotes del proyecto. Los costos de la infraestructura de proyecto están a cargo del desarrollador inmobiliario, para aquellas unidades de desarrollo que LH subasta o pone en venta. La factibilidad del proyecto establece un análisis de costo beneficio para el proyecto general, como también para cada unidad de desarrollo (de LH o independiente). LH participa en los beneficios de cada unidad de desarrollo como propietario de suelo o como inversionista, de acuerdo con un porcentaje en cada unidad.

Los estándares urbanos del proyecto se determinan de acuerdo a los lineamientos del “Acto administrativo de promoción de vivienda”. Este acto administrativo determina los principios fundamentales de pre-factibilidad de diseño urbano incluyendo los porcentajes de suelo público (vías, espacio público, equipamientos) y los lineamientos de área y localización de las viviendas. Igualmente, las factibilidades de proyecto desarrolladas por LH incorporan en su metodología esquemas de combinación de usos mixtos y de vivienda social.

De los casos reseñados, se pueden extraer algunas ideas relevantes para la transformación urbana de las ciudades ecuatorianas:

a. La formulación y la planificación de proyectos de desarrollo urbano integral a gran escala (macro lotes), y su subdivisión en unidades de gestión independientes, que pueden ser gestionadas bajo un modelo de operador individual o compartido;
b. El uso y la combinación de instrumentos de planificación y de gestión de suelo, de manera que se formule proyectos que se ajustan a las necesidades y a las demandas del mercado. Estos instrumentos incluyen, entre otros, planes maestros, anuncios de proyecto, planes específicos, reajuste de terrenos, cambio de uso de suelo y captura de valor del suelo, subasta de terrenos al sector privado, entre otros;
c. La evolución de funciones del Promotor y Operador Urbano, que pasa de tener un rol de banco de tierra, a ser promotor de proyecto, desarrollador inmobiliario y/o agente urbanizador, de forma independiente o en asociación con el sector privado;
d. La mezcla de usos de suelo y de niveles de ingreso al interior de una misma unidad de gestión, lo que permite recuperar los costos de financiamiento de infraestructura básica para unidades de vivienda social, al repartirlos sobre la unidad de gestión.
e. Las ventajas de la participación de la comunidad, la academia y desarrolladores privados que contribuyen con el capital necesario para el financiamiento de proyectos de alto costo.

5. Información relevante y actualizada como base de una política de vivienda basada en evidencia

Las decisiones para promover la vivienda resiliente, saludable e inclusiva en el Ecuador deben partir de un entendimiento profundo de los problemas existentes y de las brechas cualitativas y cuantitativas en materia de vivienda. El territorio, y en particular las áreas urbanas, constituyen sistemas extremadamente complejos cuya comprensión requiere la utilización de distintas fuentes e instrumentos de recolección de información. Uno de los principales obstáculos para una comprensión basada en evidencia de los desafíos y oportunidades en materia de vivienda es la falta de información completa y de calidad. Esto puede afectar negativamente las formas en que se gestiona el desarrollo urbano y la provisión de vivienda.

En ese sentido, las decisiones basadas en evidencia, el seguimiento y la evaluación deben ser ejes fundamentales de una política nacional de vivienda. El MIDUVI, en su calidad de ente rector de esta política, debe generar los arreglos institucionales y procedimientos para promover que los programas, intervenciones, asignaciones presupuestales, objetivos, priorización de medidas y ámbitos geográficos, entre otros aspectos, estén basados en la producción de datos relevantes, así como en estudios, revisiones sistemáticas, evaluaciones y actividades de seguimiento. El análisis de experiencias internacionales y de su adaptación al contexto ecuatoriano, así como la evaluación de políticas e intervenciones anteriores en materia de vivienda, y el continuo seguimiento de las intervenciones, permiten tomar decisiones acertadas y adecuadas al contexto y a la realidad. El seguimiento continuo y la evaluación periódica de las políticas públicas, proyectos y programas permitirá implementar los correctivos necesarios para asegurar que dichas intervenciones alcancen sus objetivos.

Es importante generar los arreglos institucionales que establezcan el diálogo con el sector privado, académico y científico, así como las organizaciones representativas de la sociedad civil. Al respecto, resulta clave establecer los procedimientos para permitan que el conocimiento generado por estas entidades sea tomado en consideración, diseminado e integrado a la evidencia a ser analizada por los hacedores de políticas públicas en materia de vivienda. Adicionalmente, se debe fomentar los acuerdos de cooperación y otros mecanismos de coordinación entre las instituciones científicas y académicas privadas, nacionales e internacionales con el gobierno, a fin de promover la transferencia de información y conocimiento que permita el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

Es prioritaria la generación de información accionable sobre las ciudades, los asentamientos informales y las viviendas, que tome en cuenta las características específicas de cada localidad y que incluya aquellos datos relevantes para el diseño e implementación de políticas pública. Asimismo, es recomendable promover la estandarización e interoperabilidad de los datos que produzcan las distintas entidades del Estado a fin de facilitar el acceso, flujo y actualización de la información y su uso para distintos fines. Resulta particularmente importante que los gobiernos locales puedan acceder, actualizar e integrar información sobre sus territorios y poblaciones. Para ello, es necesario que la interoperabilidad e integración de la información se discuta al más alto nivel y se adopten modelos y lenguajes comunes para garantizarla.

5.1. Los avances tecnológicos y la generación de información

Hasta hace poco, la generación de información georreferenciada requería niveles de inversión y profesionales con grados de especialización que muchas veces excedía la capacidad de los gobiernos, sobre todo a nivel local. En años recientes, distintas innovaciones e instrumentos tecnológicos (imágenes de drones y satelitales de alta y muy alta resolución, mapas, censos poblacionales y económicos, *tablets*, teléfonos inteligentes, encuestas georreferenciadas, algoritmos de aprendizaje automático, entre otras) y los avances en materia de investigación han permitido el diseño de diferentes metodologías y enfoques para el estudio de la ocupación del territorio y la vivienda. Esto permite generar información que puede ser utilizada para el diseño, implementación y priorización de políticas públicas en materia de vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de forma rápida, segura y muchas veces a menor costo.

Los recientes avances han permitido una evolución del análisis de las áreas urbanas que posibilitan una interpretación cada vez más precisa de la información espacial. En los últimos años se han propuesto distintos enfoques que combinan herramientas tecnológicas y metodológicas para, por ejemplo, determinar si una zona es urbana, periurbana o rural, clasificar el uso de suelo dentro de un área urbana y proyectar la ocupación futura del suelo, diferenciar entre características sociodemográficas de los habitantes de distintos espacios en una ciudad determinada (por ejemplo, niveles de pobreza, acceso a servicios, etc.), seleccionar muestras para la recolección de información en el campo y construir tipologías de vivienda y de asentamientos informales, entre otros aspectos.

La construcción de bases de datos confiables sobre la vivienda debe ser una prioridad para los países que experimentan procesos dinámicos de urbanización. Sin embargo, con frecuencia, los países en desarrollo no cuentan con información espacial actualizada y adecuadamente detallada sobre las viviendas urbanas. En Ecuador, de acuerdo con un documento de proyecto elaborado por el MIDUVI en 2019 para la implementación el Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado, el 20%

de GAD municipales a nivel urbano y un 56% a nivel rural no cuentan con información catastral georreferenciada. Asimismo, existirían catastros que han sido levantados con sistemas propios y se desconoce el estado de dicha información. El referido documento concluye que estas carencias determinan que no se cuente con un catastro eficiente e integral que permita conformación de una infraestructura de datos espaciales catastral confiable.[21]

La información catastral se puede completar con datos granulares sobre el estado y características de las viviendas. Sin embargo, los métodos tradicionales para recopilar y actualizar la información sobre el estado y las características de las viviendas incluyen encuestas casa por casa, las cuales suelen ser intensivas en tiempo, recursos humanos y dinero. Las nuevas tecnologías permiten utilizar imágenes y el aprendizaje automatizado (*machine learning*) para imitar el ojo humano y reemplazar, al menos parcialmente, el trabajo de campo. De esta manera, se puede utilizar algoritmos para interpretar las imágenes y para extraer información pertinente, por ejemplo, la altura de la construcción y el tamaño de las ventanas y puertas. Estos algoritmos pueden asimismo identificar aquellas viviendas que requieran una inspección adicional por parte de un ingeniero estructural. Esta información, tanto de imágenes aéreas como a nivel de la calle *(street view)*, también puede usarse para obtener más información acerca de los requisitos de adaptación de cualquier entorno urbano e informar decisiones de inversión en infraestructuras urbanas resilientes.

Con información básica sobre las características físicas de las viviendas de un vecindario determinado almacenadas en una base de datos geoespacial a nivel de unidad de vivienda, se pueden realizar análisis adicionales para una utilidad operacional más específica. Por ejemplo, puede construirse modelos que simulen distintos escenarios de desastres naturales, como sismos de distintos grados o huracanes de diferentes categorías, y calcular la inversión necesaria para mitigar el riesgo o emprender actividades de reasentamiento.

Una base de datos geoespacial de las viviendas así generada puede incluir información que incluya diversos atributos, como la altura de cada edificación, su volumen, pendiente, tamaño y material del techo, indicador de calidad (basado en el nivel socioeconómico del vecindario), pendiente del terreno sobre el que se construye la casa, distancia a la costa, número estimado de garajes y ventanas, indicación de actividad comercial en el local (por ejemplo, si existe una tienda en el inmueble), entre otros. Luego, según la ubicación y los datos auxiliares disponibles, se puede incorporar capas de información, por ejemplo, relativas a riesgos de deslizamientos de tierra, inundaciones y terremotos, como variables adicionales.

Un ejemplo aplicado del uso de tecnología para informar decisiones de política es el provisto por el Programa Global para la Vivienda Resiliente (*Global Program for Resilient Housing* - GPRH) del Banco Mundial, que brinda asistencia técnica a los gobiernos para que estos logren que los hogares vulnerables cuenten con viviendas más seguras y resilientes. El GPRH se enfoca en hogares que están altamente expuestos a peligros naturales y a sufrir problemas de salud[22]. Por lo general, estas familias no se benefician de los programas gubernamentales de vivienda porque no cumplen con los requisitos impuestos. En algunos casos, ocupan el terreno de manera informal o han construido su casa sin una

[21] https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/11/190902_Sistema-Nacional-de-Catastro-Integrado-Georreferenciado_SENP_VF_2.pdf

[22] La pandemia del COVID-19 ha mostrado la correlación entre inadecuadas condiciones de vivienda (falta de servicios básicos, viviendas con poca ventilación, hogares hacinados o en cohabitación) y propagación del virus.

licencia de construcción. En otros, los programas están dirigidos solo a personas que tengan la nacionalidad del país, cuando hay inmigrantes que cumplen con el perfil del público al que se quiere llegar. Asimismo, constantemente, los mapas de peligro o los planes urbanos consideran un importante grupo de hogares como establecidos en una ubicación incorrecta, lo que los deja sin alternativas más allá de la reubicación. El GPRH busca identificar, incluir y priorizar a dichos hogares en los programas gubernamentales, así como mejorar su acceso a los mercados de crédito y seguros.

A través de la asistencia técnica a los equipos de trabajo y a los gobiernos, el GPRH busca promover el acceso a viviendas seguras y saludables en áreas de alta vulnerabilidad antes de que ocurra el próximo desastre o crisis de salud. La tecnología avanzada (incluidos drones, cámaras y algoritmos de aprendizaje automático) ahora se puede aprovechar para brindar información para el diseño y la implementación de políticas de vivienda de manera oportuna. Históricamente, la información sobre los subsidios de vivienda se almacenaba en tablas sin coordenadas de GPS, y los datos eran recopilados recorriendo los vecindarios. Ahora, con cámaras de alta resolución en la calle y en el cielo, los datos se pueden recopilar rápidamente y luego procesar con algoritmos para extraer información que alguna vez se escribió manualmente en hojas de Excel. Una vez que se obtiene la imagen y se procesa un vecindario, se puede generar un conjunto completo de perfiles de los hogares.

El enfoque del Programa Global para Viviendas Resilientes ha sido probado con éxito y empleado activamente en proyectos del Banco Mundial:

- En Guatemala, se identificaron y mapearon edificios en riesgo de colapsar en un terremoto.
- En Indonesia, el gobierno está trabajando para hacer de la resiliencia una parte central de su programa de subsidios para mejoras en el hogar, uno de los más grandes del mundo.
- En México, las autoridades están mejorando sus programas de vivienda para hacerlos más inclusivos y resilientes.
- En Perú, se realizaron valoraciones de propiedad automatizadas y evaluaciones de vulnerabilidad en dos municipios.
- En Santa Lucía, se evaluaron los riesgos de daños en los tejados relacionados con los vientos huracanados de categoría 5.
- En Sint Maarten, el gobierno está trabajando para estimar los costos de ampliar un programa de resiliencia de viviendas.

Cómo la tecnología puede agregar eficiencia a la recopilación e integración de información en materia de vivienda y desarrollo urbano

1. Evaluar, inventariar, diseñar, otorgar permisos y construir de una manera mucho más rápida
Evaluar, rastrear, diseñar, otorgar permisos y construir viviendas resilientes, sostenibles y saludables puede ser un proceso muy prolongado e intensivo en capital humano, visitas a oficinas públicas y requerir múltiples visitas al sitio, y procesos de obtención de permisos que requieren mucha mano de obra y excesivos pasos burocráticos. La automatización con herramientas BIM (Building Information Modeling), la integración de flujos de trabajo y la eliminación del papeleo pueden reducir el tiempo y el esfuerzo hasta en dos órdenes de magnitud.

2. Aprovechar y conectar los recursos existentes

Los gobiernos tienen cada vez más acceso a Big Data y encargan periódicamente la recopilación de datos a gran escala. Esto incluye imágenes satelitales u obtenidas por drones, imágenes a nivel de calle o mapeos de ciudades enteras, bases de datos de licencias y catastros, imágenes de cámaras de vigilancia, actualizaciones de mapas de riesgo o bases de datos de variables socioeconómicas. La tecnología permite acceder a estos grandes repositorios dinámicos de información y analizarlos; realizar diagnósticos a gran escala de las características relevantes de la vivienda, como aquellas que determinan su grado de vulnerabilidad u exposición a desastres, o para comprender mejor las características socioeconómicas específicas de los residentes de las viviendas más vulnerables; actualizar y sincronizar periódicamente los inventarios nacionales o locales; optimizar el proceso de diseño de viviendas; integrar requisitos administrativos como licencias y modificaciones en el catastro en el flujo de trabajo digital, ahorrando así tiempo y mejorando la confiabilidad y trazabilidad de los procesos administrativos; optimizar el proceso de construcción de vivienda mediante la planificación paso a paso, la secuenciación y la coordinación del tiempo de cada una de las etapas de ejecución para optimizar los resultados, los costos y el tiempo del proyecto.

3. Interactuar a gran escala, y no solo comunicarse, con los propietarios y ocupantes de las viviendas
Tecnologías como los teléfonos celulares (voz y texto), e inteligentes (aplicaciones) y los portales web permiten trabajar a gran escala, incluso a nivel nacional, para comunicarse e interactuar con la población y actores relevantes. Poblaciones enteras pueden ofrecer información voluntariamente y recibir servicios a través de estas y otras tecnologías, lo que permite que la mensajería masiva tradicional a través de la radio y la televisión se vuelva interactiva y personalizada, mientras alimenta bases de datos centrales que a su vez pueden integrarse con los servicios existentes para la población. Esto permite adaptar la mensajería, el asesoramiento y las soluciones a las características de la vivienda y las características socioeconómicas de las personas.

4. Mejorar la trazabilidad, la precisión y la eficiencia
Las tecnologías para la gestión de la información permiten generar datos rastreables, auditables, geolocalizados, usuario por usuario. Estos se pueden complementar con fotos, escaneos, firmas, archivos PDF y videos geoetiquetados, que actúan como documentación de apoyo auditable para corroborar las decisiones. Los datos recopilados se pueden procesar aún más mediante cálculos para proporcionar resultados fiables "inteligentes" que antes hubieran requerido análisis de datos personalizados realizados por seres humanos. Así, se puede reducir el tiempo requerido para el ingreso de datos, la generación automática de un rastro de documentación, la automatización de la emisión de las evaluaciones técnicas y la provisión de asistencia técnica y su utilización por usuarios no técnicos, aumentando así el potencial de escalabilidad y la rentabilidad.

5. Aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas
La tecnología actual incrementa considerablemente la transparencia de los flujos de trabajo, ya que crea registros rastreables y auditables que se pueden clasificar, analizar y reportar a una variedad de actores. Los problemas particulares se pueden rastrear hasta una vivienda específica, una instancia determinada, una persona, contratista o momento determinados. Esto mejora la asignación de responsabilidad e incrementa la confianza y la productividad. También es posible una mejor rendición de cuentas y denunciar problemas o comportamientos éticamente cuestionables directamente gracias a las aplicaciones móviles que se conectan automáticamente a los paneles de monitoreo del proyecto.

6. Superar la escasez de expertos

La tecnología permite la automatización del asesoramiento técnico a medida sin necesidad de la presencia de un experto en cada vivienda. La tecnología en sí (teléfonos inteligentes o cámaras conectadas a inteligencia artificial o software que ejecuta cálculos automatizados) puede ser manejada por personas comunes o por grupos de la sociedad civil y trabajadores sociales. Esto supera la escasez de expertos y permite a un pequeño equipo de expertos técnicos supervisar un sistema que afecta a decenas, miles o cientos de miles de casas, desbloqueando así interesantes economías de escala e incentivos de ganancias.

7. Proteger a los trabajadores, constructores y propietarios de viviendas en la actual situación, marcada por el COVID-19
Una mejor integración de la tecnología en los flujos de trabajo de los operadores en la era COVID-19 será esencial para permitir un regreso seguro a la actividad. Para reducir la interacción humana no esencial, los módulos en línea y móviles reemplazarán la relación cara a cara en cada paso de la cadena de valor.

Fuente: Global Program for Resilient Housing (2020)

5.2. La información permite establecer definiciones más precisas

La información sobre la vivienda y otros aspectos relevantes permite refinar definiciones y conceptos fundamentales. Por ejemplo, es importante que la política nacional de vivienda defina claramente lo que se entiende por vivienda de calidad y, por ende, lo que se entiende por déficit cualitativo y déficit cuantitativo. Al respecto, se encuentran diferencias en cómo los países miden las brechas de vivienda, lo cual lleva diferentes respuestas sobre el tamaño de los problemas, y a la prioridad que se debe dar a la solución de cada uno de ellos.

Por ejemplo, las definiciones de déficit habitacional son diferentes en Colombia y Ecuador. De acuerdo con la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se considera que una vivienda es digna o aceptable si sus pisos, techos y paredes se encuentran en buen estado, lo que a su vez se define con base en los materiales predominantes. De esta forma, los materiales se clasifican en una escala de tres componentes (aceptable, recuperable e irrecuperable) y con base en ello se le otorga un estado en términos de la calidad observada (bueno, regular y malo).

Tabla 7. Clasificación del estado de los materiales de la vivienda según metodología INEC

Material predominante: techos	Estado		
	Bueno	Regular	Malo
Hormigón, losa, cemento	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Galvalumen (acero)	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Asbesto	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Zinc	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Teja	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Palma, paja, hoja	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Otro	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Material predominante: paredes	**Estado**		
	Bueno	**Regular**	**Malo**
Hormigón, bloque, ladrillo	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Asbesto, cemento	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Adobe, tapia	Recuperable	Recuperable	Irrecuperable
Madera	Recuperable	Recuperable	Irrecuperable
Bahareque	Recuperable	Recuperable	Irrecuperable
Caña	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Otro	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Material predominante: piso	**Estado**		
	Bueno	**Regular**	**Malo**
Duela, parquet, madera tratada, piso flotante	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Cerámica, baldosa, vinyl	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Mármol	Aceptable	Aceptable	Recuperable
Cemento, ladrillo	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Madera no tratada	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable
Caña	Recuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Tierra, arena	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable
Otro	Irrecuperable	Irrecuperable	Irrecuperable

Fuente: Elaboración propia con base en INEC.

Una vez clasificados los materiales de acuerdo con su estado actual, se procede a catalogar la vivienda como un todo con base al estado general de los tres componentes: pisos, techos y paredes. En general, una vivienda con dos o más componentes en mal estado se categoriza como irrecuperable o en déficit cuantitativo, mientras que las viviendas con predominancia de materiales en estado regular pertenecen principalmente al déficit cualitativo, es decir que son viviendas recuperables. Por último, si sus materiales se encuentran en su mayoría en buen estado, se les considera viviendas aceptables o dignas[23].

[23] La metodología de déficit habitacional puede consultarse de manera más detallada aquí: http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%203/Meta/3.9%20D%C3%A9ficit%20habitacional%20cuantitativo%20de%20la%20vivienda.pdf

Tabla 8. Clasificación viviendas en déficit según estado de sus materiales (metodología INEC)

Tipo de vivienda	Estado		
	Techo	Pared	Piso
Digna o aceptable	Bueno	Bueno	Bueno
	Bueno	Bueno	Regular
	Bueno	Regular	Bueno
Déficit cualitativo	Bueno	Bueno	Malo
	Bueno	Regular	Regular
	Bueno	Regular	Malo
	Bueno	Malo	Bueno
	Regular	Bueno	Bueno
	Regular	Bueno	Regular
	Regular	Regular	Bueno
	Regular	Regular	Regular
	Malo	Bueno	Bueno
	Malo	Bueno	Regular
	Malo	Regular	Bueno
Déficit cuantitativo	Bueno	Malo	Malo
	Regular	Bueno	Malo
	Regular	Regular	Malo
	Regular	Malo	Bueno
	Regular	Malo	Regular
	Regular	Malo	Malo
	Malo	Bueno	Malo
	Malo	Regular	Regular
	Malo	Regular	Malo
	Malo	Malo	Bueno
	Malo	Malo	Regular
	Malo	Malo	Malo

Fuente: Elaboración propia con base en INEC.

Por su parte, en Colombia el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE cuenta con una metodología diferenciada para las viviendas mejorables (en déficit cualitativo) y las viviendas a reemplazar (en déficit cuantitativo) en función de los materiales de la vivienda y la calidad observada y de otros componentes sociodemográficos[24]. Un resumen de la metodología se presenta abajo:

[24] La metodología colombiana puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional

Tabla 9. Resumen clasificación viviendas en déficit (metodología DANE, 2020)

Déficit cuantitativo	Deficitario	Aceptable
Material paredes exteriores	Paredes de madera burda, tabla, tablón; caña, esterilla, u otros vegetales; materiales de desecho, y los hogares que habitan en viviendas sin paredes.	Paredes de ladrillo, bloque, material prefabricado, piedra, madera pulida, adobe o tapia pisada, bahareque.
Cohabitación	La vivienda es habitada por dos o más hogares.	La vivienda es habitada por un único hogar (se excluyen hogares unipersonales).
Hacinamiento no mitigable	Cuatro o más personas por dormitorio (urbano).	Menos de cuatro personas por dormitorio
Déficit cualitativo	**Deficitario**	**Aceptable**
Material de pisos	Pisos de tierra o arena.	Pisos de cemento, gravilla, madera u otro vegetal, baldosín, ladrillo, mármol, alfombra o tapete.
Hacinamiento no mitigable	Más de dos y hasta cuatro personas por dormitorio.	Dos personas o menos por dormitorio
Calidad de cocina	Hogares que cocinan en un cuarto usado para dormir, sala comedorsin lavaplatos o patio, corredor, enramada, o al aire libre (urbano).	Hogares que cocinan en una sala comedor con lavaplatos o un cuarto destinado únicamente para cocinar.
Servicios públicos	Viviendas sin al menos un servicio: (i) acueducto en la vivienda (urbano), acueducto y que el hogar obtenga agua de ríos o quebradas (rural); (ii) alcantarillado o pozo séptico; (iii) servicio eléctrico; (iv) recolección de basuras (urbano).	Viviendas con acueducto (urbano) o servicio de carrotanque (rural); alcantarillado (urbano) o pozo séptico (rural); servicio eléctrico; recolección de basuras (urbano).

Fuente: Elaboración propia con base en DANE.

De esta forma, la metodología del DANE calcula primero las unidades en déficit cuantitativo y luego en déficit cualitativo para evitar doble contabilización de los hogares en dichas situaciones. En general, en Colombia se considera que cada hogar debe contar con una vivienda (sin considerar a los hogares unipersonales) y que las unidades habitacionales deben estar construidas con buenos materiales, contar con un lugar apto para la preparación de alimentos, tener acceso integral a servicios públicos y contar con un número adecuado de habitaciones con relación al tamaño del hogar, variable que en los últimos años se ha vuelto más exigente. Estos criterios podrían ser considerados por el INEC, para futuros ejercicios de cálculo de déficit de vivienda en el Ecuador.

5.3. Arreglos institucionales para la gestión e integración de información: los observatorios urbanos

Una política de vivienda que promueva una verdadera inclusión de los hogares más vulnerables, requiere apoyarse necesariamente en la generación y disponibilidad de información territorial que permita visibilizar las desigualdades y las brechas existentes. En ese sentido, resulta clave fortalecer los procesos y la institucionalidad que garanticen la recolección, integración, gestión y análisis de información territorial. Uno de los mecanismos para lograr dicho objetivo es la construcción de observatorios urbanos (OU).

En diversos contextos, y Ecuador no es una excepción, la producción de información sobre el territorio es amplia y diversa, pero se encuentra dispersa y se realiza a través de una serie de mecanismos formales e informales, así como de formatos no uniformes que dificultan la gobernanza urbana. Esto afecta la formulación de políticas urbanas basadas en evidencia con visión estratégica a largo plazo, y obliga a planificadores y tomadores decisiones a asignar recursos y optar por soluciones de manera reactiva y de corto plazo. Actualmente, Ecuador no cuenta con OU nacionales o locales. Una revisión rápida identificó tres espacios que se definen como observatorios, pero que tienen un alcance distinto. Por un lado, el Observatorio ODS que hace seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional y local. Por otro, el Observatorio Urbano y Territorial de Guayaquil, cuya página web no se encuentra activa, pero que a través de Facebook comparten u organizan eventos, y convocan a estudiantes para participar de investigaciones sobre la ciudad. Finalmente, la iniciativa Quito Cómo Vamos que funciona desde el 2020 y que tiene como objetivo hacer seguimiento y evaluar la calidad de vida en Quito.

Los observatorios urbanos son herramientas que sirven para obtener, ordenar, procesar y, muchas veces, producir información relevante para las ciudades. Estos suelen nutrirse con información cartográfica, catastros, insumos del mercado inmobiliario, proyectos urbanos, estadísticas y encuestas. En un contexto de gran dinamismo que requiere de datos que se actualicen constantemente, los OU juegan un rol importante para poder contar con una mirada integral e informada sobre los retos clave que enfrentan las ciudades.

Los OU suelen tener diversas finalidades (muchas veces combinadas) que van desde servir para la toma de decisiones en el sector público y privado hasta ser la fuente principal de investigaciones y procesos de fortalecimiento de capacidades. Asimismo, son una herramienta que puede servir para el encuentro e intercambio entre organizaciones y profesionales que trabajan temas urbanos, o para la interacción de las autoridades con las y los ciudadanos y para la rendición de cuentas.

¿Para qué implementar un observatorio urbano?

1. **Para generar data urbana y diseminar dicha información** a través de la coordinación con diversos sectores y socios dentro de la ciudad o el país, a fin de sensibilizar a la ciudadanía en los temas urbanos y promover la rendición de cuentas de los tomadores de decisión.
2. **Para facilitar la participación de la comunidad** y de partes interesadas públicas y privadas en los procesos de desarrollo urbano mediante la producción de datos urbanos en la escala adecuada.
3. **Para brindar soporte a los procesos de toma de decisión y gobernanza urbana** mediante la producción de información basada en conocimiento local.

Fuente: UN Habitat (2020). A Guide to Setting Up an Urban

Los OU son instituciones que cumplen un rol fundamental en la integración de datos, así como en la producción, análisis, y movilización de información territorial sobre las ciudades, sus dinámicas y procesos de urbanización. Pese a la diversa casuística a nivel internacional, en términos generales, los observatorios urbanos tienen el objetivo de construir conocimiento que contribuya a una toma de decisiones de política urbana informadas y basadas en evidencia, tanto a nivel nacional como local, para ciudades más sostenibles y equitativas. El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat) ha definido a los observatorios urbanos como una red de actores locales responsables de producir, analizar, y diseminar data sobre una serie de indicadores clave sobre asuntos priorizados de manera colectiva en materia de desarrollo urbano sostenible en algún contexto en particular (UN Habitat 2020).

Los OU se inscriben así dentro de un nuevo paradigma de "ciudades informadas" basadas en datos, una de las tendencias más marcadas en los procesos de toma de decisiones urbanas de nuestros tiempos (Dickey et al., 2021). Esta demanda creciente por conocimiento urbano requiere de acciones de recolección e integración de datos provenientes de una serie de fuentes y formatos distintos, a nivel local y nacional, así como del monitoreo, análisis e interpretación de indicadores urbanos, a través de la utilización de tecnología y plataformas capaces de consolidar y poner a disposición dicha información territorial. A través de convenios con entidades de gobierno de diferentes niveles, y con otras agencias gubernamentales y no gubernamentales del sector público, privado, y de la academia, los observatorios urbanos centralizan, lideran y facilitan los procesos de integración y puesta a disposición de datos, estableciendo estándares, principios, y lineamientos que orientan la recolección de información desde las distintas fuentes.

Adicionalmente a esta función principal, los OU cumplen funciones de investigación y generación de conocimiento, contribuyen a los procesos de diseño de política pública y toma de decisiones, desarrollan capacidades entre las organizaciones que forman parte de su red, y finalmente sensibilizan a la ciudadanía y promueven su participación en los asuntos urbanos (Dickey et Al. 2021). El contexto del COVID-19 ha permitido apreciar además la utilidad de contar con observatorios urbanos y la posibilidad de acceder a información territorial integrada que facilite la identificación de zonas de riesgo según indicadores de vulnerabilidad de las viviendas (hacinamiento, acceso a agua, etc.), para una adecuada gestión sanitaria.

En términos de gobernanza, la experiencia internacional nos muestra que muchos observatorios son gestionados por gobiernos sub-nacionales o municipales, y usualmente la información local es luego centralizada por un observatorio de nivel nacional. El reto en estos casos es la independencia respecto del poder político de turno para asegurar la calidad de los datos, así como de los análisis y

recomendaciones de política formulados a partir de dicha información. Sin embargo, existen experiencias como la del Observatorio de la Región Metropolitana de Gauteng, en Sudáfrica —resultado de una asociación entre la Universidad de Johannesburgo, otra universidad local, y el Gobierno Provincial de Gauteng- cuyo esquema de gobernanza les permite mantener la independencia como centro de investigación y al mismo tiempo su sostenibilidad financiera sin efectos distorsionadores (Dickey et Al. 2021). Otros observatorios son impulsados por entidades académicas, ONG o del sector privado.

Por otro lado, en cuanto a la información o tipos de indicadores que manejan, la experiencia es diversa. Para el caso concreto de Ecuador, puede resultar interesante prestar atención la experiencia del Observatorio de Córdoba, en Argentina[25], en la medida en que integra datos y construye indicadores clave vinculados al acceso de la población a vivienda adecuada y segura, así como a las carencias y barreras más importantes.

Indicadores de vivienda
Observatorio Urbano de Córdoba

1. Vivienda durable
2. Hacinamiento
3. Derecho a la vivienda
4. Tenencia segura
5. Vivienda autorizada
6. Desalojos
7. Relocalización de un. familiares
8. Financiamiento de vivienda
9. Precio de la tierra e ingreso
10. Acceso al agua potable
11. Acceso a saneamiento mejorado
12. Conexiones domiciliarias

Fuente: https://ouc.unc.edu.ar/

La implementación exitosa de la política nacional de vivienda del Ecuador dependerá en gran medida de la disponibilidad de información territorial sobre asentamientos precarios, sus vulnerabilidades y necesidades más apremiantes, así como las características socioeconómicas de la población. Con ello será posible focalizar de mejor manera las intervenciones y soluciones públicas en materia de vivienda, para así realizar no solo una asignación más eficiente de los (escasos) recursos del Estado, sino también más efectiva, más pertinente, y con mayor impacto en las poblaciones más vulnerables. Asimismo, la disponibilidad de dicha información permitirá también fortalecer y orientar los procesos de planificación urbana de forma tal que en el mediano plazo se evite la reproducción de asentamientos informales o precarios y con ello se promueva una mayor inclusión e igualdad en las ciudades de Ecuador.

6. Recomendaciones de política

Como se ha reseñado en este documento, la vivienda puede ser una herramienta fundamental para promover el bienestar de la población, el crecimiento sostenible y la recuperación económica post COVID-19. Una política de vivienda le permitiría a Ecuador: a) hacer valer el derecho constitucional a la vivienda consagrado en su Constitución, b) mejorar las condiciones de vida de los hogares ecuatorianos más vulnerables, c) contribuir a una gestión urbana sostenible, y d) dinamizar la economía. `

Una política nacional de vivienda debe establecer una clara priorización de las actividades y reformas que postula. Este ejercicio debe tomar en consideración distintos criterios, desde las necesidades por segmento poblacional, jurisdicción o ubicación geográfica, la disponibilidad de recursos y orden lógico de las reformas. Asimismo, la priorización de acciones puede tomar en consideración que algunas reformas o acciones servirán de catalizador de otras o para marcar la

[25] Observatorio Urbano de Córdoba, Argentina. En: https://ouc.unc.edu.ar/

dirección de ciertos cambios. Por otro lado, otras medidas pueden contribuir a generar resultados en el corto plazo y tener un efecto demostrativo o incrementar el apoyo para los esfuerzos de reforma (*quick wins*). Finalmente, tomando en cuenta la factibilidad de las reformas debido a limitaciones de recursos, escala, o al carácter innovador de algunas acciones, se puede optar por una implementación inicial a nivel de piloto. De esta manera, estos ejercicios permitirán generar evidencia sobre lo que funciona y lo que no.

El esquema a continuación muestra las principales reformas y acciones propuestas en el presente documento. Se establece una línea de tiempo para la implementación de estas medidas en dos escenarios: corto (0-1 años) y mediano plazo (1-3 años). Estas propuestas deberán ser conciliadas de acuerdo con algunos de los criterios señalados en los párrafos anteriores.

Principales reformas y acciones propuestas

Lineamiento	Medida a corto plazo (1 año)	Medida a mediano Plazo (1 a 3 años)
(1) La vivienda como una herramienta de política que promueve la sostenibilidad y la resiliencia	Diseñar e implementar pilotos en materia de mejoramiento de vivienda y reforzamiento estructural	Diseñar e implementar incentivos y medidas para el reforzamiento estructural de vivienda
(2) La vivienda como un motor de la inclusión social	Recalibrar los créditos y subsidios existentes	
	Formular un programa de arrendamiento social con y sin opción de compra	
(3) La vivienda como alternativa de inversión que promueve la asignación eficiente de recursos escasos	Diseñar e implementar pilotos en materia de mejoramiento de vivienda	
	Revisar y expandir el programa de mejoramiento de vivienda	
(4) La vivienda como una oportunidad para la transformación urbana	Desarrollar y fortalecer los mecanismos de gestión del suelo (MIDUVI)	Fortalecer las agencias de gestión urbana a nivel de GAD
		Diseñar e implementar pilotos en materia de transformación y renovación urbana
(5) Información relevante y actualizada como base de una	Establecer las definiciones operativas que guíen la recolección de información. De	

política de vivienda basada en evidencia	ser posible, aprovechar oportunidades como el Censo 2022 para recoger información relevante.	
	Generar información accionable sobre las viviendas haciendo uso de nuevas tecnologías	Generar un sistema integrado de catastro
	Establecer un observatorio urbano a nivel nacional	Establecer observatorios urbanos a nivel de GAD
	Establecer alianzas con entidades privadas, académicas y científicas para la producción de información	Adoptar modelos de datos que permitan la interoperabilidad, integración y el flujo de información

Las ideas y lineamientos de política incluidos en este documento buscan contribuir a la formulación de una política nacional de vivienda que se adecue al contexto actual a la vez que se proyecta para enfrentar los desafíos del futuro próximo. Por un lado, el escenario post COVID-19 requerirá "hacer más con menos" y priorizar la eficiencia en el uso de los recursos. Por otro, el cambio climático y la significativa exposición a fenómenos catastróficos del Ecuador requiere promover la sostenibilidad y la resiliencia de las viviendas y los centros poblados. Una política nacional de vivienda que siente las bases para alcanzar ambos objetivos puede colocar a la vivienda en el centro de los esfuerzos del gobierno para impulsar la recuperación económica y la sostenibilidad a largo plazo.

Referencias

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, Decreto Distrital 190 de 2004, POT de Bogotá D. C,

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, Decreto Distrital 436 de 2006, Dicta disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Banco Mundial – GFDRR (2020) Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres para Ecuador. Washington D.C.: BIRF.

Banco Mundial (2021). "From COVID-19 Crisis Response to Resilient Recovery - Saving Lives and Livelihoods while Supporting Green, Resilient and Inclusive Development (GRID)"

Defensoría del Pueblo Ecuador (2013). El derecho a la vivienda en Ecuador. Disponible en: http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/68

Dickey, A., Acuto, M., & Washbourne, C (2021). Urban Observatories: A Comparative Review. Connected Cities Lab, University of Melbourne: Melbourne.

Hallegate, S.; Rentschler, J; Rozenberg, J. (2019). Lifelines. Tomando acción hacia una infraestructura más resiliente. Washington D.C: BIRF.

IIFL (2019). "Delivering the Paris Agreement: The Role of Housing Sector in India." https://www.iifl.com/blogs/delivering-paris-agreement-role-housing-sector-india

INEC (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU.

INEC (2014). Encuesta de Condiciones de Vida – ECV.

Lall, Somik V.; Lebrand, Mathilde Sylvie Maria; Park, Hogeun; Sturm, Daniel Marbod; Venables, Anthony J. (2021) Pancakes to Pyramids : City Form to Promote Sustainable Growth (English). Washington, D.C. : World Bank Group.

Land Conference. (2017). Velasco Vanessa, Rojas Maria Juliana, Pinilla Juan Felipe. Esquemas de Gobernanza para Proyectos Urbanos en Latinoamérica.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2012) Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025.

ONU Ecuador (2021). "Acerca de nuestro trabajo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ecuador." https://ecuador.un.org/es/sdgs

ONU Hábitat (2019). "Contribución de la vivienda al cumplimiento de la Agenda 2030." https://onuhabitat.org.mx/index.php/contribucion-de-la-vivienda-al-cumplimiento-de-la-agenda-2030

Presidencia de la República del Ecuador. (2010) CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD.

República del Ecuador – Asamblea Nacional. (2016) LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO.

República del Ecuador. (marzo 2019). "PRIMERA CONTRIBUCIÓN DETERMINADA A NIVEL NACIONAL (NDC) PARA EL ACUERDO DE PARÍS BAJO LA CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO." https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf

Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas SENPLADES (2011) GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES / 1a edición – Quito, 2011 60 p., 206 x 297 mm. Disponible en: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf.

UN-HABITAT. (2015). "Housing at the Centre of the New Urban Agenda."

UN-HABITAT. (2019). "Sustainable Urbanization in the Paris Agreement: Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content."

UN-HABITAT. (2020). A Guide to Setting Up an Urban Observatory.

World Bank (2020). Global Program for Resilient Housing. Roadmap.

World Bank (2021) Global Program for Resilient Housing. Concept Note. Second Phase. May 2021.

Anexos Técnicos

1. Programas que hacen parte de la intervención emblemática ¨Casa para Todos¨

Tipo de programas, valor de la vivienda y características del programa "Casa para Todos"

Casa para VIS Todos	Tipo de programa	Valor de la vivienda	Características del programa
Primer Segmento	S1-A Subsidio total del Estado (100% de subsidio). Beneficiarios: Priorización=pobreza y vulnerabilidad	Valor: 34,26-41,12 SBU	1A: Pueden efectuarse en terreno propiedad del beneficiario, en terreno propiedad del Estado, o en terreno propiedad del promotor/constructor. Se puede otorgar incentivos de obras de agua y saneamiento = USD$ 1,500 + incentivo para titulación de terreno = USD$600
	S1-B Subsidio total del Estado (100% de subsidio). Beneficiarios: Priorización=pobreza y vulnerabilidad	Valor: 57,56 SBU	1B: Construidas en terreno propiedad del Estado o promotor/constructor. Incluye valor del terreno y valor de urbanización
Segundo Segmento	Subsidio parcial del Estado. Para familias que tienen ingresos familiares mensuales de hasta 2,5 Salarios Básicos Unificados. Dos modalidades		
	S2-A VIS Modalidad Arrendamiento con opción de compra. Recibe subsidio del Estado y tasa de interés preferencial. Valor total de la vivienda = 57,56 SBU. Plazo máximo 15 años		Pueden construirse en terreno propiedad del Estado, o en terreno propiedad del promotor/constructor. Subsidio= USD$ 6,000 iniciales + pago de un porcentaje del arrendamiento mensual = 0% o 25% o 50% durante los ocho primeros años de arrendamiento; los siguientes 7 años los paga el beneficiario. Plazo máximo de arrendamiento de 15 años = 180 meses
			Para viviendas construidas en terreno es del Estado el Subsidio contiene el valor del terreno
			Para viviendas construidas en terreno del Promotor/Constructor el valor previsto para la construcción de la vivienda para arrendamiento contiene el valor del terreno
			El Estado establece la tasa de interés preferencial para la modalidad de arrendamiento con opción de compra (Junta de Política de Regulación Financiera y Monetaria)

Casa para VIS Todos	Tipo de programa	Valor de la vivienda	Características del programa
			La operatividad financiera de arrendamiento con opción de compra se realiza con instituciones del sector financiero
	S2-B Modalidad de crédito hipotecario con subsidio inicial del Estado. Recibe tasa de interés preferencial. Valor total de la vivienda = 57,56-101,52 SBU		Pueden construirse en terreno propiedad del Estado, o en terreno propiedad del promotor/constructor. El valor incluye las obras de urbanización del proyecto de vivienda. Plazo máximo del crédito de vivienda = 25 años (300 meses)
			Se otorga un subsidio inicial al núcleo familiar de USD$6000 transferido a la institución financiera una vez perfeccionado el crédito. El plazo máximo del crédito hipotecario es de hasta 25 años (300 meses).
			El Estado establece la tasa de interés preferencial aplicada al crédito (Junta de Política de Regulación Financiera y Monetaria)
			La operatividad financiera de los proyectos de vivienda con crédito se realiza con instituciones del sector financiero
Tercer segmento	Crédito hipotecario con tasa de interés preferencial - VIS. Recibe tasa de interés preferencial para el crédito hipotecario	101,53-177,66 SBU = Valor de la vivienda	Pueden construirse en terreno propiedad del Estado, o en terreno propiedad del promotor/constructor. El valor incluye las obras de urbanización del proyecto de vivienda. Plazo máximo del crédito de vivienda = 25 años (300 meses). El Estado establece la tasa de interés preferencial aplicada al crédito (Junta de Política de Regulación Financiera y Monetaria)
Viviendas de interés público	Es la primera y única vivienda digna y adecuada, destinada a núcleos familiares de ingresos económicos medios, con acceso al sistema financiero y que, con el apoyo del Estado permite alcanzar la capacidad de pago requerida para satisfacer la necesidad de vivienda	177,66 SBU - 228,42 SBU = Valor de la vivienda	Incluye obras de urbanización, así como el IVA. En los valores indicados tanto de las viviendas, como de los incentivos, se incluye el impuesto al valor agregado IVA.

Fuente: Decreto Ejecutivo 681 DE 2020

Incentivos complementarios. “Casa para Todos” dispone de un conjunto de incentivos complementarios destinados a ampliación y adecuación de viviendas, saneamiento ambiental, titulación e incentivos para casos de emergencia.

Incentivos en VIS[26]		
1. Incentivos para ampliaciones y adecuaciones de vivienda	Destinado a ampliar y/o adecuar viviendas que requieren crecimiento de superficie, reforzamiento estructural o similares	USD$6,000
2. Incentivos para obras de agua y saneamiento ambiental	Implementar obras y/o equipamientos para la dotación de agua, alcantarillado y/o electricidad	USD$1,500
3. Incentivos para titulación de terrenos	Para trámites y procesos de titulación de los terrenos en donde se construyan VIS	USD$600
4. Incentivos para casos de emergencia, desastres naturales	Para la construcción o reconstrucción de viviendas irrecuperables y reparación de viviendas recuperables	USD$15,000 para construcción o reconstrucción. O de USD$7,500 en caso de reparación de viviendas recuperables

Fuente: Decreto Ejecutivo 681 DE 2019

2. Programas de mejoramiento y arrendamiento de vivienda

En el año 2015, el MIDUVI creó un Bono para Mejoramiento de Vivienda. Su finalidad era mejorar, terminar o ampliar una vivienda existente, que haya sido calificada por el MIDUVI como recuperable. El bono estaba dirigido tanto a ciudadanos ecuatorianos como extranjeros (con residencia legal superior a 5 años) y refugiados definitivos. El bono ascendía a US$ 2.000 para viviendas hasta US$ 30.000 tanto en zona urbana como rural. Asimismo, el postulante debía aportar el equivalente a un salario básico. Sin embargo, no se ha encontrado información sobre la cobertura que tuvo este programa y, por su parte, el programa Casa para Todos no cuenta con esta modalidad.

[26] Adicionalmente, el literal e), artículo 12, Título IV, Decreto Ejecutivo Nro. 681, establece el "Incentivo para la construcción de viviendas en pueblos y nacionalidades del Ecuador en terrenos comunitarios y/o asociativos, así como en el Régimen Especial de Galápagos". De acuerdo con la información proporcionada por el MIDUVI, este artículo está siendo modificado y dicho incentivo será separado en dos: un incentivo para la construcción de viviendas en pueblos y nacionalidades del Ecuador en terrenos comunitarios y/o asociativos, y un incentivo para la construcción de viviendas en el Régimen Especial de Galápagos.

El Acuerdo Ministerial 021-21 del MIDUVI de junio 2021, detalla las siguientes modalidades:

Artículo 4.- De los segmentos y sub segmentos de vivienda de interés social.- Las viviendas de interés social se clasifican en los siguientes segmentos y sub segmentos:

1. Primer Segmento.- Vivienda de interés social con subsidio total del Estado que, a su vez, puede ser:
   a) Vivienda unifamiliar construida en terreno propio de la persona beneficiaria, de uno o dos dormitorios, cuyo valor asciende hasta 34.26 SBU.
   b) Vivienda unifamiliar construida en terreno propio de la persona beneficiaria, de tres o más dormitorios, cuyo valor asciende hasta 41.12 SBU.
   c) Vivienda unifamiliar o multifamiliar construida en terreno de propiedad del Estado ecuatoriano o de propiedad del promotor/constructor, de uno o más dormitorios, cuyo valor asciende hasta 57.56 SBU.

2. Segundo Segmento: Vivienda de interés social con subsidio inicial del Estado que, a su vez, puede ser:
   a) Vivienda unifamiliar o multifamiliar construida en terreno de propiedad del Estado ecuatoriano o de propiedad del promotor/constructor, de uno o más dormitorios, con modalidad de arrendamiento con opción a compra y cuyo valor asciende hasta 57.56 SBU.
   b) Vivienda unifamiliar o multifamiliar construida en terreno de propiedad del Estado ecuatoriano, en terreno de propiedad del promotor/constructor o en terreno propio de la persona beneficiaria, de uno o más dormitorios, con modalidad de crédito hipotecario con subsidio inicial del Estado que podrá tener tasa de interés preferencial, y cuyo valor oscila entre 57.57 SBU hasta 101.52 SBU.

3. Tercer Segmento: Vivienda unifamiliar o multifamiliar construida en terreno de propiedad del Estado ecuatoriano, en terreno de propiedad del promotor/constructor o en terreno propio de la persona beneficiaria, de uno o más dormitorios, con modalidad de crédito hipotecario que podrá tener tasa de interés preferencial, y cuyo valor oscila entre 101.53 hasta 177.66 SBU.

https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Acuerdo_Ministerial_021-21_VIS-signed.pdf

En el programa Casa Para Todos, se incluye la modalidad de **arrendamiento con opción de compra** en el segundo segmento. Sin embargo, como señala MIDUVI-AFD (abril 2020): “El leasing existe en la legislación ecuatoriana, en la Ley denominada de “Arrendamiento Mercantil”, pero se ha usado principalmente bajo la forma de leasing mercantil y no para vivienda, por falta de atractividad financiera y garantías adecuadas en este sector. El arrendamiento con opción a compra se menciona por primera vez en el Decreto Ejecutivo 681 de diseño del programa Casa para todos “Reglamento para el Acceso a Subsidios e Incentivos del Programa de Vivienda de Interés Social y Público en el marco de la Intervención Emblemática Casa Para Todos”. Para empezar a operar tal dispositivo en Ecuador, la normativa local debe ser actualizada o completada.” Por lo que, se deduce que es una modalidad que no se ha desarrollado todavía.

3. Experiencias latinoamericanas en arrendamiento de vivienda

Chile

A. EL PROBLEMA A RESOLVER

Desde el año 2013, Chile ha impulsado una nueva alternativa a la provisión de vivienda con la entrega de un subsidio que permita a las familias tener un apoyo para el pago mensual del canon de arrendamiento. Esta alternativa no está asociada a una opción de compra para lo cual se contemplan otros programas de subsidio.

Un informe de la OCDE (2012), donde Chile se incorporó el año 2010, señala que la Política de Vivienda existente en el país donde se privilegiaba la entrega de subsidios para vivienda en propiedad, presentaba una falta de flexibilidad que podría subsanarse con la incorporación de subsidios para el pago de alquiler lo que impulsaría y fortalecería ese mercado y permitiría hacerse cargo de realidades asociadas a cambios importantes en la vida de las personas como son la movilidad laboral que puede conllevar una consiguiente movilidad habitacional, junto el potencial de mejorar la segregación presente en el país. El mismo informe daba cuenta de una baja participación del mercado del arriendo, ubicándose en Chile en un 17%, muy por debajo del 25% que presenta en promedio la OCDE.

Una realidad importante que dio origen a este programa se basaba en los **altos niveles de hacinamiento, allegamiento y participación en el mercado informal del arriendo** que se presentaban en la población más joven, especialmente en un rango etario de que abarcaba desde los 18 y hasta los 30 años.

Esa situación generaba un mercado de arriendo informal y un alto porcentaje del ingreso del hogar destinado para proveerse vivienda. Adicionalmente la calidad de la vivienda a la cual acceden sectores vulnerables de la población presenta altos grados de deficiencia en materias como la seguridad y salubridad con el consiguiente deterioro en su calidad de vida. Dentro de los motivos para arrendar este tipo de vivienda se puede apreciar que las familias valoran la ubicación respecto de sus fuentes laborales y por consiguiente la disminución en costos y tiempos de traslados.

B. ESQUEMA OPERATIVO INICIAL

Con la promulgación del Decreto Supremo N° 52 se dio inicio al subsidio de arriendo y que al igual a todas las modalidades de subsidio que otorga el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se basa en un subsidio a la demanda.

Las condiciones establecidas para el otorgamiento del subsidio fijaron como edad máxima para postular los 30 años, mínimo dos personas por grupo familiar y financiaba un canon de US$108 por un período de 24 meses para un valor máximo de arriendo de US$395.

En la siguiente tabla se detallan aspectos considerados en el primer decreto del programa y los resultados provocados al cabo de tres años de aplicación del subsidio.

PARÁMETRO DE APLICACIÓN	REQUISÍTOS A CUMPLIR O CONDICIONES DEL PROGRAMA	PROBLEMÁTICA DETECTADA
Población Objetivo	-Mínimo dos integrantes. -Edad de 18 a 30 años -Nacionalidad Chilena o extranjeros con residencia definitiva. -Ingreso mínimo US$251. -Ingreso máximo US$897.	Se visualizó la utilización del subsidio de arriendo para atención a población adulto mayor y migrantes.
Montos de subsidio	Valor único de US$108 mensuales.	La rigidez del monto del subsidio mensual no permitía adaptarse a la diferencia de los ingresos de las familias.
Valor del arriendo	Valor máximo de US$395 mensuales.	La oferta disponible en el mercado superaba en algunos sectores o ciudades estos montos máximos. No se reconocía lo sensible que es el mercado del arriendo e inmobiliario a cambios en las condiciones de productividad entre otros factores
Duración del subsidio	Hasta 24 meses sin renovación.	No se establecían períodos de congelamiento de la aplicación del subsidio y por lo cual no se adaptaba a variaciones en de la vida de los beneficiarios como cambios laborales.
Condiciones de las viviendas a arrendar	-Viviendas que cuenten con todos los permisos municipales y rol independiente cuando se trate de construcciones multifamiliares. -Contar con tres recintos mínimos e independientes (estar, baño y dormitorio). -Con acceso a todos los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad.	Mucha de la oferta disponible esta asociada a construcciones irregulares que si bien pueden ser de calidad aceptable, no cumplen con la legalidad catastral.
Complementariedad con otros programas	-Se permite postular simultáneamente a programas de compra de vivienda que se financien con subsidio y crédito hipotecario. -Se requiere un lapso de un año desde que se dejó de ocupar el subsidio de arriendo para postular a programas de vivienda 100% subsidiadas.	Se generaban condiciones de discriminación respecto de grupos sociales con diferencia en la capacidad de pago de la vivienda, es decir, las familias que tienen acceso a crédito respecto de las que no lo tienen.
Promoción de la oferta	No se contemplan medidas especiales para promover la oferta de arriendo a excepción de campañas publicitarias.	No contar con suficiente oferta generó una muy baja aplicación de los subsidios entregados.

Con una oferta por parte del Ministerio de Vivienda de aproximadamente 12.000 unidades por año se puede apreciar que en un primer momento no existió un mayor interés por acceder a estos beneficios, quizás dado por la cultura de la “vivienda propia” muy presente en la población, y por no apreciarse como una alternativa válida para la provisión de vivienda. Adicionalmente condiciones de exclusión o reglamentarias que dificultaban el posterior acceso a mecanismos de adquisición de viviendas mediante subsidios provocó que en el primer año de aplicación no se completara la demanda de los cupos disponibles.

Los supuestos planteados en la elaboración de este mecanismo suponían que con la existencia de este subsidio, se dinamizaría el mercado de la vivienda en arriendo, y mejorarían las condiciones entre lo que la familia destina de su presupuesto a este ítem y los valores presentes en la oferta existente, abriendo también un espacio para la generación del ahorro necesario para la adquisición de una vivienda.

En los 7 años de funcionamiento de subsidio de arriendo, el esquema operativo ha tenido tres cambios en su funcionamiento asociados a los siguientes parámetros.

1. **De la población objetivo:** pasando de un enfoque etario de hasta los 30 años, se modificó para permitir la postulación sin restricción de edad, al mismo tiempo que se enfocó la entrega de una parte de los recursos de subsidios para la atención de la población de adulto mayor mediante procesos de selección diferenciados. En la actualidad las mayores adecuaciones de la población objetivo han estado enfocadas a la provisión de vivienda mediante este subsidio para los adultos mayores considerando procesos de renovación permanente del beneficio cuando se mantengan las condiciones sociales que las familias tenían al momento de postular.

   Adicionalmente se eliminaron condiciones de permanencia definitiva de 5 años para personas migrantes, exigiendo solamente la obtención de cédula de identidad.

2. **De los plazos de aplicación del subsidio:** a partir de contemplar un periodo fijo de 24 meses de aplicación se modificó estableciendo un monto máximo disponible de aproximadamente US$6.100 que se pueden distribuir en un período de hasta 8 años y fijando en 24 meses el plazo para comenzar a utilizar el subsidio y tiempos de congelamiento de aplicación con tope de 12 meses. Esta modificación ha significado mayor flexibilidad y adaptación a condiciones de vida que se presentan en las familias.

3. **De los montos máximos de valor de arriendo y de canon mensual:** El valor máximo de arriendo pasó de US$396 a US$465, propiciado principalmente por los costos de alquiler que se presentan en las grandes ciudades. También se establecieron valores diferenciados para ciudades donde condiciones de desarrollo productivo han provocado un aumento significativo del costo de los arriendos como por ejemplo zonas de explotación minera.

   Por otra parte, el monto del subsidio a utilizar mensualmente se estableció en un mínimo de US$161 hasta poder cubrir el 80% del monto de arriendo. Esta última condición ha permitido que la familia beneficiaria pueda determinar el copago mensual de acuerdo a su capacidad de ingresos y también respecto del tiempo en que quiera extender la duración del beneficio.

   Teniendo montos variables de aplicación mensual y no un monto fijo puede generar también que los valores de las viviendas estén referidas a las condiciones reales de tamaño y calidad. En el caso de los subsidios destinados al adulto mayor, el monto del subsidio es de US$7.000 y el canon mensual puede llegar a cubrir entre el 90% al 95% del valor del arriendo.

4. **De complementación con otros programas:** El programa original establecía restricciones para la utilización de otros subsidios destinados a la adquisición de vivienda, como por ejemplo un

período de 12 meses entre la aplicación del subsidio de arriendo y la postulación a la adquisición de una vivienda 100% subsidiada.
Hoy el programa permite postular de manera simultanea a otros subsidios al mismo tiempo que se utiliza el subsidio de arriendo, incorporándose adicionalmente un puntaje adicional en las otras reglamentaciones de adquisición de vivienda con el objetivo de generar un incentivo a las familias para que primero tengan un período de arriendo antes de acceder a la vivienda en propiedad.

Si bien no se ha puesta en práctica, también se ha evaluado la alternativa de que la familia que quiera acceder a una vivienda 100% subsidiada deba primeramente haber utilizado un subsidio de arriendo.

Desde el punto de vista de los requisitos que deben cumplir los postulantes se ha establecido requisitos de ingreso diferenciados según la condición del postulante, es así que como regla general se fija un rango de ingreso mínimo y máximo mensual del grupo familiar que va entre los US$251 y los US$897, condición que no rige para los adultos mayores que normalmente cuentan con el ingreso asociado a una pensión por concepto de jubilación.

El fijar un ingreso mínimo tiene relación con el copago que debe realizar el beneficiario.

La operatoria del subsidio una vez que se encuentra en funcionamiento contempla la administración de los recursos por parte de cada uno de los 16 Servicios de Vivienda y Urbanización, organismos ejecutores del Ministerio de Vivienda y que tienen presencia en cada una de las regiones del país y que realizan directamente el pago del monto del subsidio a los propietarios de las viviendas. Por su parte los arrendatarios deben depositar su copago en estas mismas instituciones para que sean también transferidas a los arrendadores.

El reglamento establece que si el beneficiario del subsidio se atrasa en más de 3 meses continuos de copago se da por finiquitado el beneficio y se produce el egreso del programa. Adicionalmente a lo anterior en caso de no cumplir con el copago el registro de la deuda queda vigente en caso de que se quiera aplicar un subsidio de compra de vivienda el cual no se podrá utilizar hasta que se cancele lo pendiente de pago.

Las condiciones que deben cumplir las viviendas no han sido modificadas durante la existencia del subsidio de arriendo pero se ha evaluado el poder aplicarlo bajo condiciones especiales a parte de una vivienda que se compartiría con otro grupo familiar. Una de las situaciones que ha limitado la aplicación del subsidio es el requerimiento de que la vivienda no debe ser parte de otra vivienda y debe contar con su propio registro catastral.

Si bien el reglamento establece que un funcionario del Servicio de Vivienda y Urbanización debe visitar las viviendas, en la práctica la poca disponibilidad de personal transforma esta condición en un punto de conflicto dado que muchas veces esa inspección se realiza un par de meses después de que la familia ya habita la vivienda e incluso,se han realizado pagos de arriendo y al contar con un informe negativo se produce un conflicto social que el programa no ha podido resolver.

C. LECCIONES APRENDIDAS

En general, se podría señalar que las lecciones aprendidas se han ido incorporando paulatinamente en las diferentes modificaciones de la reglamentación y que se puede observar que ha logrado una

buena calibración y flexibilidad de varios aspectos relevantes como población objetivo, rangos de valores de arriendo y mecanismos de aplicación.

Sin embargo lo señalado anteriormente uno de los aspectos más relevantes que ha mostrado la experiencia chilena y en general en todos los países con programas de subsidio para arriendo es la condición de que necesariamente se debe estimular la creación de una oferta que permita su aplicación.

A diferencia de las ofertas que normalmente se generan para la compra de vivienda, en el caso de arriendo resulta más complejo contar con conjuntos masivos destinado a este objetivo. Entre los aspectos más diferenciadores entre ambos tipos de ofertas se encuentran los que se señalan en la siguiente tabla

Factores de Mercado	**Arriendo**	**Venta**
Tipo de Desarrolladores Inmobiliarios	Fondos de Inversión que construyen y administran las propiedades. Al financiar con capitales propios pueden obtener la rentabilidad en el largo plazo. Buscan ubicaciones con condiciones de uso de suelo que permitan la construcción en altura y mayor densidad, lo que les permite financiar terrenos de mayor valor.	Empresas Inmobiliarias que financian la construcción mediante créditos tradicionalmente de la banca privada, por lo que requieren un retorno más rápido para evitar el pago excesivo de intereses. El valor del suelo no debe representar un valor alto dentro del costo final de la vivienda para que no se disminuya la cantidad de posibles compradores. Si son capaces de soportar una cierta cantidad de unidades que se mantengan dentro de su propiedad y puedan ser destinadas para arriendo
Perfil del Usuario	En transición socioeconómica: jóvenes, parejas sin hijos, profesionales recién titulados e inmigrantes. Que aún no pueden optar a crédito hipotecario por inestabilidad laboral o falta de capacidad de ahorro para el pie de una hipoteca.	Con mayor estabilidad socioeconómica: familias con hijo con ambos padres con trabajo, profesionales con mayor trayectoria y estabilidad laboral. Que pueden demostrar solvencia y cuentan con la capacidad de horro para el pie de la hipoteca.
Diseño y Funcionalidad	Departamentos pequeños de un dormitorio, con buena accesibilidad y conectividad urbana. Muchos ubicados cerca de estaciones de metro y centros urbanos bien desarrollados	Departamentos de 2 o 3 dormitorios. Estacionamiento es más requerido. No necesariamente bien conectados. Edificios con mayor cantidad de áreas verdes y comunes.
Tipo de Inversión	Edificios altos, masivos. Se arriendas más fácilmente y se obtienen mayor rentabilidad por metro cuadrado. Hay empresas inmobiliarias que venden para que los compradores arrienden o ponen en arriendo todos los departamentos nuevos.	Construcciones de menor altura que privilegia los espacios comunes y con unidades normalmente de dos dormitorios. Las ubicaciones y superficie de las viviendas alcanzan menores rentabilidades cuando se destinan al arriendo.
Ajustes del Mercado	La tendencia cultural a optar a la “casa propia” ha ido cambiando en lo últimos años. Hay mayor número de personas dispuestas a arrendar o que no tienen otra opción.	Las familias capaces de invertir en la compra de un inmueble, suelen ser de clases media o alta, por la seguridad que implica para los bancos el pago del crédito hipotecario.

La falta de oferta de viviendas se ha traducido en que el programa tenga tasas de no aplicación que están en el rango del 60%.

Dentro de las opciones que se han aplicado y que se encuentran en estudio para la generación de una oferta más numerosa y variada, el Ministerio de Vivienda ha realizado llamados para que instituciones públicas, especialmente municipios, y organismos sin fines de lucro como cooperativas, para que a través de los subsidios de otros programas habitacionales se puedan construir o disponer dentro de sus proyectos de viviendas con la finalidad de destinarlas para arriendo las cuales quedan con una hipoteca de 20 años para cambiar su destino. Estas alternativas no han logrado los objetivos buscados disponiéndose de solamente 214 viviendas.

En la actualidad se analizan mecanismos como la compra de terrenos o la disposición de los que tenga en poder el estado para ser entregados a municipalidades a quienes se les financiaría la construcción de viviendas también con recursos del Ministerio de Vivienda con el objetivo de contar con un parque de vivienda pública para arriendo.

En otro esquema de generación de oferta se ha estudiado la figura de las concesiones de terrenos fiscales donde el privado financia y construye las viviendas y tiene derecho a su explotación a través de subsidios de arriendo por un determinado número de años.

Adicionalmente hoy se analizan modificaciones a otras normativas que permitan financiar mediante subsidios la construcción de una segunda o tercera vivienda en terrenos donde los propietarios tengan una construcción en condiciones de ser repuesta, así el dueño del terreno reconstruye su casa y aporta suelo para una densificación con viviendas para alquiler.

Como se puede apreciar, el ámbito para la generación de una oferta adecuada en número y calidad no debe dejar de lado ninguna alternativa.

Una de las recomendaciones efectuadas al programa en el proceso de evaluación luego de tres años de aplicación señala que se debe tener mayor flexibilidad respecto del tamaño de las viviendas cuando el beneficiario es unipersonal o una pareja.

México

1. CONTEXTO SOBRE LOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO AL ARRIENDO DE VIVIENDA EN MÉXICO

México es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación.[27] La población estimada en 2020 es de 127 millones,[28] y en 2015 se contabilizaban en el país 31.9 millones de viviendas particulares habitadas, con una ocupación promedio de 3.7 habitantes por vivienda.[29]

La política habitacional del Estado mexicano se ha caracterizado por ofrecer, primordialmente, vivienda en propiedad a la población trabajadora, asociada a créditos formales para la población en el

[27] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

[28] Consejo Nacional de Población, Proyecciones de Población https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050

[29] Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, Vivienda, https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/

sector formal de la economía, a través de grandes instituciones de seguridad social, como el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores -INFONAVIT- (la mayor hipotecaria de América Latina) o el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (Fovissste).

El acceso a la vivienda en propiedad para aquellas personas trabajadoras con seguridad social, y la oferta irregular de suelo barato para la población sin acceso a fuentes de financiamiento para la vivienda, acompañada de procesos de autoproducción, ocasionaron una modificación importante en la evolución de la tenencia de la vivienda en el último medio siglo en México: entre 1960 y 2000 el porcentaje de viviendas habitadas en arrendamiento, del total existente, disminuyó del 45.9% al 21.2%.[30]

En este contexto, y a efecto de revertir esta tendencia histórica, y de fortalecer el acceso a la vivienda adecuada mediante diferentes esquemas de propiedad y tenencia, incluido el arrendamiento, se han impulsado diferentes programas de subsidios, tanto por el gobierno federal como por algunos gobiernos estatales, e incluso, de manera muy reciente, municipales.

Los programas públicos de subsidio a la vivienda en arrendamiento, aunque han sido más acotados, tienen su fundamentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Vivienda (federal), promulgada en 2006, que indica en su articulo 5 que "las políticas y los programas públicos de vivienda así como los instrumentos y apoyos (…) deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre estos el arrendamiento. Así mismo, establece que el gobierno federal tiene como obligación promover el desarrollo del "mercado secundario y de arrendamiento" de vivienda, planteando a su vez, que las instituciones federales, como la Comisión Nacional de Vivienda o el INFONAVIT, "deberán emitir reglas de carácter general que permitan canalizar recursos a tasas preferenciales para la población de bajos recursos, […] mediante procedimientos para facilitar, en su caso, el arrendamiento".[31]

A partir de lo anterior, el gobierno federal, y algunos estados y municipios, han diseñado programas de subsidios para fortalecer y promover el mercado de arrendamiento. En este documento se describen 2 programas de subsidios, cada uno para diferentes ámbitos de aplicación: uno federal, el Programa de Vivienda Social; y el segundo estatal, el Programa de Vivienda en Conjunto del gobierno de la Ciudad de México.

Los dos programas anteriores, revisten características que los distingue a cada uno y que resultan de interés en el diseño de nuevos esquemas de subsidios: el primero, es otorgado a las fuerzas armadas, en especial para aquellos con ingresos menores a 5 veces el salario mínimo, es decir, para una población específica que radica temporalmente en una ciudad, y que está sujeta a una movilidad estacional o temporal; mientras que en el segundo programa, el subsidio otorgado en la Ciudad de México se aplica tanto en situaciones de desastre, como para población vulnerable que requiere de acceder a una vivienda en situaciones generalmente de emergencia.

PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL, COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA.

---

[30] Coulomb, René (2010), "Arrendamiento urbano, necesidades habitacionales, y dinámicas territoriales en México", en Clemencia Escallón Gartner, Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como alternativa habitacional, Universidad de los Andes, pp. 79-104.

[31] Ley de Vivienda, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

Este programa comenzó a operar en 2015 con el nombre Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. Al modificarse sus Reglas de Operación en 2019 con el cambio de gobierno en México, se le denominó Programa de Vivienda Social (PVS), aunque se respetaron en términos generales las diferentes modalidades de subsidio para vivienda, y que se otorgan prioritariamente a la población en situación de rezago socioeconómico, pobreza o vulnerabilidad.

El Programa de Vivienda Social (PVS), operado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), tiene por objetivo contribuir a garantizar progresivamente el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada para la población residente en México, mediante el otorgamiento de subsidios a las diferentes formas de producción y acceso a la vivienda, y de acuerdo con criterios de priorización establecidos en el mismo programa.[32]

El PVS es de aplicación nacional, y su presupuesto es autorizado de forma anual por la Cámara de Diputados, por lo cual está sujeto a que se publiquen Reglas de Operación de forma previa a su operación en cada año, en las que se establecen las modalidades de subsidio, los montos anuales a otorgar por modalidad, y las características de la población beneficiada y de las diferentes formas y mecanismos de operación que permiten ejercer las transferencias que realiza el gobierno federal vía subsidios, directamente a la población.

Aunque el programa está diseñado primordialmente para otorgar subsidios para la autoproducción asistida de vivienda, para la ampliación o mejoramiento, la reubicación de inmuebles en situación de riesgo, o incluso como un complemento para la adquisición de vivienda para la población de menores ingresos, otorga subsidios para el arrendamiento de viviendas para las Fuerzas Armadas de México (Ejercito y Marina Armada).

A. EL PROBLEMA A RESOLVER EN EL ÁMBITO NACIONAL

Garantizar el acceso a una vivienda en renta para las fuerzas armadas cuyo ingreso sea inferior a los 5 salarios mínimos. Esta población esta sujeta a una alta movilidad temporal a lo largo de todo el territorio mexicano, de acuerdo con las necesidades del servicio.

B. DISEÑO DEL PROGRAMA DE APOYO PARA VIVIENDA EN RENTA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Este subsidio se otorga de forma anual. Para su aplicación se requiere que la Junta de Gobierno de la CONAVI apruebe un proyecto institucional o extraordinario al principio de cada ejercicio fiscal. La población objetivo del subsidio al arriendo son aquellos miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas en activo y en situación de retiro, cuyo ingreso no sea superior a 5 veces el Salario Mínimo General Vigente (SMGV),[33] equivalente a aproximadamente MX$15,402 pesos mensuales (US$790 dólares mensuales).[34]

El subsidio para arrendamiento de vivienda tiene los requisitos y características siguientes:

---

[32] CONAVI, Reglas de Operación 2020 del Programa de Vivienda Social, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/531571/ROP_PVS_2020_02_04_.pdf

[33] A partir de la desindexación del Salario Mínimo como unidad de medida, se utiliza en México una Unidad de Medida y Actualización (UMA), la cual es definida por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) como "la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales". https://www.inegi.org.mx/temas/uma/

[34] Secretaría de Marina, http://www.semar.gob.mx/img_site_10/banners/vivienda_facil.pdf

- Las personas favorecidas no deberán haber recibido algún tipo de subsidio federal para vivienda de forma previa.
- El monto total máximo de subsidio otorgado en cada ejercicio fiscal para cada beneficiario es de 37 veces el salario mínimo general vigente, equivalente en 2018 a US$5,845 dólares.
- Debe existir un contrato de arrendamiento vigente, y el arrendatario debe otorgar un recibo con características de validez, establecidas en las propias reglas de operación del programa.
- El pago del subsidio se hace de forma mensual, como un reintegro a la renta ya pagada por el militar (mes devengado).
- El beneficiario puede obtener el subsidio hasta por dos años consecutivos, teniendo que solicitar autorización especial a las fuerzas armadas en caso de solicitar un tercer año.
- No requiere de ahorro previo o de que el beneficiario demuestre tener otra fuente de financiamiento.

Procedimiento para solicitar el subsidio

- Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, recaban las solicitudes del personal en activo, con las cuales se elaboran los listados de los militares que sean posibles beneficiarios.
- Los militares en situación de retiro remiten su solicitud de subsidio directamente a su secretaría de adscripción (de manera personal o por mensajería), o a través del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).
- Los listados son concentrados por el ISSFAM, que a su vez lo remite a la CONAVI, que hace las verificaciones necesarias de toda la documentación requerida establecida en las Reglas de Operación.
- Una vez validadas las solicitudes, la CONAVI realiza el depósito de los subsidios procedentes a una cuenta creada para tal fin por el ISSFAM, que lo transfiere y dispersa a su vez a las cuentas de cada beneficiario.

Consideraciones adicionales en el diseño y ejecución del subsidio.

- Los militares entregan una Carta Compromiso al momento de solicitar el subsidio, declarando bajo protesta de decir verdad, y comprometiéndose a presentar documentos originales y fehacientes, bajo lo establecido en el Código de Justicia Militar.
- El subsidio de renta es personal, no por vivienda; es decir, es posible la coparticipación en el pago de la renta con subsidio de hasta un máximo de dos personas militares por inmueble.
- El subsidio mensual no puede ser mayor al valor de la renta mensual.
- Los subsidios Federales se aplican exclusivamente al pago de la renta de la vivienda ocupada, y en ningún caso el subsidio puede ser utilizado como garantía u otro fin.
- El monto del subsidio Federal para la renta de vivienda, otorgado mensualmente, se deduce del monto máximo del subsidio a que se tiene derecho.
- La CONAVI tiene la facultad y obligación de realizar visitas domiciliarias de verificación de la correcta aplicación del subsidio.

C. LECCIONES APRENDIDAS Y RESULTADOS

Se puede considerar que el programa ha sido exitoso para la población objetivo, en este caso los miembros de las Fuerzas Armadas con ingresos menores a los 5 salarios mínimos. Este programa de subsidio al arrendamiento está destinado a un grupo poblacional acotado, con un empleo formal y con acceso a la seguridad social, pero con bajos ingresos. Contribuye al fortalecimiento del mercado secundario de renta en prácticamente todo el territorio nacional, y permite el acceso a una vivienda

para una población sujeta a riesgos de trabajo importantes y a cambios periódicos en su lugar de residencia.

Por último, es importante destacar que entre 2013 y 2018, mediante esta modalidad, se otorgaron 15,260 subsidios, erogándose MX$ 123.24 millones de pesos (US$6.32 millones).[35] En 2019 la Comisión Nacional de Vivienda apoyó a 3,943 beneficiarios, erogando MX$ 48.9 millones de pesos (US$2.13 millones). A cada beneficiario se le otorgó en promedio un subsidio de MX$ 1,256 pesos mensuales (US$54.8 dólares).

2. SUBSIDIO AL ARRIENDO EN CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México, de acuerdo con lo establecido en la Constitución federal, cuenta con su propio cuerpo legislativo, el cual tiene la facultad de expedir leyes aplicables en su territorio, que no contravengan la constitución o las leyes federales. Tal es el caso de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, promulgada en 2017 y reformada en 2019. En esta se establece el derecho humano universal a la vivienda en la urbe, y se definen los lineamientos, políticas y programas en la materia para garantizar el cumplimiento de este derecho.[36]

En la Ley local se indica que el Gobierno de la Ciudad, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, tendrá como obligación "fomentar la vivienda en arrendamiento, mediante esquemas y programas dirigidos a los grupos de atención prioritaria", a su vez, deberá "implementar y celebrar los convenios, acuerdos e instrumentos necesarios para la formulación y ejecución de programas de arrendamiento y de arrendamiento con opción a compra".

A. EL PROBLEMA A RESOLVER EN EL ÁMBITO LOCAL – CIUDAD DE MÉXICO

Otorgar un subsidio para renta de vivienda a la población de la Ciudad de México que se encuentre en situación de riesgo o vulnerabilidad, o cuya vivienda resultara afectada por sismos o fenómenos hidrometeorológicos (inundaciones, deslaves o colapso por tormentas).

B. DISEÑO DEL SUBSIDIO A LA VIVIENDA EN RENTA

Este subsidio fue creado por el Gobierno de la Ciudad de México en 1998, y es aplicado a través de su Instituto de Vivienda, y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda local, como una modalidad de apoyo social dentro del Programa de Vivienda en Conjunto (PVC).
El objetivo es proporcionar "esquemas de apoyo y subsidios que permitan a las familias con mayor vulnerabilidad acceder a una vivienda adecuada".[37] Está limitado a apoyar a población en situación de vulnerabilidad, debido a que sus viviendas se en encuentran en riesgo a fenómenos hidrometeorológicos o a sismos.

El subsidio se ha transformado y ha evolucionado de acuerdo con los diferentes retos y riesgos que se han observado en la Ciudad de México. En una primera etapa (2001-2006), los subsidios se otorgaron

[35] CONAVI (2018), Libro Blanco del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, https://www.conavi.gob.mx/images/documentos/transparencia/rendicion_cuentas/Libro_Blanco_Programa_Subsidios_CONAVI_2012-2018.pdf
[36] Ley de Vivienda de la Ciudad de México, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1348-ley-de-vivienda-para-la-ciudad-de-mexico
[37] INVI, Reglas de Operación, https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e3/c3a/e48/5e3c3ae48812b018657528.pdf

mediante el Programa Emergente para la Prevención de Riesgo Hidrometeorológico, dando un apoyo para renta a las personas que habitaban viviendas en riesgo, ya sea estructural o por fenómenos hidrometeorólógicos. En el periodo 2007-2018, este subsidio se amplió sustancialmente, apoyando a cubrir el arriendo de 28,973 familias. De este número, 8,303 beneficiarios recibieron subsidios en 2018, debido a que las viviendas en que habitaban presentaban riesgo estructural derivado de los sismos de 2017 y 2018.

Características del subsidio para el arrendamiento en la Ciudad de México.
El subsidio se otorga para el "pago de renta […] en beneficio de personas que por su condición de vulnerabilidad y situación de riesgo es necesario reubicar de manera temporal o definitiva por riesgo estructural o hidrometeorológico". El monto del subsidio puede ir de los MX$1,500 a los MX$5,000 pesos mensuales (US$76 a US$256 dólares), y hasta por doce ocasiones en el plazo de un año.

Se requiere que la población cumpla con las características siguientes:

- Que tengan un ingreso de hasta 3 veces el salario mínimo diario (US$19).
- Tener un Alto o Muy Alto Grado de Vulnerabilidad: conformación familiar, nivel de estudios, ocupación, edad, discapacidad, dependientes económicos.
- Calidad y ubicación vulnerables de la Vivienda.

El trámite varía de acuerdo con la situación de riesgo en que se encuentren, observando el procedimiento siguiente:

Riesgo estructural

1. Escrito de solicitud del beneficiario o la representación social, dirigido al Director General del INVI;
2. Encontrarse validado en el Padrón de ocupantes originales del inmueble expropiado por riesgo estructural en favor del INVI.
3. Desocupar la vivienda en riesgo

Riesgo hidrometeorológico, geológico o fisicoquímico

1. Escrito de solicitud dirigido al Director General del INVI por parte de la Alcaldía que corresponda, con propuesta de suelo viable para construir vivienda;
2. Dictamen u Opinión Técnica que califique el grado y tipo de riesgo, así como la recomendación de desocupación de la vivienda y/o sitio, emitido por la Unidad de Protección Civil de la Alcaldía que corresponda.
3. Acta de desocupación de vivienda en riesgo expedida por la Alcaldía que corresponda.

Procedimiento de acceso al subsidio para arrendamiento en caso de riesgo.
El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, a través de la Subdirección de Alto Riesgo Estructural es "el área encargada de coordinar los procedimientos de Atención a Familias que habitan en Riesgo hidrometeorológico, geológico y fisicoquímico y Atención a Familias que habitan en Riesgo estructural". En esta dependencia, se inicia el procedimiento para la obtención del subsidio por dos vías:

- Solicitud por escrito por parte del solicitante, en caso de ser riesgo estructural;
- Escrito por parte de la alcaldía correspondiente, en caso de ser riesgo hidrometeorológico, geológico o fisicoquímico.

Una vez iniciado el procedimiento, es esa misma área la que da acompañamiento al trámite, e indica a cada uno de los beneficiarios el procedimiento a seguir. Aunado a lo anterior, las Reglas de Operación del programa establecen criterios de priorización de la población beneficiaria potencial:

- Madres o padres solteros con dependientes económicos.
- Jefas de familia con dependientes económicos.
- Personas mayores de 65 años.
- Población indígena.
- Personas con discapacidad.
- Habitantes de vivienda en alto riesgo hidrometeorológico, geológico o fisicoquímico y estructural.

En las Reglas de Operación se detalla el procedimiento administrativo detallado que debe observar el INVI, y sus diferentes áreas para el otorgamiento de subsidio, así mismo los mecanismos de verificación y control, así como las posibles sanciones o causales por las que puede ser rescindido el subsidio. En las propias reglas, se establece como excepción que, en caso de presentarse un desastre u situación de emergencia, se pueden agilizar o establecer lineamientos y procedimientos especiales para otorgar los subsidios.

C. LECCIONES APRENDIDAS

Esta política de otorgamiento de subsidios en el ámbito de la Ciudad de México, y de las 16 Alcaldías que la conforman, ha permitido atender los diferentes fenómenos que se observan periódicamente en la metrópoli, como la ocurrencia de sismos, inundaciones, deslizamientos, incendios, o fenómenos meteorológicos que afecten la integridad y habitabilidad de las viviendas de la ciudad. El otorgamiento emergente de este subsidio debería estar acompañado, sin embargo, de una política integral de mitigación y prevención.

Colombia

A. EL PROBLEMA A RESOLVER

En Colombia, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH de 2018, los hogares arrendatarios urbanos ascienden a 5.2 millones de hogares. De estos hogares se estima que el 41% (2.1 millones) tienen ingresos inferiores a 2 Salarios Mínimos Legales mensuales Vigentes (SMLM)[38] (US$462 dólares), y que 1.5 millones de los hogares arrendatarios tienen ingresos entre 2 y 4 SMLM (Entre US$462 dólares y US$924 dólares). En general, el 71% de los hogares arrendatarios (3.7 millones) clasifican, por su nivel de ingresos, dentro de los parámetros que tradicionalmente ha utilizado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda para otorgar subsidios de vivienda.

A su vez, debe considerarse que de los jefes de hogar arrendatarios con ingresos inferiores a 4 SMLM (US$924 dólares), el 54% están vinculados al mercado laboral informal lo que supone que sobre este

[38] 1 SMLMV es igual a $877.802 pesos colombianos o US$231 dólares

conjunto de hogares (cerca de 2 millones), las condiciones de acceso a fuentes de trabajo e ingresos se han deteriorado sustancialmente en las últimas semanas, a causa de los efectos del COVID-19.

Si de los 2 millones de hogares arrendatarios con ingresos inferiores a 4 SMLM (US$924 dólares) y vinculados al mercado laboral informal, el 30% tuviera problemas para pagar su canon de arrendamiento (como está pasando en la actualidad en EEUU), se estima que al menos 622 mil hogares arrendatarios no tendrían los recursos suficientes para pagar su arrendamiento en el mes de mayo y junio. Dichos hogares a su vez, pagan un promedio mensual de arriendo de US$87, con lo cual se estaría estimando, de manera conservadora, un faltante para el pago de cánones de arrendamiento al mes, de US$54.2 millones.

Mención especial merecen los hogares venezolanos en arrendamiento. Utilizando la GEIH de 2019 se estima que en las principales ciudades del país se tiene un total de 546 mil hogares urbanos que hace 12 meses o hace 5 años vivían en Venezuela. De estos, el 92% de los hogares, es decir 500 mil familias, manifiestan que viven en arrendamiento, lo que representa algo más del 9% del total de hogares que viven en arrendamiento en los centros urbanos de Colombia.

Los 500 mil hogares venezolanos pagan mensualmente una suma equivalente a US$81 lo que equivale a un mercado de arrendamiento para familias venezolanas que asciende al mes a US$41 millones. No obstante, la distribución de los hogares arrendatarios venezolanos no es homogénea por niveles de ingreso. En efecto, los hogares venezolanos con ingresos inferiores a 2 SMLM son el 55% del total (276 mil hogares), pagan en arriendo un promedio mensual de US$58, lo que da un gasto total mensual en arrendamiento de US$16.2 millones.

B. EL DISEÑO INICIAL

Para dar respuesta a esta situación, inicialmente el MVCT formulo una política de entrega de subsidios de arrendamiento y de arrendamiento con opción de compra, el cual denominó “Semillero de Propietarios” y estableció una meta inicial de entregar 200 mil subsidios a hogares que cumplieran con los requisitos establecidos en la normatividad vigente[39].

El Programa busca la entrega de un subsidio para el pago del canon de arrendamiento de una Vivienda de Interés Social (nueva o usada), por una valor mensual de hasta 0.6 SMLMV (US$139) al momento de asignación del subsidio para cada canon de arrendamiento, hasta por veinticuatro (24) meses. Cumplido este plazo, el hogar beneficiario puede ejercer la compra de la vivienda (o de otra) y puede aspirar a tener un subsidio de vivienda nueva en el marco del Programa Mi Casa Ya.

Los hogares beneficiarios del subsidios deben tener ingresos inferiores a 2 SMLMV (US$462 dólares) y deben cumplir con requisitos adicionales como no haber recibido un subsidio previamente por parte de Fonvivienda, no ser propietarios de una vivienda y deben garantizar el pago del valor de arrendamiento no cubierto por el subsidio y realizar un ahorro mensual de aproximadamente US$58 dólares.

[39] Con el Decreto 2413 de 2018 se adiciono el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento y Arrendamiento con opción de compra "Semillero de Propietarios" y se dictan otras disposiciones.

Los hogares interesados en ser beneficiarios del programa podrán inscribirse directamente a través de la página web del Ministerio: http://portal.minvivienda.local/semillerodepropietarios. Se realizará una primera verificación del cumplimiento de los requisitos del hogar para acceder al subsidio de arrendamiento e indicará el resultado de dicha verificación en el sistema de información. Surtido este trámite, el hogar postulante podrá acceder a la oferta de vivienda del programa a través del gestor inmobiliario, el cual emitirá el concepto favorable para la firma del contrato de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra y dejará constancia de lo anterior en el respectivo sistema de información.

Los contratos de arrendamiento o de arrendamiento con opción de compra que suscriban los hogares que resulten beneficiarios del programa, deberán ser objeto de una garantía que cubra el posible incumplimiento de los mismos, incluyendo lo relacionado con la restitución final del inmueble. FONVIVIENDA podrá pagar el costo de adquisición de la garantía ya sea directamente o a través del patrimonio autónomo para la administración de los recursos del programa.

Posteriormente, en el año 2019 se genera una alternativa de operación del programa denominado "Semillero Ahorradores" y busca incentivar el ahorro y la bancarización de los hogares.

En primera instancia el hogar interesado se postula para ser habilitado. Una vez se surta este proceso, el hogar debe acreditar un ahorro de US$1.040 dólares (hasta 18 meses). El Gobierno le aporta US$1.390 dólares. Posteriormente el hogar obtiene un crédito hipotecario o leasing habitacional en el banco de su preferencia. Una vez se cumplen estos requisitos el hogar se vincula para tener un subsidio de vivienda nueva en el marco del Programa Mi Casa Ya.

Subsidio Arrendamiento Temporal, Sin Opción de Compra - MVCT.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha proyectado un borrador de Decreto *"Por el cual se modifica y adiciona el capítulo 6 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 relacionado con el subsidio familiar de vivienda aplicable a contratos de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra"*

Esta estrategia se enmarca en el Programa Semillero de Propietarios y genera una línea adicional de aplicación del subsidio de arrendamiento, pero sin opción de compra el cual podrá beneficiar a hogares nacionales colombianos y extranjeros con permiso especial de permanencia en Colombia.

Podrán ser beneficiarios del subsidio temporal de arrendamiento los hogares conformados por una o más personas que integren el mismo núcleo familiar, incluidos los cónyuges y las uniones maritales de hecho incluidas las conformadas por parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil.

La focalización de hogares la realizará la Entidad Territorial correspondiente, en función de las necesidades identificadas en su territorio. Así las cosas, las entidades territoriales serán las encargadas de focalizar a los potenciales beneficiarios y postularlos para la asignación del subsidio ante Fonvivienda. El subsidio temporal de arrendamiento será otorgado de forma concurrente entre el Gobierno Nacional y municipios o distritos capitales de departamento.

El esquema operativo del subsidio temporal de arrendamiento establece que los recursos podrán manejarse a través un patrimonio autónomo que constituya Fonvivienda. A través del patrimonio autónomo podrán pagarse todos los costos en los que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación y cualquier otro que se requiera para el desarrollo, implementación y divulgación de esta modalidad de subsidio, así como contratarse lo necesario para la asistencia, ejecución y todas las demás actividades que se requieran para el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad otorgante.

Los actores que participan en esta modalidad son: i) El MVCT y Fonvivienda, ii) La Entidad Territorial (Municipios o Gobernaciones), iii) La Fiduciaria contratada para el manejo de los recursos, iv) el hogar beneficiario, v) el arrendador.

El ciclo de ejecución de los subsidios temporales de arrendamiento, considera las siguientes fases:

A. Identificación de Hogares por parte del Municipio.

B. Recolección de la información y consolidación de la misma.

C. Postulación de los hogares ante Fonvivienda

D. Asignación del subsidio por parte de Fonvivienda.

E. Giro de Recursos a la Entidad Territorial para que se entreguen los recursos al arrendatario.

Fuente: MVCT-Fonvivienda

Es preciso indicar que son obligaciones del Municipio las siguientes:

- Establecer un plan de acompañamiento social dirigido a los beneficiarios del subsidio, incluyendo una estrategia de atención para el hogar una vez finalice el subsidio temporal reglamentado en el presente decreto.
- Efectuar revisiones periódicas aleatorias para verificar habitabilidad y cumplimiento de condiciones de asignación del subsidio.
- Entregar informes a Fonvivienda sobre la ejecución de los subsidios.
- Aportar los recursos de contrapartida del subsidio territorial concurrente, que defina Fonvivienda en el desarrollo de la estrategia de aplicación del subsidio temporal de arrendamiento.

Los recursos del subsidio temporal de arrendamiento asignado por Fonvivienda se girarán directamente a la entidad territorial a través del mecanismo que establezca el MVCT mediante acto administrativo. La entidad territorial será la encargada de efectuar los giros del subsidio asignado por Fonvivienda y el subsidio territorial concurrente, directamente al arrendatario

Los hogares que se deseen postular al subsidio de arrendamiento temporal, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

a. Contar con el puntaje de corte o grupo poblacional del SISBÉN que establezca el MVCT.

b. No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda o de las coberturas de tasa de interés establecidas en los decretos 1068 de 2015 y 1077 de 2015, salvo quienes perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999 o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno.

c. No ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional.

d. Tener un contrato de arrendamiento en las modalidades de pensión o compartido, de conformidad con los literales (c) y (d) del artículo 4 de la Ley 820 de 2003.

Es importante tener en cuenta que este subsidio de arrendamiento temporal podrá aplicarse de igual forma en el pago de un canon de sobre viviendas que hayan sido mejoradas y habilitadas en el marco del Programa CDVD. Con el propósito de contribuir en la generación de oferta de viviendas aptas para arrendamiento, los recursos del Proyecto pueden destinarse a la habilitación o ampliación de unidades que cumplan con requisitos mínimos de habitabilidad.

Fuente: MVCT-Fonvivienda

C. LECCIONES APRENDIDAS

- En la parte inicial del Programa no se consideró la operación del mismo por intermedio de gestores inmobiliarios, lo que generó que las empresas constructoras no le apostaran al programa, fundamentalmente porque su negocio es construir y vender y no arrendar. El MVCT atendiendo la poca oferta de vivienda, vinculo a las inmobiliarias del País para que participaran en el Programa como gestores inmobiliarios.

- Un cuello de botella identificado fue el de la suscripción de contratos de arrendamiento y la garantía de pago por parte de los beneficiarios. Para estos efectos, el MVCT incluyó la obligación de constituir garantías para cubrir posibles incumplimientos por parte de los hogares, en donde se incluye además la garantía relacionada con la sustitución del inmueble. La norma vigente establece la posibilidad de que el costo de la garantía sea asumido por Fovivienda.

- En la práctica se identificó que hay un grupo poblacional que tiene recursos ahorrados y que no necesariamente deben estar vinculados con contratos de arrendameinto a 24 meses. Para atender esta necesidad se genera la línea Semillero de propietarios – Ahorro que permite acelerar el proceso de adquisición de una vivienda.

- El Gobierno de Colombia vienen trabajando en una medida que apoye a los hogares arrendatarios (Colombianos o extranjeros) que se han visto afectados por el COVID-19, para lo cual trabaja en la reglamentación de una línea de subsidio de arrendamiento temporal, sin opción de compra, que ha denominado “Techo Solidario” y que busca atender a hogares que viven en condiciones de alta vulnerabilidad, apoyándolos en acceder a una solución de vivienda con mejores estándares de calidad y de acceso a servicios públicos.

4. Experiencias latinoamericanas en mejoramiento de vivienda

Colombia

El Gobierno de Colombia, a través de sus ministerios de Vivienda y Agricultura, y del Departamento para la Prosperidad Social, viene implementando desde finales de 2018 el Programa "**Casa Digna-Vida Digna"**. El programa tiene por objeto mejorar la calidad de la vivienda y del entorno urbano, a través de un conjunto de intervenciones alrededor de tres componentes: 1) formalización de la propiedad; 2) mejoramiento de vivienda a través de la transformación progresiva de muros, pisos, cocina y baños, y del acceso a servicios públicos mediante conexiones en el domicilio (acueducto, alcantarillado y energía); y 3) mejoramiento de barrios a través de intervenciones en el espacio público, bibliotecas, colegios y centros de desarrollo infantil.

La implementación de este programa resultó de la decisión política del gobierno colombiano de desarrollar programas complementarios a los de subsidios existentes (a través del programa "Mi Casa Ya") para adquisición de vivienda, que no llegaban a alcanzar a la población de menores ingresos con déficit cualitativo. De acuerdo al análisis del Banco Mundial, a partir del Censo de 2018 y la data proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares, el déficit cuantitativo en Colombia se redujo entre 2005 y 2018, pero el déficit cualitativo empeoró, especialmente en áreas rurales, por deficiencias en el material del suelo, el acceso a servicios, y hacinamiento mitigable.

La política de vivienda en Colombia ha estado enfocada desde inicios de siglo en el otorgamiento de subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva; política que ha beneficiado en mayor medida a hogares urbanos de ingresos medios y que explica los resultados por el frente cualitativo antes mencionados. El mejoramiento de vivienda, por el contrario, ha sido una política más intermitente: tuvo una época de muy buena expansión en los 90, una experiencia intermedia entre 2007 y 2009 y un relanzamiento en 2019 a través del programa Casa Digna-Vida Digna.

La estrategia de este programa para abordar el déficit cualitativo en Colombia es el mejoramiento de vivienda tanto en ámbito urbano como rural, pero también incluye el otorgamiento de vivienda gratuita para los hogares más pobres. Las intervenciones son complementarias, de forma tal que, por ejemplo, aquellos barrios intervenidos para el mejoramiento de vivienda, son también objeto de procesos de regularización de la propiedad. Es importante resaltar que el programa no interviene barrios asentados en áreas riesgosas.

Los resultados alcanzados por el programa hasta el momento han tenido como limitante restricciones presupuestales y la capacidad operativa del programa. De un presupuesto de COP 130,000 millones en 2019 (8% del presupuesto de vivienda), el programa pasó a tener un presupuesto de COP 35,000 millones en el 2020 (es decir, solo 2% del presupuesto de vivienda). Los efectos de la crisis del COVID-19 en términos de desempleo y pobreza imponen retos aún mayores al programa para lograr alcanzar los objetivos. Sin embargo, es importante destacar que la inversión en mejoramiento de vivienda es una solución más costo-efectiva, en la medida en que importa menores recursos por unidad habitacional como se puede observar en la tabla siguiente.

Tabla 1. Colombia: Inversión requerida por unidad de vivienda según tipo de solución (US$)

SOLUCIÓN DE VIVIENDA	COSTO POR UNIDAD	DESCRIPCIÓN
1. MEJORA DE VIVIENDA		
1.1 Mejora con o sin intervenciones estructurales.	USD 4,390	Diferentes mejoras, estructurales o no estructurales, de acuerdo a una evaluación de la vivienda.
1.2 Conexión de agua o desagüe.	USD 2,400	Conexión a la red e instalación de un baño completo.
1.3 Expansion or densification.	USD 2,900	Un cuarto de 9 m^2 y un baño de 2.25 m^2.
1.4 Piso de concreto.	USD 1,785	USD 36 por metro^2 de piso mejorado por un total de 50m^2.
1.5 Construcción en suelo propio (cuando más de un hogar vive en una vivienda).	USD 11,970	Una vivienda adicional en el patio o en un terreno vacío.
2. VIVIENDA NUEVA		
2.1 Subsidio Completo (Vivienda Gratis).	USD 17,100	Vivienda de 45m^2.
2.2 Subsidio Parcial (30% del valor de la propiedad, ABC).	USD 5,130	Vivienda de 45m^2, con una hipoteca.
2.3 Subsidio de la Tasa de Interés.	USD 2,800	5 puntos porcentuales cubiertos por 7 años, Valor estimado de la hipoteca, USF 11,900 por una vivienda de USD 17,000. Generalmente opera en combinación con 2.2.
3. ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA		
3.1 Subsidio al arrendamiendo por 18 meses.	USD 1,728	Subsidio mensual de arrendamiento de USD 96 por 18 meses.

Con todo y ello, la experiencia de Colombia resulta útil en términos de la decisión política que implica generar un quiebre en el enfoque tradicional, para atender también el déficit cualitativo y no solo el déficit cuantitativo. Es decir, en la posibilidad de balancear mejor la política de vivienda y generar dos líneas de acción claras: por un lado continuar promoviendo el acceso a vivienda nueva, y por otro lado, asegurar que las condiciones de habitabilidad de los hogares con déficit cualitativo de vivienda sean atendidas. Es de destacar además la combinación de intervenciones que permite el programa, dado que las mejoras a la vivienda, se combinan además con el saneamiento legal de la propiedad y la mejora del entorno, proveyendo así de una solución más integral.

México

El Gobierno de México (GdM) también ha tomado la decisión política de hacer frente al déficit habitacional cualitativo --el lado más apremiante del problema de vivienda en México, que afecta entre 28% y 45% de los hogares del país. Los retos que enfrenta el GdM son similares a los que enfrenta Ecuador: de acuerdo a los análisis del Banco Mundial, 1 de cada 5 hogares carece de acceso a servicios básicos como agua y saneamiento; 1 de cada 4 viviendas está construida con materiales inadecuados; el 63.8% de las viviendas son autoconstruidas; y el 58% de las más pobres (de quintiles 1 y 2) requieren de mejoramiento, expansión o reconstrucción.

Luego de una larga tradición de producción de vivienda con otorgamiento de créditos hipotecarios, en 2012 la estrategia tuvo un giro importante hacia el problema del déficit urbano y la necesidad de poner coto a la expansión urbana. Entre 2012 y 2019, el 10.3% de los subsidios para vivienda dirigidos a para familias de bajos recursos, se destinó a apoyar la autoconstrucción, y el 19.1% fue hacia mejoramiento de vivienda. A lo largo de estos años, México logró acumular mucha experiencia en materia de mejoramiento de vivienda a través de diversos programas, pero no fue sino hasta el 2019 que el problema del déficit cualitativo fue abordado de manera más oficial.

Todos estos cambios se reflejaron en el **Programa Nacional de Vivienda 2019-2024** (PNV), en las modificaciones de la Ley de Vivienda de 2019, y en las Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2019. En el PNV se reconoce a la vivienda social como una prioridad, y el GdM anuncia "miles de acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda". En línea con ello, en 2019 se incrementó la asignación de recursos públicos a los programas de vivienda para abordar el déficit cualitativo, pero en general, el financiamiento para mejoramiento de vivienda ha llegado a alcanzar el 43% de los recursos, habiendo representado poco más del 2% en 2006.

Sobre la base de dicha estrategia y apoyándose en los programas en marcha, en abril de 2020, en respuesta a la crisis del COVID-19, el GdM lanzó el **Programa de Emergencia para la Reactivación de la Economía**, que comprende una serie de inversiones para mejoramiento de vivienda y mejoramiento de barrios en los municipios más pobres del país:

- Con una inversión adicional de US$769 millones, se amplió la cobertura del **Programa de Mejoramiento Urbano**, para beneficiar a 50 municipios adicionales a los inicialmente previstos; es decir, a un total de 68 municipios. El programa está diseñado para proveer un conjunto integrado de intervenciones, incluyendo mejoras en infraestructura urbana según planes urbanos (pavimentación, colegios, parques, centros comunitarios, servicios de agua y saneamiento, e inversiones en movilidad urbana sostenibles como ciclovías); regularización de predios, y subsidios dirigidos a municipalidades para fortalecer sus capacidades de planificación urbana[40].
- Adicionalmente, el programa de Emergencia incluye una inversión de US$$440 millones para el **mejoramiento de 100 mil viviendas y la ampliación de otras 65 mil** de los municipios que forman parte del Programa de Mejoramiento Urbano. Los recursos serán colocados para dar soporte a los procesos incrementales de autoconstrucción liderados por los propios beneficiarios.

Cabe destacar que, adicionalmente a la promoción del mejoramiento del stock de vivienda existente, el giro en la política habitacional mexicana ha buscado también promover y acompañar los procesos de autoconstrucción de la población, que son responsables de 2 de cada 3 viviendas existentes. Así, durante 2020 el GdM lanzó nuevos programas dirigidos especialmente a la autoconstrucción como **ConstruYO del INFONAVIT** y el **Programa Emergente de Vivienda 2020 de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)**, que busca contribuir a reactivar las economías locales y la generación de empleo en la industria de la construcción en materia de vivienda mediante el otorgamiento de apoyos económicos a familias de bajos ingresos. Más recientemente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y los organismos nacionales de vivienda firmaron el Convenio Nacional

[40] Cabe destacar que, entre los requisitos para ser beneficiario del Programa de Mejoramiento Urbano, no se exige título de propiedad sobre la vivienda a intervenir, sino solo ser legítimo posesionario. Tampoco se exige no haber sido beneficiario de otro subsidio con anterioridad --solo si se hubiera recibido recientemente entre 2019 y 2020. Dentro de la población objetivo se prioriza a las jefes de hogar mujeres, a población indígena, y aquella con ingresos inferiores a US$$340.

por la Autoconstrucción, el mismo que busca articular a los organismos de vivienda para que actúen de manera consistente y coordinada en apoyo de programas de autoconstrucción.

El Banco Mundial ha acompañado al GdM en estos esfuerzos a lo largo de los últimos años y en la actualidad, a través de dos proyectos:

- En 2017, en alianza con la CONAVI como entidad implementadora, se lanzó el **Proyecto Mejoramiento del Acceso a la Vivienda Social Asequible** (P157932), un proyecto de 5 años, con un financiamiento del Banco Mundial por US$$100 millones, orientado a proveer a hogares de menores ingresos apoyos directos para la adquisición de viviendas, así como subsidios y asistencia técnica para la autoproducción de vivienda resilientes, bajo técnicas de construcción que promueven la sostenibilidad y la eficiencia energética de las mismas, así como también asistencia para fortalecer instrumentos de planeamiento urbano a nivel local. Como resultados a la fecha, el proyecto ha beneficiado a un total de 21,212 hogares, (la mitad con subsidios para la adquisición de vivienda, y la otra mitad con subsidios para la autoproducción de vivienda), de los cuales 49% son jefaturadas por mujeres, 51% trabaja en el sector informal, y 94% tienen ingresos menores a 2.6 salarios mínimos. Adicionalmente, el 100% de las nuevas unidades construidas han incorporado ecotecnologías.
- Para el presente año y por los próximos 5 años (2021-2025) se tiene previsto implementar el **Proyecto de Apoyo a la Vivienda Social Resiliente** (P173570 - en preparación), con un financiamiento de US$150 millones, siempre a través de la CONAVI como entidad implementadora, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la vivienda de hogares vulnerables en municipios seleccionados. Ello a través de apoyo directo a las familias, mediante subsidios y asistencia técnica, para el mejoramiento, ampliación, o autoconstrucción de viviendas. El proyecto espera impactar en 35 mil hogares vulnerables, y contará para ello con una doble focalización: a) a nivel de hogar, en familias de bajos ingresos, población indígena, madres solteras, y trabajadores informales sin acceso a crédito formal; y b) a nivel territorial, en municipios con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, inseguridad ciudadana, concentración de población indígena, y déficit de vivienda e infraestructura urbana.

Indonesia

El Gobierno de Indonesia viene implementando desde 2006 un **Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Vivienda** (*Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya* - ***BSPS***), que ofrece subsidios a hogares de bajos ingresos para mejorar sus viviendas o construir nuevas. La experiencia de este programa es interesante en términos de abordaje del problema del déficit cualitativo de vivienda, dado el tamaño de la población en Indonesia y su creciente proceso de urbanización, así como también dado el nivel de exposición a riesgos de desastres, especialmente terremotos, que enfrentan los hogares, por la ubicación del país en una de las zonas más propensas a dichos eventos en el mundo. Se estima que los costos de reconstrucción en que incurre el país son de alrededor de 300 a 500

millones anualmente[41], mientras que las pérdidas económicas por desastres se calculan en US$2.2 a 3 billones anualmente[42].

La mala calidad de la vivienda en Indonesia explica en gran parte estas pérdidas económicas y los costos para levantarlas nuevamente representan típicamente la mayor parte de los costos de reconstrucción post-desastre en Indonesia[43]. Al igual que en Ecuador, la vivienda de mala calidad en Indonesia, normalmente ubicada en zonas peligrosas, es resultado de procesos informales de expansión urbana que surgen, entre otros factores, como consecuencia de la inaccesibilidad de la vivienda formal para la población de menores recursos[44]. Así, se estima que el 70% de la población autoconstruye, 25 millones viven en barrios informales, y el déficit cualitativo se calcula en 3.4 millones de viviendas de mala calidad[45].

En ese contexto, el programa de asistencia para mejoramiento de vivienda BSPS constituye un programa fundamental para asegurar la resiliencia de la vivienda de la población más vulnerable en Indonesia. De acuerdo a los hallazgos del Banco Mundial, algunos aspectos clave del programa son los siguientes:

- *Objetivo del programa:* el programa BSPS busca reducir el déficit de vivienda entre la población de menores ingresos a través de a) mejoramiento de vivienda, y b) construcción de vivienda nueva,
- *Público objetivo:* el programa focaliza a hogares con ingresos por debajo del salario mínimo (US$172);
- *Monto del subsidio:* el monto de la ayuda por hogar para mejoramiento de vivienda o construcción va de US$1,117 - US$2,333.
- *Destino del subsidio:* en su mayor parte (de 72%) se destina a financiar los materiales de construcción, mientras que los costos de mano de obra absorben el 12%.
- *Co-financiamiento con hogares:* el programa logra apalancar de 50% a 300% de recursos familiares y de la comunidad para co-financiamiento de los proyectos lo que amplifica el impacto del subsidio.
- *Apoyo comunitario:* las obras se realizan con el apoyo de facilitadores comunitarios que proveen de asistencia técnica y supervisión durante el proceso para control de calidad. El programa incluye la conformación de grupos de ayuda de 15 a 20 familias que se apoyan entre ellos durante las distintas fases de los proyectos.
- *Estándares de calidad:* el programa establece estándares de calidad en materia de: a) seguridad estructural, b) salud (adecuada ventilación, iluminación, agua potable, electricidad y servicios higiénicos), y c) espacio (áreas mínimas) que las obras de mejoramiento de vivienda deben respetar.

[41] "Indonesia - Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)."
[42] World Bank, "Resilient Recovery through Reconstruction and Rehabilitation in Central Sulawesi."
[43] World Bank, "Indonesia: Advancing a National Disaster Risk Financing Strategy - Options for Consideration."
[44] Ibid.
[45] Rufianne, Griya. Home Improvement Program as a Critical Tool for COVID-19 response and recovery. The Case of Indonesia. Mayo, 2020. World Bank Group, Urban, Disaster, Risk management, Resilience & Land.

- *Articulación interinstitucional:* el diseño del programa incluye la cooperación de los 3 niveles de gobierno, siendo el gobierno central el encargado del diseño y lineamientos, y los gobiernos provinciales y locales de la focalización de los beneficiarios en el territorio.
- *Soporte a beneficiarios:* los beneficiarios reciben apoyo directo de facilitadores para la elaboración de planos, el proceso de construcción, para monitoreo y evaluación.

En términos de impacto, el programa BSPS ha beneficiado desde 2006 a 1.48 millones de hogares, y entrega anualmente de 150 a 200 mil unidades --resultado que se ha multiplicado 72 veces en los últimos 13 años. Además, el programa ha logrado capturar a los hogares de menores ingresos y más vulnerables: el 90% de los beneficiarios tienen ingresos informales, 38% son jefes de familia mujer, y 26% son adultos mayores[46].

Sin perjuicio de estos logros, el programa deja lecciones también respecto de la importancia de prestar atención a los procesos vinculados a asegurar la calidad estructural de la construcción, siendo este aspecto una oportunidad de mejora para el programa: si bien una encuesta en 2020 encontró que el 78% de las unidades mejoradas como parte del programa alcanzó los estándares de salud, y 93% los estándares de espacio mínimo, solo 29% alcanzó los estándares de seguridad estructural (aunque otro 35% de viviendas está cerca de cumplir dichos estándares).

El Banco Mundial identificó como causas que explican el menor cumplimiento de los estándares de calidad estructural: por un lado, la entrega del subsidio en dos etapas, una primera al 30% de la obra, y una segunda atada a la finalización de la obra en lugar que a su calidad. Por otro lado, está la cantidad de facilitadores disponibles y las limitadas capacidades técnicas para poder monitorear adecuadamente el proceso. El Gobierno de Indonesia introdujo cambios en el programa para el uso obligatorio de listas de cotejo, mejoras en los procedimientos de construcción y en la capacitación de los facilitadores, que mejoraron el porcentaje de viviendas que alcanzaron el estándar de calidad estructural de 11% en 2019 a 29% en 2020. El Banco Mundial va a continuar apoyando al Gobierno de Indonesia para incrementar el número de viviendas atendidas por el programa que cumplen con los estándares de seguridad estructural establecidos, esperando alcanzar la mitad para el 2022.

[46] Rufianne, Griya. Home Improvement Program as a Critical Tool for COVID-19 response and recovery. The Case of Indonesia. Mayo, 2020. World Bank Group, Urban, Disaster, Risk management, Resilience & Land