DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR

DIRECCIÓN GENERAL DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

SOPORTE TEÓRICO NORMATIVO SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN ECUADOR:

CONCEPTOS, NORMATIVA Y BUENAS PRÁCTICAS

Defensoría del Pueblo
ECUADOR

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR

DIRECCIÓN GENERAL DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

SOPORTE TEÓRICO NORMATIVO SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN ECUADOR:

CONCEPTOS, NORMATIVA Y BUENAS PRÁCTICAS

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

SOPORTE TEÓRICO NORMATIVO SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN ECUADOR:
CONCEPTOS, NORMATIVA Y BUENAS PRÁCTICAS

Freddy Vinicio Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Marianela Maldonado López
Adjunta de Derechos Humanos y de la Naturaleza
Adjunta de Usuarios y Consumidores

Edwin Patricio Piedra Jácome
Director General de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios

Luis Macas Ambuludi
Director Nacional de Agua Saneamiento y Alcantarillado

Jenny Cañar Cueva
Directora Nacional de Electricidad, Telefonía, Gas y Otros Servicios Análogos

Elaboración:
Guido Moncayo Vives
Bolívar Quispe Quilapanta
Irina Naranjo Zolotova

Revisión editorial:
Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia
Juan Carlos Madera Velásquez
María Dolores Vasco
Ruth Llumipanta
Carla Gordón
Gabriela Lara

Diagramación:
Dirección Nacional de Comunicación Social
Javier Castillo

ISBN:
978-9942-8745-4-2

Avenida Juan León Mera N21-152 y Roca
Quito, Ecuador.
Telf: +593 2 382 9670
www.dpe.gob.ec

Contenido

Introducción 7

1. Conceptualizando el derecho a la vivienda.....8

1.1. Significado del derecho a la vivienda.....8

1.2. Instrumentos de derechos humanos.....11

1.3. Instrumentos programáticos.....12

1.4. Estándares del derecho a vivienda adecuada 16

2. Marco normativo del derecho a la vivienda en Ecuador 18

2.1. Constitución de la República de Ecuador 18

2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) 20

2.3. Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo (LOOTUGS).....22

3. Buenas prácticas a nivel regional.....23

3.1. Caso chileno.....23

3.2. Caso colombiano.....27

3.3. Caso peruano.....30

4. Contexto actual del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en Ecuador 33

Conclusiones 39

Recomendaciones 40

Lista de referencias 42

Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, estableció que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otras condiciones de vida, la vivienda.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), vigente desde hace medio siglo, ratifica que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado, para el efecto, deja explícito derechos fundamentales como la vivienda adecuada.

La Observación general N.º 4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales identifica algunos criterios o estándares del derecho a vivienda adecuada, a pesar de que considera que la adecuación de una vivienda está determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos, entre otros.

En Ecuador, la Constitución de la República pone de manifiesto el derecho de las personas a una vida digna, que asegure, entre otros, el derecho a la vivienda (CRE, 2008, art. 66). Así mismo, dispone que 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 (CRE, 2008, art. 30).

En este sentido, el derecho a la vivienda adecuada es un derecho humano que, a su vez, está vinculado al derecho a un nivel de vida adecuado, establecido y reconocido en diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y en la Constitución de la República de Ecuador. De este modo, la vulneración del derecho a la vivienda adecuada genera riesgo en el ejercicio de otros derechos como: agua, salud, protección de la familia, integridad personal, comunicación, trabajo, educación, hábitat seguro y saludable; y, a gozar de los beneficios del progreso científico, etc.

Con estos antecedentes, el presente documento se focaliza en el derecho de las personas a una vivienda adecuada, como piedra angular para el ejercicio de derechos constitucionales y aquellos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos. De esta manera, el documento se desarrolla en función de la normativa nacional e internacional del derecho a la vivienda y los estándares que se deben cumplir para su ejercicio, y cuyo goce permita a la ciudadanía alcanzar un nivel de vida adecuado.

1. Conceptualizando el derecho a la vivienda

1.1. Significado del derecho a la vivienda

Según Senosiain (2013, p. 97) el origen de la vivienda se remonta al inicio de la humanidad en la que las personas dormían encima de los árboles a fin de "protegerse de los ataques de las fieras". Es así como el instinto de supervivencia generó en el ser humano la necesidad de protegerse del ambiente y los depredadores. Es importante resaltar el hecho de que en los inicios de la humanidad la caverna, más que hogar o morada, se utilizaba como una guarida, de hecho se ocupaba especialmente en invierno y cuando se presentaban eventos climáticos adversos. La aparición de la vivienda como lugar de morada permanente es ulterior, para esto se requirió el desarrollo de la agricultura, cuando la humanidad comenzó a ser sedentaria (p. 101). Es así que "los asentamientos humanos constituyen un fenómeno relativamente reciente, precedido por un largo período en el que el ser humano fue nómada" (p. 137).

Por otro lado, el autor considera a la casa como "la barrera protectora entre [la humanidad] y el peligro":

> Es el espacio mágico donde el temor se deja afuera de la guarida. La casa debe ser nuestra segunda piel, el refugio acogedor que nos acoja día tras día" (p. 188). Esta es la definición que el arquitecto mexicano Javier Senosiain hace del concepto casa, que para el presente estudio es un símil de la vivienda, aquel lugar seguro en el que la persona puede ser "sí misma", donde se despoja de todo peso y toda fachada que el día a día obliga a cargar cada mañana al salir de su morada (Senosiain, 2013, p. 188).

Así también, el goce y disfrute del derecho humano a una vivienda adecuada desencadena y ejerce una serie de derechos conexos, los cuales tendrían pocas o inclusive nulas posibilidades de desarrollarse sin el acceso fundamental a una vivienda digna. Pisarello (2009) enfatiza que "el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional está vinculado a su consideración como una necesidad básica imprescindible para vivir con dignidad y seguridad, a desarrollar libremente la propia personalidad y a participar, incluso, en los asuntos públicos" (p. 2).

El derecho a una vivienda adecuada transversaliza el desenvolvimiento cotidiano de las personas. Una persona que tiene acceso a una vivienda adecuada puede desarrollar sus actividades diarias con normalidad y con las facilidades necesarias para hacerlo de manera exitosa, en cambio

> Su vulneración pone en entredicho la integridad física y mental de las personas, su vida privada y familiar, y su libertad de residencia. La ausencia de una vivienda digna afecta a la salud y al medio ambiente, tanto en términos individuales como colectivos, y menoscaba el derecho al trabajo, a la educación e incluso a la participación. No es extraño, por ello, que la garantía del derecho a la vivienda aparezca vinculada, cada vez más, a la del derecho más amplio a un entorno urbano inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado o, si se prefiere, al derecho a la ciudad (Pisarello, 2009, p. 2).

En este punto es importante resaltar que la vivienda se constituye en un derecho porque, además de lo descrito con antelación, en una economía de subsistencia y de informalidad, tener un lugar apto para vivir ayuda a fundamentar la estructura productiva y económica de los hogares. “La vivienda en nuestro país y para las clases populares representa un bien que es utilizado de manera productiva, contribuyendo al desarrollo de la economía familiar” (DPE, 2013, p. 35). En otras palabras, su importancia radica, además, en instituirse como patrimonio familiar y como generador y acumulador intrínseco de valor.

> La vivienda constituye uno de los principales activos con que cuentan los hogares. Esto es así en tanto el gasto en vivienda representa una proporción considerable del presupuesto familiar entre los arrendatarios, al tiempo que implica un ahorro igualmente importante cuando se dispone del bien en propiedad o usufructo” (Fuentes, 1999, p. 4).

Al respecto, se puede mencionar la investigación realizada por Moser (2010) en el barrio Indio Guayas de Guayaquil durante los años 1978-2004:

> La vivienda no era solo el componente más importante del capital físico, sino también el primer activo acumulado. Aunque su posesión no logrará sacar de la pobreza a todos los hogares, diversas razones la hacían un prerrequisito para la acumulación de otros activos. Primero, en su calidad de refugio, la vivienda reducía la vulnerabilidad física de la familia propietaria, al igual que la fragilidad socioeconómica de los miembros de la familia, que a menudo se “allegaban” en los tiempos adversos. Segundo, con el tiempo se convertían en un mecanismo capaz de generar ingresos adicionales; había diversas opciones para ello, como las empresas domésticas, alquiler

> [...], y dinero en efectivo obtenido de las subdivisiones. Finalmente, a muchos de la generación siguiente el solar original les seguía ofreciendo refugio como adultos con sus propias familias, con casas ampliadas [...] o estructuras separadas en el mismo terreno. (p. 45-47).

Es por esto que el análisis de la vivienda como un derecho fundamental tiene que ser valorado desde el punto de vista económico y financiero, en el que la familia puede constituirse en beneficiaria superavitaria o en víctima deficitaria; se considera que "el análisis de la vivienda como un bien que permite satisfacer las necesidades habitacionales de la familia es una aproximación parcial que este derecho juega en la estrategia de vida de la familia" (Fuentes, 1999, p. 4). Al ser la familia propietaria de su vivienda, tiene la oportunidad de, además de satisfacer las necesidades de habitación de la unidad familiar, recibir parientes o amistades, generar ingresos mediante el arriendo, servir como garantía de crédito mediante hipoteca, entre otros (Fuentes, 1999).

Es innegable que el derecho a una vivienda digna recae fuertemente sobre el Estado y las políticas públicas que se definan al respecto. La importancia de responder de manera especial a las necesidades de los grupos de atención prioritaria requiere de acuerdos sobre los criterios de focalización para concretar las estrategias de implementación en la práctica (subsidios de vivienda, de arriendos, combinados, etc.), entre otros elementos que deben integrarse de manera efectiva para la optimización de los recursos escasos. Pisarello (2009) lo explica de la siguiente forma:

> El derecho a la vivienda, como todos los derechos sociales, comporta para los poderes públicos no solo obligaciones positivas, de prestación (como la construcción de viviendas públicas o las ayudas al alquiler), sino también negativas, de abstención (como la prohibición de desalojos arbitrarios) o de protección frente a actuaciones provenientes de terceros (como la prevención de abusos por parte de propietarios, agencias inmobiliarias o bancos). Por el contrario, los poderes públicos deberían demostrar, en caso de ser requeridos, a) que están realizando el máximo de esfuerzos (legislativos, administrativos), b) hasta el máximo de recursos disponibles (humanos, de información, financieros), c) para satisfacer al menos el contenido mínimo del derecho, d) dando prioridad a los casos más urgentes y a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad (p. 3).

El derecho a la vivienda adecuada tiene a su alrededor muchos más derechos conexos, hacia arriba y hacia abajo. Al decir hacia arriba se lo relaciona a esa instancia superior que lo contiene: el derecho a un hábitat seguro y saludable, pues la vivienda es parte del contexto social, físico y organizativo-administrativo que definen el hábitat. Como afirma Pisarello (2009), "el derecho constitucional a la vivienda tampoco puede considerarse un simple derecho privado, desvinculado

del hábitat en el que se ejerce. Y al mencionar hacia abajo, se refiere a todas las características que la vivienda debe contener para ser adecuada, y que serán abordadas más adelante.

1.2. Instrumentos de derechos humanos

La Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución N.º 217, del 10 de diciembre de 1948, adoptó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este instrumento internacional de derechos humanos, en su artículo 25, establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, compromete a los Estados parte del pacto a reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

De esta manera, queda evidenciado que para el ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado de las personas es indispensable que sea efectivo el derecho a vivienda adecuada.

La Observación general N.º 4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con fundamento en el derecho a una vivienda adecuada enunciado en el artículo 11, párrafo 1 del PIDESC, identifica algunos criterios o estándares del derecho a vivienda adecuada, aun cuando considera que la adecuación de una vivienda está determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos, entre otros. Estos estándares son: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad; asequibilidad, lugar y adecuación cultural (ONU, 1991, p. 5).

Esta observación resalta la importancia y obligación de los Estados en cuanto a la vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda. Para el efecto, el Estado debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base

de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1) destacan la necesidad de "proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de la sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda". Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos (ONU, 1991, p. 5).

1.3. Instrumentos programáticos

a) Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, considerándola como un "plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad" (ONU, 2015, p. 1). Esta agenda incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas a cumplirse hasta el año 2030.

Para su aplicación, se destacan las siguientes esferas:

Las personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

El planeta

Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La prosperidad

Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por qué el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza (ONU, 2015, p. 2).

La agenda reafirma la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional, en este sentido, recuerda que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

En este sentido, la Agenda 2030 busca un espacio de convivencia futuro apto para un desarrollo próspero de las personas en armonía con la naturaleza, justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables, y en el marco de respeto, protección y promoción de los derechos de todos los seres humanos.

El Objetivo N.º 11 de la agenda establece como primera meta a 2030, “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (ONU, 2015, 24). Esta meta está vinculada directamente con el derecho de las personas a vivienda adecuada.

Conforme los estándares mínimos del derecho a vivienda adecuada establecidos en la Observación general N.º 4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todas las personas beneficiarias del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a: agua potable, energía para la cocina, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos, entre otros. En concordancia con esta posición desde la visión de los derechos humanos, la Agenda 2030, aborda el acceso universal y equitativo al agua potable de calidad; así como el acceso equitativo a servicios de saneamiento, en el Objetivo N.º 6. De igual forma, en el Objetivo N.º 7 se aborda la garantía del acceso universal a servicios de energía, sin descuidar su uso eficiente y su producción desde fuentes renovables.

Las metas relacionadas con agua potable, saneamiento y energía son las siguientes:

- Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos
- Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables
- Para 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial
- Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua
- Para 2030, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos
- Para 2030, aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía
- Para 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética (ONU, 2015, p. 21).

La agenda considera fundamental el desarrollo de infraestructura para lograr el desarrollo sostenible, incluye la infraestructura para la comunicación y la información. De esta manera, la meta 17.8 propuestas en el Objetivo N.° 17 respecto de los servicios relacionados con la información y comunicación, propone:

> Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnología instrumental, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones" (ONU, 2015, p. 30).

b) Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana (NAU) fue proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en Quito el 21 de octubre de 2016. Este instrumento internacional establece los lineamientos cuya aplicación conduzca hacia entornos de convivencia humana justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, para promover la prosperidad y la calidad de vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás.

De esta manera, la NAU se fundamenta en una visión de asentamientos humanos donde se cumple con la función social y ecológica de la tierra, enfocada a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sin discriminación alguna. Así mismo, se logra el acceso universal al agua potable, al saneamiento y a la energía; entre otras condiciones fundamentales para una vida digna y próspera, en el marco de un desarrollo sostenible.

En cuanto al derecho a vivienda adecuada específicamente, la NAU establece compromisos concretos de los Estados, en la aplicación de políticas públicas, relacionadas con viviendas asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas respecto de la proximidad y el fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las relaciones funcionales cercanas; así mismo, la aplicación de políticas públicas que impidan los desalojos forzosos arbitrarios y respalden la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas (ONU, 2016).

La NAU, cuando se refiere al desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza, reafirma el compromiso de los Estados para promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y que permitan a toda la población, independientemente de si viven en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano. En este sentido, la generación de condiciones favorables para el despliegue de la NAU debe tener como punto de partida el ser humano, esto es, confluir los esfuerzos para llegar a una convivencia en ciudades y asentamientos humanos habitables, incluyentes, sustentables, resilientes, educadores y democráticos; es decir, una convivencia en pleno ejercicio del derecho a la ciudad.

1.4. Estándares del derecho a vivienda adecuada

Se ha mencionado en párrafos anteriores que la Observación general N.° 4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991, identifica algunos criterios o estándares del derecho a vivienda adecuada, aun cuando considera que la adecuación de una vivienda está determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos, entre otros. A continuación, los estándares citados.

- Seguridad de la tenencia (accesibilidad): Una vivienda se considera adecuada cuando sus ocupantes cuentan con ciertas condiciones de seguridad de la tenencia, la misma que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. La tenencia puede identificarse en diversas formas, como la ocupación por la persona propietaria, el arriendo, la vivienda en cooperativa, la vivienda de emergencia, las viviendas en asentamientos informales, entre otras.

  Según la Observación N.º 4 del Comité DESC, los Estados partes "deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados" (ONU, 1991, num. 8 a).

- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con servicios fundamentales de agua, saneamiento y energía. Según la Observación N.º 4 del Comité DESC, una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. [Todas las personas beneficiarias] del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia (ONU, 1991, núm. 8 b).

- Asequibilidad
  - Gastos soportables: La vivienda adecuada debe ser asequible, por lo tanto, no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos de sus ocupantes. Conforme la Observación N.º 4 del Comité DESC, los egresos del hogar por la vivienda deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas del hogar.

Los Estados partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados partes debería crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a las personas inquilinas contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres (ONU, 1991, núm. 8 c).

- Grupos de atención prioritaria: La Observación N.º 4 del Comité DESC establece que, en cuanto a asequibilidad de la vivienda, "debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda" (ONU, 1991, núm. 8 e). Así mismo, debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas que viven con VIH, personas que tienen enfermedades catastróficas, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres; así como también niños, niñas y adolescentes.

  Exhorta también a que tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de [todas las personas] a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho (ONU, 1991, núm. 8 e).

- Habitabilidad: Una vivienda adecuada debe ser habitable. La Observación N.º 4 del Comité DESC establece que una vivienda habitable debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad [y que] debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

  El Comité exhorta a los Estados partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen

las enfermedades en los análisis epidemiológicos. […] Una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas (ONU, 1991, núm. 8. d).

- Lugar (ubicación): La vivienda adecuada debe estar ubicada de tal manera que permita el acceso a las opciones de trabajo, a servicios de atención de la salud, a centros de atención para niños, a escuelas y otros servicios sociales. Se debe considerar particularmente las ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros de desplazamiento hasta el lugar de trabajo, puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De igual forma, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de sus ocupantes (ONU, 1991, núm. 8 f).
- Adecuación cultural: La vivienda no es adecuada si no considera y respeta la expresión de la identidad cultural de las personas. La Observación N.º 4 del Comité DESC denuncia que:

> La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. [Así mismo, manifiesta que] las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y que se conserven (ONU, 1991, núm. 8 g).

2. Marco normativo del derecho a la vivienda en Ecuador

2.1. Constitución de la República de Ecuador

La Constitución de la República, en sus artículos 37 y 66, reconoce el derecho de las personas a una vida digna, que asegure entre otros, el derecho a la vivienda. Así mismo, deja explícito el derecho de todas las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación económica y social.

En cuanto a las obligaciones del Estado respecto a los diferentes grupos de atención prioritaria, como en el caso de las personas adultas mayores, jóvenes y las personas con discapacidad, en general la carta magna, en sus artículos 37 numeral 7, 39, 42, 47 numeral 6, contempla que el Estado garantizará el acceso a una vivienda adecuada que asegure una vida digna. En el caso de las personas en situación de movilidad, la Constitución (2008, art. 42) indica que las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades que asegure, entre otros aspectos, el acceso a la vivienda (DPE, 2013, p. 11).

En cuanto al derecho de todas las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada, la carta magna en su artículo 375 deja explícito que el Estado:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.
8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso (CRE, 2008).

En cuanto a la organización territorial del Estado, la Constitución de la República, en el régimen de competencias, establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas de vivienda.

De igual manera, se reconoce la expropiación como mecanismo municipal para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, y este se efectuará de acuerdo con la ley. También se determina la prohibición de obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

> El 1 de la carta magna establece que el ejercicio de los derechos se regirá por principios. Uno de ellos a tomar muy en cuenta para el ejercicio del derecho a la vivienda es el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, por lo que no existen razones justificables para menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de este derecho. A través de este principio se consagra que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Se ha mencionado anteriormente que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada a todas las personas, sin discriminación alguna, considerando de manera especial a los grupos menos favorecidos que, en concordancia con el artículo 11, sería la población beneficiaria de los programas y políticas que se desarrollan para el acceso a una vivienda digna y adecuada (DPE, 2013, p. 13).

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

El COOTAD establece que es función del gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en su territorio (COOTAD, 2010, arts. 54 y 84). De igual forma, señala que el gobierno autónomo descentralizado provincial tiene la función de desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia.

El tema del desarrollo y construcción de vivienda de interés social (VIS) tiene un lugar especial en el COOTAD, considerando que en su artículo 594 el Código establece que los gobiernos municipales o metropolitanos podrán expropiar predios con capacidad técnica para el desarrollo de

proyectos de VIS. Este tópico se encuentra estrechamente vinculado a los artículos constitucionales del derecho a la ciudad y los principios constitucionales sobre la función social de la propiedad (DPE, 2013, p. 15).

Siguiendo la línea de la temática de la expropiación, el artículo 596 del Código establece la "Expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos":

> Esta atribución legal, responde a la complejidad de los procesos de legalización de asentamientos urbanos que, al no estar regularizados, no permite por períodos muy largos de tiempo acceder a servicios públicos. Frente a la imposibilidad de superar ese problema por otras vías, este momento los gobiernos municipales o legales, de acuerdo a este artículo pueden, a través de sus órganos legislativos, declarar la utilidad pública de esos predios. La norma citada intenta frenar la especulación del suelo con lo siguiente: "A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso de suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas de uso actual del bien o su plusvalía" (DPE, 2013, p. 15).

Los barrios irregulares son un problema social a resolver, y su legalización y regularización se ha convertido en un dolor de cabeza para los gobiernos municipales de turno. Adicionalmente, el hecho de vivir en un barrio irregular impide a sus moradores el ejercicio pleno del derecho a una vivienda digna y aun hábitat saludable. Para esto, desde el COOTAD se propone la modalidad de adquisición de propiedad por medio de la figura jurídica de los derechos y acciones, como mecanismo de resolución del conflicto al que se ve enfrentado generalmente el municipio y por el cual no puede regularizar el barrio que se encuentra en situación irregular (DPE, 2013).

La complejidad de la llamada "legalización o regularización de barrios" es un problema social, que no permite el pleno goce del derecho a la vivienda y el hábitat. En ese sentido, el COOTAD también propone un mecanismo que busca superar una de las razones por la que los barrios no pueden ser regularizados por el municipio: la modalidad de adquisición de propiedad por medio de la figura jurídica de los derechos y acciones (DPE, 2013, p. 16). De la misma manera, el COOTAD en su artículo 147 estimula a que los gobiernos municipales prioricen planes, programas y proyectos enfocados al financiamiento para VIS y al mejoramiento de la vivienda precaria, los cuales "deberán

hacerse a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos" (DPE, 2013, p. 16).

2.3. Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo (LOOTUGS)

La LOOTUGS es una ley más reciente, que data del año 2016, y algunas de sus finalidades son:

> Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio ecuatoriano (LOOTUGS, 2016, art. 3).

En este sentido, genera un marco institucional conformado por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS), con la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo, así como la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo (SOTUGGS) para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de Gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias (LOOTUGS, 2016, arts. 92 y 95).

Entre las atribuciones regulatorias del CTUGS vinculadas directamente con derechos humanos está la de emitir regulaciones nacionales de carácter obligatorio que serán aplicadas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas:

a) Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una Vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y a la soberanía alimentaria.

b) Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida, la integridad física, vivienda

adecuada y digna, la accesibilidad de personas con discapacidad y personas adultas mayores, un hábitat seguro y saludable y a la protección del patrimonio cultural y el paisaje (LOOTUGS, 2016, arts. 92).

3. Buenas prácticas a nivel regional

3.1. Caso chileno

El caso chileno se presenta en el panorama latinoamericano como el referente de éxito de las políticas de vivienda desde el Estado a las personas más necesitadas. El auge de estas políticas tuvo lugar en la década de 1990, cuando el enfoque fue el reducir el déficit cualitativo[1], con la construcción anual de 90.000 soluciones habitacionales (Maquet, 2013, p. 25). La política pública por la que el gobierno chileno se denomina ABC, que conlleva una proporción de ahorros por parte de los beneficiarios, más un bono de subsidio por parte del Estado y finalmente un crédito hipotecario.

Todo este abrumador éxito también tiene su "lado oscuro", como lo ha denominado Ducci (1997) al tratar de describir los pros y contras en la implementación de políticas públicas de vivienda para los más necesitados en el país austral, cuan por un lado Ducci (1997) afirma que:

> Sin la menor duda, la política de vivienda de Chile es ejemplar: está cumpliendo con muchas de las metas que todos los países en desarrollo persiguen, como detener la ocupación ilegal del suelo, dar una solución habitacional a todas las familias que la requieren (¡incluyendo las más Pobres!) y llevar servicios básicos a prácticamente toda la población del país (p. 99).

Sin embargo, la misma autora reconoce que es importante mencionar y analizar ciertos aspectos negativos de la política de vivienda social chilena, que posiblemente en el corto y

1 Un método utilizado tradicionalmente por los gobiernos como base para diseñar una estrategia tendiente a solucionar, o al menos disminuir, el problema de la vivienda, fuente constante de presiones políticas y sociales, ha sido el cálculo del déficit habitacional. Este corresponde a la medición o estimación del número de viviendas que son necesarias para alojar a todas las familias que no cuentan con una vivienda adecuada, ya sea porque no poseen una vivienda propia (déficit cuantitativo) o porque a vivienda que tienen no es adecuada (déficit cualitativo) (Ducci, 1997, p. 101).

largo plazo causen problemas, considerando que muchos países de la región están haciendo un benchmarking de la exitosa experiencia chilena. Así mismo, se reconoce por parte de Ducci (1997) que "una diferencia fundamental entre la situación habitacional de la población de menores recursos en la actualidad y la situación irregular anterior, es que todos los nuevos desarrollos habitacionales implementados por el gobierno incluyen la provisión de servicios básicos" (p. 101).

Tabla 1. *Historia reciente de la política pública en vivienda social en Chile*

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Dictadura militar	Finales de la década de los 70	Con fundamentos del denominado "ajuste estructural", a punta de fusil y de corte neoliberal.
Erradicación de los "campamentos"	Principio de la década de los 80	Coincide con las medidas impuestas por Pinochet desde finales de los 70. Se busca "poner orden" y se dotó de vivienda a más de 100 000 personas.
Programa de Vivienda Básica (PVB)	Mediados de la década de los 80	Se quería producir más, porque las inmobiliarias ya se habían especializado. El Estado y la cámara de la construcción en una unión perfecta comenzaron a producir viviendas terminadas, llave en mano, de 28 a 40 metros cuadrados. Este fue el programa de vivienda básica (PVB), con un valor nominal de entre USD 10 000 y 20 000, con un 5 % de ahorro previo, la mitad del valor regalado con el subsidio y el resto financiado con un crédito hipotecario. Una casa diminuta, en la cual viven cuatro a cinco personas y que no contempla la posibilidad de una ampliación.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
La crème des crèmes	1989	Un invento político de Pinochet, después de haber perdido el referéndum y tratando de ir ganando votos entre sectores de ingresos medio-bajos para las elecciones de 1989: el programa especial de los trabajadores, PET, con una calidad superior a la vivienda básica, pero con graves problemas relacionados a los créditos hipotecarios, que fueron entregados sin tener realmente en cuenta la capacidad de pago de los beneficiarios –algo como el problema de las subprime en los Estados Unidos que llevaron a la crisis financiera del 2008.
Programa de Vivienda Progresiva (PVP)	La década de 1990	Rescataba algunos de los elementos de la producción social del hábitat y de las capacidades de los sujetos para ampliar y mejorar su vivienda gracias a su propio esfuerzo. El PVP duró apenas cinco años y la cámara de la construcción nunca lo aceptó.
Programa de asistencia Técnica (PAT)	La década de 1990	Se creó para involucrar a otros actores sociales y no solo a las empresas constructoras. Se buscaba financiar profesionales que acompañaran los procesos sociales en la postulación, la planificación y la ejecución de las obras.
Entidades de gestión inmobiliaria social (Egis)	La década de 1990	Es la transformación del PAT. Aprovechando las condiciones de desregulación imperantes, se desvirtuaron y perdieron su rol de intermediación entre el Estado y la población; en efecto, muchas Egis terminaron siendo más cercanas a las empresas constructoras que a quienes postulaban al subsidio.
La crisis del subsidio habitacional / "casas de nylon"	Finales de la década de 1990	La crisis del subsidio inicio en 1997. Se subieron artificialmente los montos de los subsidios y se bajó la calidad de los materiales de construcción (de ahí lo de "casas de nylon"). Acabó la edad de oro del subsidio habitacional.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Subsidio a la localización	Los años 2000	A partir de 2000, ya prácticamente no se construyeron viviendas sociales en la trama urbana de las grandes ciudades; los proyectos se realizan en poblados, muy lejos, en la periferia; y se erradican los últimos campamentos. Apareció el subsidio a la localización, que no puede funcionar porque la política de desarrollo urbano no lo secunda. En otras palabras, no se puede realizar una producción masiva de viviendas sin pensar en su impacto territorial y urbano. Hablar de «localización de la vivienda» es hablar de la ciudad. No se puede dejar la localización en manos del interés de las empresas. La ciudad es de todas y todos. Apareció otro problema, además, con la distribución de subsidios para compra de viviendas usadas, sin la regulación necesaria. Gran parte del valor de estos subsidios fue a parar a manos del consumo doméstico y, claro, la cámara de la construcción puso orden y paró el asunto. Eso contribuyó a que las viviendas sociales, que mantenían un valor de transacción de unos USD 15 000, de pronto llegaran a USD 40 000 en el mercado. Es un elemento más en el proceso de la inflación de la burbuja inmobiliaria creada por el Estado y su intención de resolver el problema de la localización de los pobres en la ciudad.
Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL)	2006	Es una organización poblacional liderada por jóvenes estudiantes y profesionales, que buscan recuperar un papel activo en la toma de decisiones y hacer realidad la participación de la población, recuperando el tejido social perdido durante años de dictadura militar y de política neoliberal, así como durante la democracia y la política habitacional subsidiaria continuada por los diferentes gobiernos de la Concertación (1990-2010), que acarreó efectos de individualización y poca participación de la población.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión, la Red-IRA	2011	La especulación sobre el suelo eriazo en el centro de la ciudad reproduce rincones habitables en desuso, y algunos de ellos son de propiedad fiscal. Esta fue la opción que tomaron las familias del MPL Santiago. En la práctica, la Red cuajó por las siguientes razones: si lo necesario era ahorrar para que las personas damnificadas arrendatarias se quedaran en el centro de la ciudad, se requería de un medio que permitiera a un grupo importante de familias dicha posibilidad; si el camino era la búsqueda de terrenos fiscales, los inmuebles abrían la puerta para procesos de densificación predial en el casco histórico sobre suelo estatal. Y se debían defender los terrenos desde adentro, para evitar su venta a privados. De ahí la «recuperación» de inmuebles. A su vez, tres variables sociopolíticas motivaron el despliegue de la Red: la necesidad de impulsar una práctica de conquista del derecho a la ciudad y al derecho a la vivienda adecuada por parte de los sectores populares; abrir una alternativa técnica para una estrategia efectiva de renovación del casco histórico de la ciudad, y la necesidad de que dicha experiencia corresponda a la producción social del hábitat, en términos de autogestión habitacional y autoconstrucción de vivienda.

Nota. Adaptada de *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe* por Maquet, Paúl (2013). Buenos Aires: Cooperativa Chilavert.

3.2. Caso colombiano

Colombia es el país vecino del norte, el cual comparte con Ecuador un sinnúmero de características culturales, climáticas, sociodemográficas, económica, entre otras, por lo que se constituye en un caso interesante de analizar. El país cafetero tiene una larga data en el tema en la aplicación de

políticas públicas que busquen garantizar el acceso a vivienda digna en la población de escasos recursos. La política de vivienda de interés social en Colombia, en palabras de Silva (2015), "se ha orientado por los dos modelos más influyentes del siglo XX, el modelo de bienestar de los años treinta, y el modelo de economía de mercado de finales de siglo" (p. 1).

A continuación, se hace un recuento de los programas públicos puestos en marcha en Colombia desde la década de los treinta, cuando estaba por entrar el auge pleno del llamado "Estado de Bienestar", pasando por el boom de la construcción en los años setenta, hasta llegar a la época neoliberal de la última década del siglo XX, cuando el Estado pasa de ser un promotor de la vivienda de interés social, a un simple regulador. A continuación, los principales momentos de la política de vivienda del último siglo en Colombia.

Tabla 2. *Historia reciente de la política pública en vivienda social en Colombia*

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Banco Central Hipotecario, BCH y el Instituto de Crédito Territorial, ICT	1939-1971	Encargados de construir y entregar crédito a la compra de vivienda para las personas en situación de pobreza.
Corporaciones de Ahorro y de Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC)	1972	Se fortalece el sector de la construcción de vivienda.
"Plan Nacional de Desarrollo Cambio con Equidad"	1982-1986	Dos acciones de política de vivienda se formularon: la atención al déficit cuantitativo de vivienda, concentrando la acción del Estado en la población más pobre, y reforzando la capacidad financiera y operativa del ICT. La política de vivienda se concentra en el programa "vivienda sin cuota inicial" y por primera vez se establecen metas cuantitativas, la construcción de 400 000 viviendas, la mitad para atender los segmentos de vivienda social.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Sistema Nacional de Vivienda (Ley 3 de 1991)	1991	El Estado abandonó el papel de intermediario financiero y constructor de vivienda, y se transformó en un Estado regulador del sector y de asignación de subsidios vía demanda a la vivienda de interés social (VIS), dejando al sector privado, a las Cajas de Compensación Familiar y a las ONG la responsabilidad de la construcción de este tipo de vivienda
Ley de Financiación de Vivienda (Ley 546 de 1999)	1999	Desaparece el UPAC por declararse inconstitucional
Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" (2002-2006) y Política de vivienda "Ciudades amables" (2006-2010)	2002-2010	Se diseña la política de vivienda supuestamente para un país de personas propietarias, para lo cual se hacen ajustes relativos a la financiación, a las soluciones de vivienda, a la vivienda rural y a la normatividad para la población desplazada; también se reglamenta el microcrédito inmobiliario.
Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos"	2010-2014	Política sectorial de vivienda como una de las cinco "Locomotoras" de la economía (infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación), con una meta inicial de construcción de un 1 000 000 de viviendas, de las cuales 649 454 serán VIS.

Nota. Adaptada de *La vivienda de interés social y prioritaria como política pública de inclusión social: transferencias a través de subsidios y gratuidad en Colombia* por Silva, José (2015) en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (pp. 1- 21). Lima: CLAD.

La puesta en marcha de las diversas políticas públicas habitacionales en Colombia, si bien han podido tener aciertos, también han presentado dos complicaciones principales: la primera es que a lo largo de la historia el enfoque ha sido respecto al déficit cuantitativo, descuidando el potencial que tiene el atender el déficit cualitativo (menores costos y mayor cobertura); el segundo inconveniente es que si bien se definió un ingreso máximo para las familias que accedieron a la VIS, no se consideró que estas familias debían contemplar un rubro importante para el mantenimiento en el mediano y largo plazo de la vivienda, sin el cual el deterioro de las mismas sería inminente, y con este el fracaso de cualquier política habitacional de interés social (Carreño, 2016).

3.3. Caso peruano

Perú ha sido un país que durante décadas ha aplicado una serie de políticas públicas enfocadas en dotar de vivienda a las personas de escasos recursos. En la actualidad se encuentra vigente el Plan Nacional de Vivienda, a través del cual existe el "Banco de Materiales tiene en la actualidad los siguientes programas" (Quispe, 2005):

> De apoyo a la autoconstrucción de viviendas, De Vivienda Progresiva y De Vivienda Básica. Los tres programas indirectamente pueden servir para el mejoramiento de la vivienda, pero el segundo contempla de manera explícita que los préstamos que se otorgan pueden ser empleados para la construcción de núcleo básico de material noble (30 m2), módulos de material liviano (18 m^2), ampliación y/o mejoramiento de la vivienda (Quispe, 2005, p. 25).

El programa Mivivienda está enfocado a personas de ingresos medios, permitiendo un crecimiento importante en el sector de la construcción. La forma de financiarse este tipo de programas es mediante al establecimiento de fondos de garantía con los bancos. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, a través del fondo Mivivienda asume un rol promotor, facilitador y financiero para comprar, construir o mejorar la vivienda, entregando un "Bono Familiar Habitacional" (BFH) gratis y no reembolsable. El bono es de aproximadamente USD 10 000 para compra, construcción o mejora de viviendas de entre USD 20 000 y USD 130 000 aproximadamente. A continuación se revisará la historia de la política pública peruana de vivienda de manera general:

Tabla 3. *Historia reciente de la política pública en vivienda social en Perú*

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Los Barrios Obreros, Ley N. ° 8499 (1937)	1930	Se empieza a definir características mínimas de habitabilidad de las viviendas obreras, así como un incremento en los controles del Gobierno.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Corporación Nacional de la Vivienda, Ley N. ° 10722 (1946)	1946	Con esta entidad el Estado asume como responsabilidad el diseño y construcción de viviendas. Paralelamente, a partir de este momento, el acelerado proceso migratorio ocasionó la aparición de las barriadas, donde la población buscaba soluciones a los problemas de vivienda sin apoyo técnico ni económico del Estado y muchas veces en propiedades que no les pertenecían.
Banco de la Vivienda del Perú, Ley N.° 14241 (1962)	1962	Iniciada la década de 1960 se considera de urgencia resolver el problema de la escasez de vivienda, por lo que se considera la construcción masiva de casas-habitación de bajo coste. En vista de ello, el 20 de noviembre de 1962, poco tiempo después de celebrada la Conferencia de Punta del Este (1961), se crea el banco. Este ente, a diferencia de los anteriores es principalmente financiero, no buscará desarrollar proyectos de vivienda pero sí procurar la financiación de viviendas a través de capitales públicos y privados, nacionales y extranjeros.
Junta Nacional de Vivienda, Ley N.° 14390 (1963)	1963	Se crea la Junta Nacional de Vivienda (JNV) reemplazando a la CNV y al Instituto de la Vivienda. Esta entidad se crea con autonomía económica y administrativa para poder desarrollar investigación, planificación y ejecución de planes de vivienda de interés social, conforme a lo planteado dentro de la política de vivienda del Estado

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) (Ley N.° 22591)	1979-1998	Se da un crecimiento en la industria de la construcción y se crea el Fonavi dentro del Banco de la Vivienda del Perú. En 1992, mediante Decreto Ley N.° 25520 el objetivo del FONAVI cambió para prestar financiamientos a obras de mejora en proyectos relativos a la vivienda. Durante el Gobierno de Alberto Fujimori Inomoto (1990-2000) se cambió la Constitución, en la cual ya no se reconocía a la vivienda como un derecho básico de la población y se dio una reducción de la importancia de la vivienda como actividad estratégica del Estado.
Programa "Techo Propio" (2002) y Plan Nacional de Vivienda (PNV) (2003)	2002-2003	El Programa "Techo Propio" es administrado por el Fondo Mivivienda y se encuentra vigente actualmente. Paralelamente, el PNV realizó un diagnóstico exhaustivo del problema de la vivienda y planteó una gama amplia de posibles soluciones. Reconoció como patrones de ocupación del suelo residencial la invasión, la formalización y la urbanización progresiva.

Nota. Adaptado de *La vivienda social en Perú* por Meza, Sandra (2016). Barcelona: UPC.

Luego de hacer un breve recorrido por lo que ha sido la política habitacional en Perú, es necesario reconocer que, si bien se han dado avances cuantitativos importantes, "el déficit de viviendas en el Perú es principalmente de orden cualitativo, presentando malas condiciones de habitabilidad, de precariedad habitacional, de localización de la vivienda (en lugares inadecuados y riesgosos)" (Quispe, 2005, p. 41).

Quispe (2005) reconoce que el déficit cualitativo persistente se debe a factores como la pobreza estructural de gran parte de la población, "que no le permite acceder al mercado inmobiliario formal,

así como a la aplicación de políticas públicas inadecuadas que no han tomado en cuenta esta situación" (p. 41). El autor resalta el hecho de que "actualmente los programas de vivienda no se interesan por el mantenimiento ni mejoramiento del parque habitacional sino por edificar viviendas nuevas con intermediación financiera de la banca comercial" (Quispe, 2005, p. 41), problema recurrente en la gran mayoría de los países de la región.

4. Contexto actual del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en Ecuador

La historia de las políticas públicas de vivienda social en Ecuador tiene registros de manera preponderante desde la década en la que se presentó el conocido como "boom petrolero" (años setenta). Fue en este período que se comenzaron a gestar desde el Estado ciertos programas tendientes a lo que en su momento se conoció como el Estado de Bienestar. A partir de entonces, en el país se ha escrito una historia de políticas e incentivos a la vivienda de interés social (VIS) con altos y bajos, pretendiendo en la siguiente tabla mencionar los principales períodos y sus principales características.

Tabla 4. *Historia reciente de la política pública en vivienda social en Ecuador*

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Plan "Llave en mano", se crean también el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) y el IESS.	1960-1980	Este plan se da en medio del conocido "Estado de Bienestar" y fue ratificado por los Gobiernos militares de los años 70, y se apoyó principalmente en el sistema mutual y cooperativo. Se proyectaron construir 280 000 y solo se concretaron 25 000 (menos del 10% de lo planificado), por lo que en general se puede decir que la política no tuvo éxito.

PROGRAMA/ MOVIMIENTO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Esquema de financiación, planificación y ejecución directa del Estado como continuación del Plan "Llave en mano"	1980-1990	El Gobierno constitucional de Osvaldo Hurtado construyó 35 000 viviendas con el IESS y 9 600 a través de mutualistas; el BEV y la JNV entre 1980 y 1984 entregaron alrededor de 11 000 unidades; mientras que en la Administración del presidente Rodrigo Borja se impulsaron importantes programas habitacionales direccionados a la clase media y media-baja, que bordearon las 84 000 viviendas.
Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en 1993	1993	Contexto económico de corte neoliberal, con la implementación de la desregulación y de la incorporación de actores privados en la financiación, promoción e implementación de programas habitacionales de interés social.
Sistemas de Incentivos de Vivienda (apoyado por el BID)	1998-2017	Este sistema busca el apoyo a las familias de menores ingresos para conseguir espacios habitacionales. Es el sistema conocido como A+B+C (Ahorro + Bono + Crédito), con el caso chileno como principal referente.

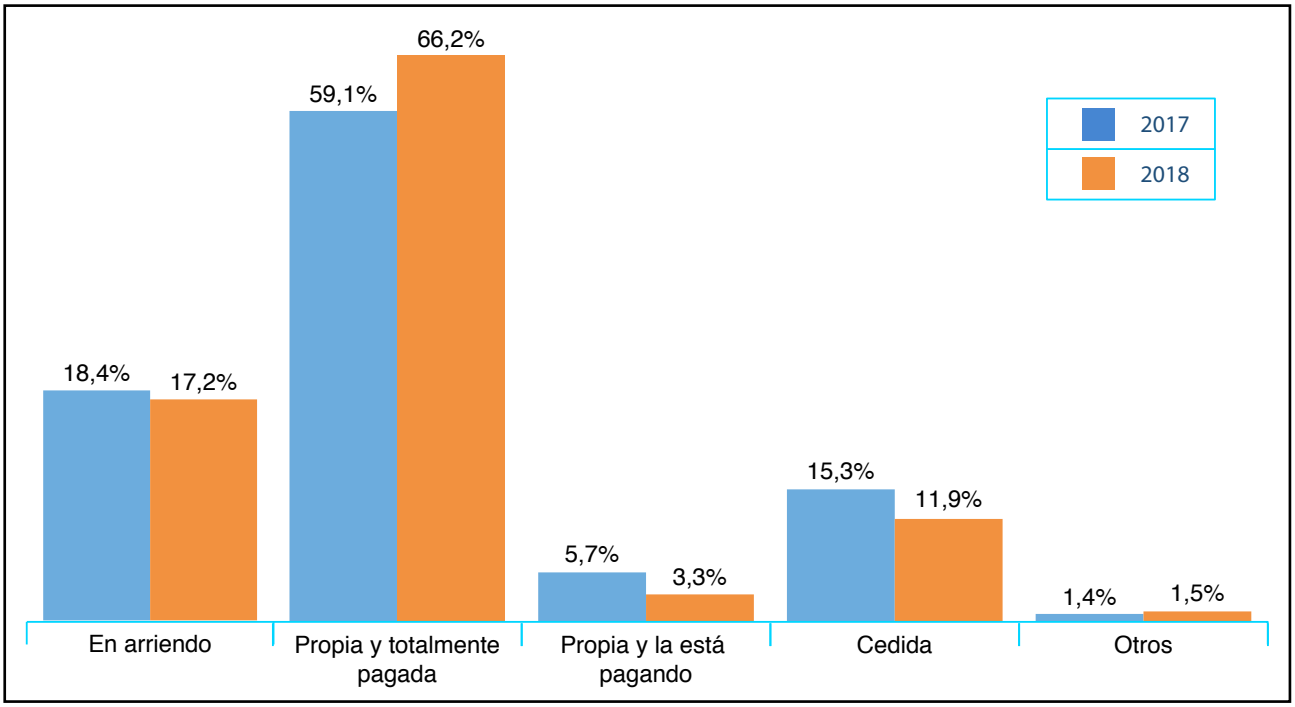
Nota. Adaptado de *Toda una vida: Intervención emblemática* por la STPTV (2018). Quito: STPTV.

Considerando las diferentes iniciativas que durante las últimas décadas se han implementado en el país respecto a políticas públicas de vivienda, se puede decir que el modelo ABC es el que ha dado los mejores resultados en el país. Las cifras anunciadas desde la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida (STPTV) (2018) menciona que:

> Se han conseguido importantes logros en cuanto a la disminución del déficit habitacional cuantitativo pasando del 22,3 % en el año 2009 al 13,40 % a diciembre de 2017. Sin embargo, a pesar de estos resultados y los grandes esfuerzos que el Estado ha realizado para lograr que la población especialmente en situación de pobreza y pobreza extrema acceda a vivienda, continúan en nuestro país y muchas familias que viven en hacinamiento y en lugares insalubres sin servicios básicos (p. 39).

Para tener mayor claridad respecto a los avances en materia de vivienda en el país en los últimos años, se analizan las cifras de la distribución porcentual de hogares según tenencia de vivienda. Los resultados muestran que en 2018 las viviendas en arriendo han disminuido en 1,2 % respecto al 2017, lo cual también se corrobora al observar que las cifras de viviendas propias y totalmente pagadas se incrementó de 59,1 % a 66,2 % (más de 7 %), mientras que las viviendas propias que están aún con hipoteca, así como las viviendas cedidas, también tienen disminuciones significativas de un año al otro. Estos valores permiten vislumbrar que en estos últimos años muchas familias ecuatorianas pudieron terminar de pagar su casa propia, con lo que se redujo el número de viviendas arrendadas e hipotecadas.

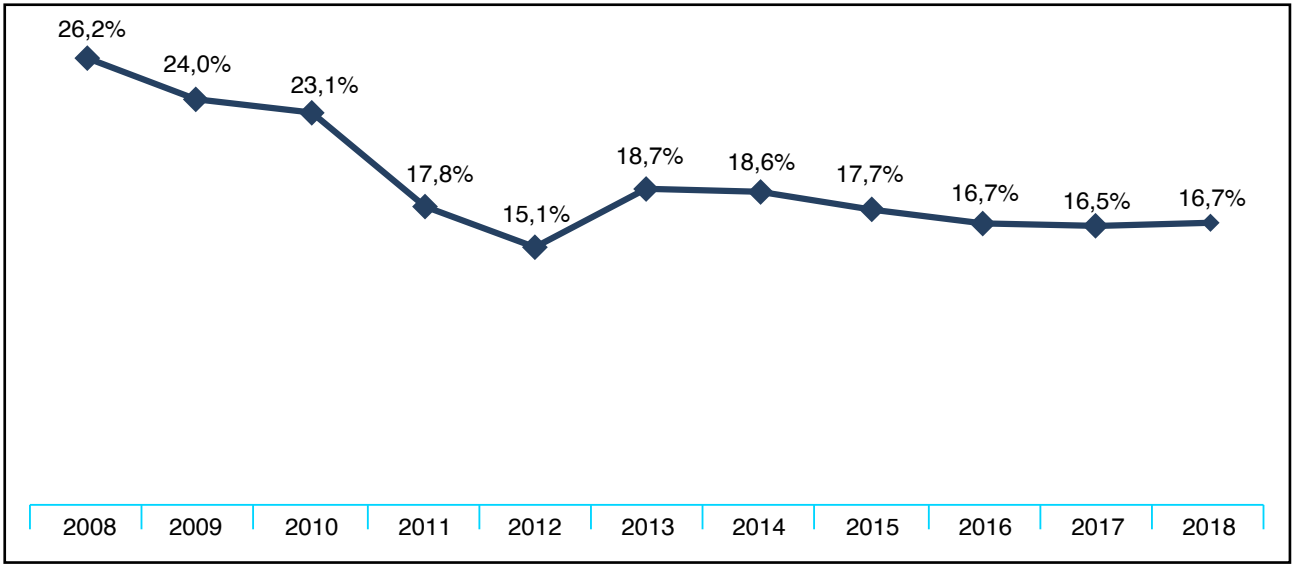
Figura 1. Distribución porcentual de hogares según tenencia de vivienda



Nota. Elaborada a partir de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Asimismo, al revisar las cifras de las personas que viven en hacinamiento en el país, esto es según la OMS las viviendas que cuentan con más de 2.5 habitantes por cada dormitorio disponible, se puede observar que entre el 2008 y el 2018 se redujo en casi 10 %, lo cual denota una incremento la calidad de vida de las personas a partir del mejoramiento en el aspecto de la habitabilidad y el acceso. Es importante destacar el hecho de que en el año 2013 se experimentó un aumento importante del hacinamiento en casi 4 %, coincidiendo con la desaceleración económica experimentada en el país para ese período.

Figura 2. Porcentaje de personas que viven en hogares en condiciones de hacinamiento

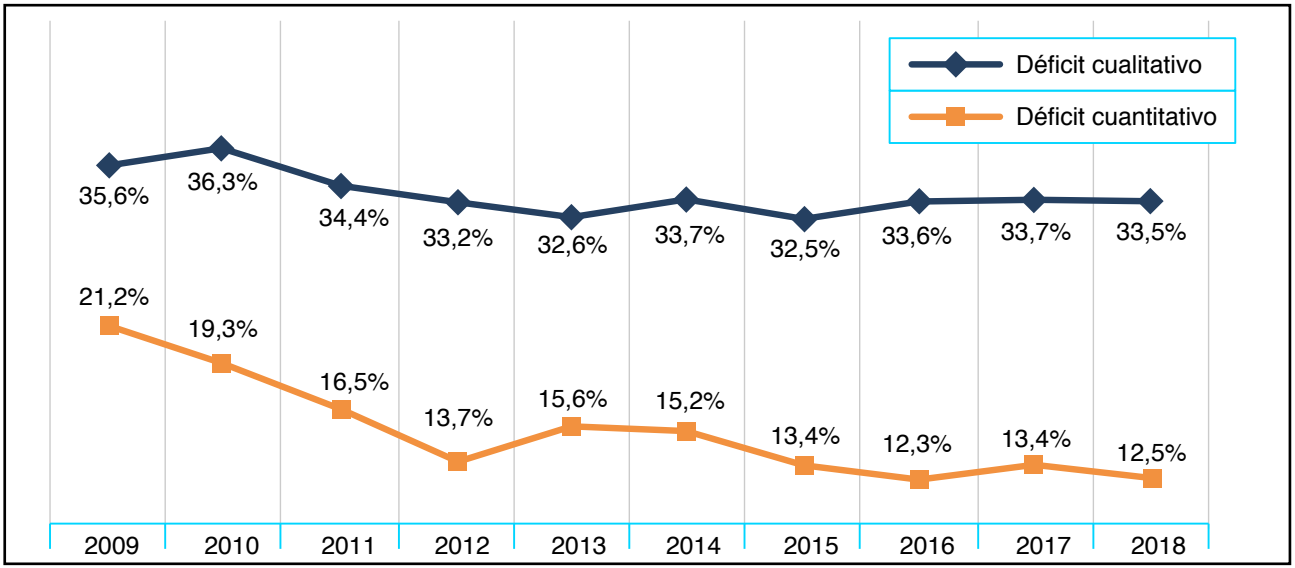


Nota. Elaborada a partir de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Al analizar las cifras concernientes a los déficits cuantitativos (ausencia de vivienda) y cualitativos (viviendas que deben ser mejoradas) en el país, el dato que salta a la vista es que si bien ambos déficits de reducen en el transcurso de los 10 años analizados (2009-2018), el cuantitativo baja en 8,7 % (pasando de 21,2 % a 12,5 %), mientras el cualitativo solamente se redujo de 35,6 % a 33,5 %, lo cual equivale a solo el 2,1 %. Esta diferencia considerable entre el

comportamiento a ambos tipos de déficits se debe principalmente al diseño y la implementación de las políticas públicas de vivienda que evidencian una desproporción marcada entre el interés del Gobierno de dotar de nuevas casas y el de ayudar en la mejora de las ya existentes.

Figura 3. Déficit habitacional de la vivienda en Ecuador



Nota. Elaborada a partir de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)* realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

El Gobierno actual desde su posesión en el primer semestre de 2017 está implementando el denominado *Plan casa para todos*, el cual busca garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica, con lo cual se pretende mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad (Senplades, 2017, p. 67). Se trata de esta forma de una iniciativa interinstitucional, como se explica a continuación:

> La garantía integral de este derecho se logrará con la implementación de acciones coordinadas y articuladas entre: la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la Empresa Pública

Casa Para Todos, BanEcuador, el Banco de Desarrollo del Ecuador y el Consejo Sectorial Social (Senplades, 2017, p. 67).

Recientemente, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y su programa emblemático *Casa para todos*, ha definido tres segmentos de personas beneficiarias de la política pública encaminada a satisfacer el derecho a acceder a una vivienda digna, lo que representa diferentes modalidades de financiamiento.

Las viviendas de interés social del primer segmento se encuentran subsidiadas en su totalidad, siendo totalmente gratuitas para aquellas personas en situación de extrema pobreza o pobreza, vulnerabilidades, con discapacidad, enfermedades catastróficas, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar, entre otras.

A quienes se encuentran en el segundo segmento de la población se otorga viviendas con crédito hipotecario con apoyo del Estado para la entrada. Se construyen casas o departamentos de hasta USD 40 000, con el apoyo de un bono de USD 6 000 y con una tasa preferencial de 4,99 % para el resto del valor a cancelar, que podrá ser pagado hasta 25 años. El tercer segmento corresponde a viviendas de entre USD 40 000 y USD 70 000 que pueden adquirirse con crédito hipotecario con una tasa de interés preferencial de 4,99 % hasta 25 años plazo. Los diferentes segmentos propuestos buscan incentivar a la adquisición de vivienda a los diferentes de grupos objetivos del plan, dependiendo de su situación socioeconómica.

La iniciativa ha sido considerada como positiva por diversos sectores involucrados en el tema de vivienda. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las metas planteadas en un inicio debieron ser reformuladas de forma importante, pasando de 325 000 viviendas ofrecidas durante la campaña electoral a 220 000 en la nueva meta propuesta, lo que representa una reducción del 32 % respecto a la meta inicial. Esta cifra es al parecer aún muy optimista, considerando que hasta el mes de agosto de 2019 el plan ha efectuado la construcción y entrega de incentivos para apenas 28 185 viviendas, es decir, transcurrido más de la mitad del período del actual Gobierno solo se ha podido cumplir con la entrega de menos del 13 % de la meta reprogramada, esto con una inversión total de USD 301 390 539 (Moncada, 2019).

Algunos expertos en la materia ven con mucho pesimismo que se pueda estar cerca de cumplir las metas planteadas por el Gobierno. Entre las causas por las que se estima no se alcanzarán a cumplir las metas está la aparición de otras barreras diferentes a las presupuestarias, como por ejemplo la escasez de terrenos para la construcción de las VIS, y de los pocos que han sido conseguidos hay un número considerable con problemas legales de propiedad o no se encuentran cerca de las urbes, por lo que muchas veces no cuentan con dotación de servicios públicos domiciliarios (Moncada, 2019).

El presente es un momento coyuntural que exige de todas las personas que se ven involucradas asumir posturas responsables y siempre a favor de los grupos más necesitados, a quienes el Estado, a través de su personal, se debe y trabaja cada día. El camino recorrido hasta ahora deja lecciones importantes y, sobretodo, desafíos por cumplir hacia adelante.

Conclusiones

El derecho a una vivienda digna se constituye en un derecho fundamental, articulador de otros derechos como el derecho a la salud, la integridad, el trabajo, la educación, entre otros. La vivienda es un elemento vital y funcional de todas las personas, que apalanca el desarrollo de una vida digna y que se encuentra inmerso en lo que se denomina un hábitat saludable. Contar con una vivienda adecuada, según las características mínimas observadas por Naciones Unidas, constituye en uno de los principales impulsos con el que cuentan las personas en el día a día.

El país actualmente cuenta con un nutrido cuerpo normativo que sirve de fundamento para la exigibilidad del ejercicio de los derechos a una vivienda digna y un hábitat seguro y saludable. Instrumentos como la Constitución de la República al reconocer el derecho a una vida digna, manifestada a través de una vivienda digna y un hábitat seguro y saludable, el COOTAD definiendo las competencias de los GAD municipales, metropolitanos y provinciales respecto a vivienda y hábitat y la LOOTUGS con la orientación de política pública se constituyen en un marco normativo robusto y que pide acciones y estrategias que permitan garantizar de manera efectiva los derechos consagrados.

De la misma manera, los instrumentos programáticos internacionales, como la agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y todos los pactos, observaciones, declaración y demás documentos que presentan como fundamental el derecho humano a una vivienda adecuada y un hábitat seguro y

saludable para el goce de una vida digna, son derroteros que en el contexto ecuatoriano sirven de guía y orientación a quienes hacen e implementan políticas públicas.

Las experiencias históricas en el diseño e implementación de VIS de los países expuestos en este documento, permiten en primer lugar conocer los errores y aciertos del camino transitado en el intento de dotar de vivienda adecuada a sus pueblos, y por otro lado, sirven de espejo a Ecuador para ver aprender justamente de estos desaciertos y no repetirlos, y por otro lado para replicar aquellas buenas prácticas que en aquellos países hermanos han resultado exitosas.

Ecuador ha podido implementar a lo largo de su historia una serie de planes, programas y proyectos en pro de dotar de vivienda de interés social a los más vulnerables, en algunos casos con más éxito y en otros con menos, a veces con fuertes componentes técnicos y otros con más incidencia del aspecto político. Sin embargo, el llamado a todas las entidades públicas y privadas que son parte de esta gran empresa es que se articulen con el fin de cumplir su llamado y poder dar esa satisfacción de tener una vivienda digna a los que aún no la poseen.

Recomendaciones

Luego de este recuento de la aplicación de políticas públicas de VIS en Ecuador, se puede rescatar el hecho de que si bien en lo que va del siglo XXI se ha avanzado significativamente en la reducción de los déficits cuantitativo y cualitativo, aún queda mucho por hacer, especialmente con la atención del segundo, mediante la definición de políticas públicas y la concreción de estrategias que ayuden al cumplimiento de las metas tanto nacionales como las vinculadas a los ODS 2030.

Es necesario que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda evalúe lo realizado hasta el momento, haciendo un recuento de los aciertos, con la finalidad de potenciarlos, y de los errores con el objetivo de enmendarlos. Como parte de esta evaluación, se recomienda considerar formas alternativas de políticas públicas para la dotación de VIS, como por ejemplo el cooperativismo escandinavo, dar mayor atención a déficit cualitativo para aprovechar las unidades habitacionales ya existentes, entre otras.

Como parte del fortalecimiento de las estrategias, se recomienda incrementar las asociaciones público-privadas estimuladas desde el Gobierno, con el objetivo de, por un lado, incrementar los

niveles de productividad económica en el país a través del sector de la construcción, conocido por su capacidad dinamizadora de la economía y, por otro, cumplir con más solvencia las metas planteadas en torno a la dotación de las VIS.

En esa misma línea, la cooperación técnica y financiera desde el exterior es fundamental. Como se ha podido observar, existen casos exitosos en otros países de la región que pueden nutrir de forma eficiente la caja de herramientas de las políticas públicas respecto a VIS. Una de estas recomendaciones radica en por lo menos destinar un tercio de la inversión para el mantenimiento de la infraestructura ya existente. Así, se podría financiar la intervención en las unidades habitacionales que ya existen y que cuentan con deficiencias estructurales (déficit cualitativo) y que hasta la fecha no han recibido la atención necesaria.

Otra recomendación es que se deberían fortalecer los espacios de control ciudadano y de veeduría, con la finalidad de que tanto el Gobierno como la sociedad civil hablen un mismo idioma: el de la transparencia. Cuando desde la población existe la iniciativa de conocer lo que el Gobierno está haciendo con los recursos públicos, los procesos de implementación de las políticas públicas se hacen más fluidos y eficaces.

Si bien es cierto que los espacios habitacionales dentro de las urbes son cada vez más costosos debido al precio del suelo, también es cierto que en muchas ciudades se han venido dando procesos de despoblamiento de algunos sectores céntricos, por lo sería recomendable evaluar la posibilidad de recuperar estos espacios como parte de las estrategias de dotación de VIS.

Una última recomendación es que las políticas públicas de vivienda de los diferentes niveles de Gobierno apliquen un enfoque de derechos humanos, de tal manera que desde el Estado se garantice que todas las personas puedan alcanzar una vida digna. En ese sentido será necesario que las instituciones competentes profundicen acciones que, desde una perspectiva interseccional, protejan el derecho a una vivienda adecuada, en especial a personas de grupos históricamente excluidos o en situación de vulnerabilidad. Así mismo se requerirá ampliar la cobertura de los programas de vivienda vigentes o implementar nuevos programas que incluyan a otros sectores de la población que hayan sido desatendidos. Estas acciones reflejarán una voluntad política por generar condiciones que impulsen una cultura de derechos humanos, donde todas las personas puedan ejercer plena y efectivamente sus derechos económicos, sociales y culturales –dentro de los cuales se encuentra el derecho a una vivienda adecuada–.

Lista de referencias

Carreño, Camilo. (2016). Evaluación de la política pública de vivienda gratuita: ¿Hacia una disminución del déficit? ResearchGate, 1-14.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010, 19 de octubre). Registro Oficial Suplemento N.° 303.

Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial N.° 449.

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

Ducci, María. (1997). Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa. Revista EURE, 99-115.

Fuentes, Álvaro. (1999). La vivienda como un activo de los hogares. Montevideo: Cepal.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016, 05 de julio). Registro Oficial Suplemento N.° 790.

Maquet, Paúl. (2013). Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Cooperativa Chilavert.

Meza, Sandra. (2016). *La vivienda social en Perú.* Barcelona: UPC.

Moncada, Blanca. (16 de septiembre de 2019). Casa para Todos, el plan a medias de Lenin Moreno. Expreso.

Moser, Caroline. (2010). *Gente del barrio, vidas extraordinarias: activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, 1978-2004.* Santiago de Chile: Sur.

ONU, Asamblea General de Naciones Unidas. (2015). A/RES/70/1. T*ransformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Recuperado de https://goo.gl/II0v48

ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). (2017). Nueva Agenda Urbana. Quito.

ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91. CESCR Observación general Nº 4.* Recuperado de https://goo.gl/Mjj5YW

Pisarello, Gerardo. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: Implicaciones Constitucionales. Revista Catalana de Derecho Público, No. 38.

Quispe, Jesús. (2005). El problema de la vivienda en Perú: Retos y perspectivas. Invi, 20 - 44.

Secretatría Técnica Plan Toda una Vida (STPTV). (2018). *Toda una vida: Intervención emblemática*. Quito: STPTV.

Senosiain, Javier. (2013). Bioarquitectura, En busca de un espacio. Ciudad de México: Ink.

Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). *Toda una vida: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.* Quito: Senplades.

Silva, José. (2015). La vivienda de interés social y prioritaria como política pública de inclusión social: transferencias a través de subsidios y gratuidad en Colombia. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (pp. 1-21). Lima: CLAD.

Sugranyes, Ana. (2012). La reconstrucción social del subsidio habitacional. En *El Camino Posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* (p. 258). Montevideo: Trilce.

Defensoría del Pueblo
ECUADOR

www.dpe.gob.ec