

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a la obtención del título de  
Economista**

***Programa de arrendamiento de vivienda social: Alternativa para  
reducir el déficit de vivienda social, generar mayor asequibilidad y  
disminuir la segregación espacial en el Distrito Metropolitano de  
Quito (DMQ).***

**Carolina Cevallos  
carocep4@gmail.com**

**Director: Jorge Salgado  
jasalgado@puce.edu.ec**

**Quito, febrero de 2019**

## ***Resumen***

La presente disertación busca explicar cómo un programa de arrendamiento de vivienda social puede ser una alternativa para incidir en los problemas del mercado habitacional. Para ello, se describen las políticas de vivienda que los gobiernos de la región han implementado años atrás para incidir en este mercado, y se determinan los beneficios de implementar políticas de alquiler de Vivienda de Interés Social. Es fundamental mencionar que este tipo de programas se contemplan como complemento a los programas que buscan fomentar la adquisición de vivienda propia, mas no como un sustituto de las políticas existentes. El objetivo no es remplazar una política por otra, sino ampliar las opciones de oferta de vivienda social para disminuir el déficit habitacional. Bajo este concepto, la investigación describe la implementación de este programa en el ámbito de la asequibilidad, segregación espacial y déficit habitacional, y cómo los programas de alquiler de vivienda social contribuyen a la solución de los problemas mencionados. Además, describe la factibilidad de aplicar un programa de estas características en el DMQ, y finalmente propone algunos lineamientos para un posible desarrollo de este proyecto.

***Palabras clave:*** Mercado habitacional, Políticas públicas, Programa de arrendamiento de vivienda social, Déficit de vivienda, Asequibilidad, Segregación.

*A todas aquellas familias que conocen la importancia de tener un hogar donde habitar, y han atravesado dificultades al momento de obtenerla.*

“Lo importante acerca de la vivienda no es lo que **es** sino lo que **hace** en la vida de las personas”

Turner, 1976

## ***Agradecimientos***

A Dios, por entregarme su amor inmerecido, por ser en todo tiempo mi guía y fortaleza. Y porque sin su gracia y sabiduría no podría continuar en este caminar.

A mis padres, Fernando y Lucy, quienes con amor y ejemplo me han enseñado que lo importante de la vida es *ser útil para servir a los demás*.

A Diego, de quien aprendí que uno debe prepararse en lo que ama para lograr consolidar con paciencia sus sueños.

A mi director, que me otorgó su tiempo y conocimiento para el desarrollo de esta investigación. Pero sobre todo porque me enseñó a caminar en la carrera de economía.

A mis amigas y amigos, todos ellos compañeros de aula en distintos momentos, han recorrido su vida, permitiéndome caminar junto a ellos. En especial a una amiga, que me recordó el significado de una verdadera amistad, *estar en todo momento*.

A los profesores y profesoras que durante estos años han sabido *educar* mas que *enseñar*.

***Programa de arrendamiento de vivienda social: Alternativa para disminuir el déficit de vivienda social, generar mayor asequibilidad y disminuir la segregación espacial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).***

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>Preguntas y objetivos</b> .....	<b>12</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>13</b>
Estrategia de investigación .....	13
Diseño de la investigación .....	13
Fuentes de información.....	15
<b>Fundamentación Teórica</b> .....	<b>16</b>
Patrones de urbanización .....	16
Aglomeración .....	18
Efectos de la aglomeración .....	18
Determinantes del uso del suelo en la vivienda .....	21
Modelos y configuraciones urbanas .....	23
Segregación económica, social y espacial.....	26
Mercado de vivienda.....	28
Política pública y vivienda social.....	30
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>34</b>
<b>Problema de la vivienda social</b> .....	<b>34</b>
Problema de la vivienda en América Latina.....	34
Problema de la vivienda en Ecuador .....	43
Problema de la vivienda en Quito .....	54
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>61</b>
<b>Programas de arrendamiento de vivienda social</b> .....	<b>61</b>
Vivienda de alquiler.....	61
Experiencias del mercado de vivienda en arrendamiento en América Latina .....	71
El mercado de alquiler en Ecuador y en el DMQ .....	82
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>87</b>
<b>Análisis del programa de arrendamiento de vivienda social para mitigar el problema en el mercado habitacional</b> .....	<b>87</b>

Relación entre el programa de arrendamiento de vivienda y los problemas en el mercado habitacional.....	87
Factibilidad de aplicar el programa en el DMQ a través del isomorfismo de política pública .....	92
Lineamientos que debería incluir un programa de arrendamiento de vivienda social .....	96
<b>Conclusiones .....</b>	<b>102</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>104</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>105</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>112</b>
Anexo 1: Categorización de las variables.....	112
Anexo 2: Tipología de viviendas para el cálculo del déficit habitacional .....	113
Anexo 3: Sintaxis del cálculo de déficit de vivienda cualitativa y cuantitativa, porcentaje de viviendas deficitarias por tipo de vivienda y servicios básicos en Ecuador y Quito .....	114

## ***Índice de gráficos y cuadros***

Gráfico 1: Porcentaje total de hogares según tipo de vivienda (2009-2018).....	44
Gráfico 2: Porcentaje de viviendas con deficiencias en servicios básicos (2007-2018) .....	45
Gráfico 3: Porcentaje de población urbana y rural en Ecuador (1960-2017).....	46
Gráfico 4: Presupuesto en desarrollo urbano y vivienda (2007-2017) .....	47
Gráfico 5: Incentivo para la adquisición o construcción de vivienda urbana (2007-2016) .....	47
Gráfico 6: Monto total de crédito de vivienda <sup>1</sup> en Ecuador 2005-2018 .....	50
Gráfico 7: Porcentaje de viviendas con déficit de servicios básicos (2007-2017).....	52
Gráfico 8: Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018).....	52
Gráfico 9: Porcentaje de hogares que viven en condiciones de hacinamiento (2007-2017).....	53
Gráfico 10: Índice de calidad de vida en las principales ciudades (2014) .....	54
Gráfico 11: Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Quito (2010-2018).....	55
Gráfico 12: Concentración de la población 2001 y 2010 .....	57
Gráfico 13: Mapa de Quito con asentamientos informales aprobados y no aprobados (2009) .....	58
Gráfico 14: Índice de calidad de vida por parroquias Quito (2014) .....	60
Gráfico 15: Tenencia de vivienda por región (2012).....	63
Gráfico 16: Probabilidad de alquiler por decil de ingreso.....	64
Gráfico 17: Tasas de alquiler en las principales ciudades de América Latina (2006) .....	65
Gráfico 18: Evolución de las tasas de alquiler urbano en América Latina (2012) .....	66
Gráfico 19: Mapa de la relación entre densidad y tenencia en la Ciudad de México .....	69
Gráfico 20: Déficit de infraestructura por tipo de tenencia (2012) .....	70
Gráfico 21: Porcentaje de tenencia en Argentina y CABA (1990-2011).....	72
Gráfico 22: Déficit habitacional urbano en Brasil por regiones (2007-2014).....	75
Gráfico 23: Porcentaje de viviendas por tipo de tenencia en el área urbana (1990-2011).....	76
Gráfico 24: Porcentaje de hogares con déficit habitacional en el área urbana de Perú (2013-2016)...	78
Gráfico 25: Porcentaje de déficit de vivienda en el área urbana en Perú según tipo de tenencia (2006) .....	79
Gráfico 26: Porcentaje de tenencia de vivienda por ingresos en el área urbana en Ecuador (2014) ...	82
Gráfico 27: Porcentaje de tenencia de la vivienda en Ecuador (2009-2018) .....	83
Gráfico 28: Evolución del porcentaje de tenencia de alquiler en el DMQ (2009-2018).....	84
Gráfico 29: Evolución de la superficie ocupada ilegalmente en el DMQ (2010) .....	88
Gráfico 30: Precio promedio de vivienda en Quito por metro cuadrado (2008-2016) .....	91
Gráfico 31: Unidades de viviendas vendidas por rango de precios en el DMQ (2014-2016).....	91

Gráfico 32: Mapa de los subcentros existentes en el DMQ (2015).....	94
Gráfico 33: Ingreso y gasto corriente total mensual promedio según decil de ingreso en Ecuador (2011-2012) .....	96
Cuadro 1: Déficit en América Latina (1995).....	35
Cuadro 2: Principales problemas de vivienda en las ciudades de América Latina (2012).....	36
Cuadro 3: Déficit en América Latina (1995) y (2012) .....	36
Cuadro 4: Gasto público en vivienda por país (1980-1995).....	37
Cuadro 5: Porcentaje de déficit cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018) .....	44
Cuadro 6: Comparación de la tabla de amortización de créditos hipotecarios para vivienda social (BieSS - Banca Privada).....	50
Cuadro 7: Vivienda total en Quito con deficiencias en servicios básicos (2010-2018) .....	59
Cuadro 8: Porcentaje de déficit habitacional urbano en Brasil (2013-2014) .....	75
Cuadro 9: Porcentaje de déficit habitacional según tipo de tenencia en el área urbana Brasil (2011) .....	77
Cuadro 10: Porcentaje de déficit habitacional según el tipo de tenencia en el área urbana de Uruguay (2006).....	81
Cuadro 11: Porcentaje de déficit de calidad de la vivienda según tipo de tenencia en el área urbana en Ecuador (2014) .....	83
Cuadro 12: Obstáculos de mayor importancia dentro del mercado habitacional .....	100

## **Introducción**

La vivienda formal en América Latina es costosa, por lo tanto, no todas las familias que demandan vivienda la pueden obtener. Uno de cada tres hogares de la región tiene déficit cualitativo<sup>1</sup> (BID, 2012) y aproximadamente entre el 20% y 30% de la población latinoamericana está ubicada en asentamientos informales<sup>2</sup> (CAF, 2017).

A este problema se suma el déficit de vivienda, que entre sus causas sobresalen créditos hipotecarios con tasas de interés muy altas. En Latinoamérica, el promedio de las cuatro últimas décadas alcanzó tasas de interés activa<sup>3</sup> de 23.88%<sup>4</sup>. Mientras, que en países desarrollados y países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la tasa activa es de 10.45%<sup>5</sup>. Es así que el limitado acceso al financiamiento para vivienda sigue siendo una de las principales restricciones en América Latina (Bebczuk y Demaestri, 2014).

Sin embargo, no es el alto costo del crédito la única dificultad que deben afrontar las familias que buscan acceder a él. Aun cuando encontraran los medios para pagarlos, los requisitos para obtener un crédito son numerosos y difíciles de cumplir i.e., costos de transacción. Por dicha razón, la gran mayoría de créditos están destinados a los quintiles con mayores ingresos de la población. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que a pesar de haber incrementado la oferta de créditos hipotecarios destinados a familias de bajos recursos, no logra llegar a los grupos sociales con menores ingresos (Beatriz y Condolo, 2014). Por esta razón, sigue siendo difícil que un hogar de escasos recursos económicos logre financiar con sus propios ingresos una vivienda privada; aun cuando ésta sea considerada de interés social.

Sabatini (2003) explica en un informe del BID (2014) cómo es el patrón de distribución urbano en la región, y señala que existe una tendencia a que los quintiles de más altos ingresos se ubiquen en el centro de la ciudad, adquiriendo los beneficios que conlleva estar en los primeros anillos urbanos; donde se prestan servicios básicos de calidad, educación, mayor número de oportunidades laborales, mejor infraestructura, entre otras facilidades.

En cambio, las familias con menores ingresos tienden a localizarse en las periferias ubicadas en los anillos externos, donde se empiezan a concentrar los asentamientos informales, que carecen de acceso a servicios básicos y a muchos de los beneficios que se obtienen en el centro de la ciudad. Cabe mencionar que frecuentemente los asentamientos informales ocupan lugares riesgosos o no aptos para la vivienda, lo que podría devenir en otro tipo de problemas (O'Sullivan, 2012).

El hecho de que no exista la suficiente capacidad de oferta de vivienda para las personas de bajos recursos genera problemas en el ordenamiento territorial, debido a que los gobiernos se ven obligados

---

<sup>1</sup> Déficit cualitativo de vivienda.- Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (SNI, 2014).

<sup>2</sup> Asentamientos informales.- Son definidos como los barrios que se caracterizan por hacinamiento y pobreza. Se encuentran viviendas informales con acceso inadecuado a agua potable y saneamiento; y no poseen seguridad en la tenencia (ONU-Hábitat, 2003).

<sup>3</sup> La tasa de interés activa es la tasa que cobran los bancos por los préstamos a clientes de primera línea (Banco Mundial, 2018).

<sup>4</sup> Promedio calculado desde 1977 hasta 2017, con datos del Banco Mundial para América Latina.

<sup>5</sup> Promedio calculado desde 1977 hasta 2017, con datos del Banco Mundial para los 34 países miembros de la OCDE.

a gastar recursos del Estado en la provisión de servicios básicos (Bouillon, 2012). Esto muchas veces genera un gasto público no planificado, ya que esos sectores, al asentarse informalmente, obligan al gobierno a implementar estos servicios. De igual manera, la informalidad no permite que los límites urbanos se cumplan, lo que termina generando que la ciudad crezca de una manera no planificada y no se cumplan los ordenamientos territoriales (Lora, 2008).

Además, los segmentos de la sociedad que viven fuera de los anillos urbanos tienden a ser segregados social y económicamente, lo que crea problemáticas y conflictos sociales (BID, 2014). Por otro lado, al estar segregados del centro urbano no pueden hacer uso correcto de las amenidades que posee el centro de la ciudad. De esto también se deriva una baja movilidad social, que condiciona el desarrollo de los hogares (O'Sullivan, 2012).

Por los problemas antes mencionados, es una prioridad para los gobiernos latinoamericanos, tanto nacionales como regionales, enfocarse en la provisión de vivienda social, dado que persiste la imposibilidad de adquirir una vivienda de calidad para algunas personas de bajos ingresos y esto genera una serie de problemáticas sociales y económicas.

Un estudio del año 2001 del Instituto Urbano Global junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales (FLACSO), demostró que aproximadamente un tercio del total de la población urbana latinoamericana vive en asentamientos informales. Si bien es cierto la cifra se ha reducido en los últimos años gracias a ciertas políticas y programas de vivienda social, sigue existiendo un déficit que los gobiernos no pueden suplir debido a la falta de ingresos, o la ineficiencia de ciertas políticas (BID, 2014).

Por lo anteriormente expuesto, desde hace ya varios años en distintos países de la región, se plantean y aplican soluciones distintas a los programas clásicos de vivienda social. En este estudio nos enfocaremos en los programas de arrendamiento de vivienda social que han demostrado ser una alternativa para solucionar el déficit de vivienda, generar mayor asequibilidad y disminuir la segregación espacial.

En el informe del BID (2014), *Se busca vivienda en alquiler*, se plantean una serie de beneficios que se logran alcanzar con este tipo de propuestas. Uno de los principales beneficios que se observaron en los países que han aplicado programas de vivienda social de alquiler, es que las residencias se localizaron en sectores claves para los hogares. Es decir, se ubicaron dentro de los primeros anillos urbanos, y esto permitió nuevamente que las clases sociales de bajos ingresos se reubiquen en la ciudad para generar mejores condiciones de movilidad social (BID, 2014).

Por esta razón, es importante analizar los programas de arrendamiento, ya que como se describió, existen potenciales beneficios que podrían tener un impacto positivo en la sociedad. Dichos programas junto con políticas públicas adecuadas para cada región logran dinamizar y ampliar el mercado de alquiler, para fomentar la inversión en este tipo de viviendas (CAF, 2017).

En virtud de lo expuesto, esta investigación plantea el análisis de los problemas del mercado habitacional, la alternativa del programa de vivienda social de arrendamiento, y su impacto dentro de la asequibilidad, segregación y déficit habitacional. Desde esta perspectiva, la disertación está centrada en el Distrito Metropolitano de Quito. No obstante, se realizará siempre en un contexto regional, pues aunque cada país tiene distintas características dentro del mercado habitacional, la problemática es común para todos.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza la fundamentación teórica de los principales aportes de la economía urbana en el proceso de la aglomeración y urbanización. Además se describen las configuraciones espaciales urbanas y se realiza una descripción del mercado de vivienda y financiero. A esto le siguen tres capítulos y las conclusiones.

El primer capítulo, describe los problemas dentro del mercado habitacional, enfocándose en un análisis histórico del déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo de la región, Ecuador y Quito. Además, revisa las consecuencias de que los déficits de vivienda aún permanezcan altos, que existan residencias segregadas y que la oferta habitacional sea restringida. Por último, se exponen algunos de los principales regímenes de políticas públicas aplicadas en Latinoamérica y Ecuador, y se detalla el alcance que han tenido dentro del mercado habitacional.

En el segundo capítulo se revisa la estructura de tenencia, y la evolución del mercado de alquiler. Se destaca en esta sección cuáles fueron las ventajas y beneficios de la vivienda social de alquiler en los casos de estudio de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Esta revisión se utiliza como base para comprender que la vivienda en arrendamiento es un complemento a las políticas tradicionales habitacionales. Finalmente, se analiza la vivienda de alquiler en Ecuador y el DMQ, describiendo el mercado y políticas de alquiler en la economía del país.

En el tercer capítulo se analiza la relación de un programa de alquiler social con los problemas antes descritos dentro del mercado habitacional. Se detalla los elementos principales que permiten entender el porqué de la segregación, baja asequibilidad y asentamientos informales en Quito. En la última sección, se proponen los lineamientos que debería incluir un programa de alquiler y se describe de forma teórica la factibilidad de aplicar esta alternativa. Finalmente se presentan las conclusiones y las recomendaciones para futuras investigaciones.

## ***Preguntas y objetivos***

### ***Pregunta general***

¿Cómo un programa de arrendamiento de vivienda social, contribuiría a generar mayor asequibilidad y mitigar los problemas de segregación espacial y déficit en el mercado de vivienda social en el DMQ?

### ***Preguntas específicas***

1. ¿Cuál es el déficit de vivienda social cualitativo y cuantitativo que existe en el DMQ?
2. ¿Cuáles han sido las experiencias en América Latina de programas de arrendamiento de vivienda social? y ¿cuáles son los efectos de este programa desde la perspectiva teórica sobre la segregación espacial?
3. ¿Cuáles son los lineamientos, que debería incluir un programa de arrendamiento de vivienda social en el DMQ para generar mayor asequibilidad y mitigar la segregación espacial?

### ***Objetivo general***

Analizar como un programa de arrendamiento de vivienda social, contribuiría a generar mayor asequibilidad y mitigar los problemas de segregación espacial y déficit en el mercado de vivienda social en el DMQ.

### ***Objetivos específicos***

1. Calcular el déficit de vivienda social cualitativo y cuantitativo que existe en el DMQ.
2. Analizar las experiencias en América Latina y en Ecuador de programas de arrendamiento de vivienda social e indagar en los efectos de este programa desde la perspectiva teórica sobre la segregación espacial.
3. Determinar los lineamientos, que debería incluir un programa de arrendamiento de vivienda social en el DMQ, para generar mayor asequibilidad y mitigar la segregación espacial.

# ***Metodología***

## ***Estrategia de investigación***

Los razonamientos inductivos, se basan en el paradigma positivista de la investigación, pues parten de evidencias empíricas para alcanzar una conclusión (Rodríguez y Pérez, 2017). El objetivo de la lógica inductiva es probar o verificar un supuesto en lugar de desarrollarlo; Creswell (2014) menciona que el investigador recopila los datos o estudios para probarlos y reflexionar sobre la confirmación o desconfirmación de los resultados.

Basada en esta definición, la presente investigación se enmarca en el método inductivo. A través de la revisión de la teoría referente al tema de vivienda de interés social (VIS), sus orígenes y problemas dentro del mercado habitacional. Asimismo, mediante la descripción de las evidencias empíricas presentadas en los casos de estudio, se pretende describir los efectos de aplicar una política de vivienda que incluya al mercado de alquiler. Por otro lado, la investigación parte de la evidencia que existe de personas de bajos recursos que se han asentado informalmente en el DMQ, y se utiliza esta evidencia como medio para verificar la hipótesis de que es posible incidir en los problemas de asequibilidad y segregación en el DMQ con un programa de arrendamiento.

La estrategia de la investigación es exploratoria y descriptiva. En primer lugar, es exploratoria, debido a que puede presentarse como una base de conceptos e información para futuros estudios del programa de arrendamiento de vivienda social en el país. Asimismo, el hecho de analizar un programa que no ha sido aplicado por el MIDUVI, permite que este análisis conserve una perspectiva innovadora.

Por otro lado, el carácter descriptivo que posee se justifica al considerar varios componentes del déficit de vivienda social en el análisis y en el cálculo del déficit habitacional. Además, se logra describir y especificar el comportamiento, características, y rasgos importantes de varios países antes y después de aplicar el programa.

## ***Diseño de la investigación***

La base del análisis serán los resultados empíricos previamente obtenidos en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Aquí se observará si los efectos y consecuencias de un programa de arrendamiento de vivienda social fueron positivos y favorables para generar mayor asequibilidad, disminuir la segregación espacial en estos territorios y proveer viviendas con mejor calidad.

Por otro lado, al analizar varios casos de estudio sobre el programa de arrendamiento de vivienda social, se observarán los diseños, resultados y buenas prácticas de los proyectos, mas no las teorías, ya que no existe una teoría como tal sobre la vivienda social.

En esta investigación se describe la posibilidad de una aplicación del programa de arrendamiento de vivienda social en el DMQ a través del isomorfismo de la política pública. En este caso la política de arrendamiento actuaría como proceso homologador de procedimientos y de organizaciones; generando ambientes similares entre las distintas ciudades en donde se aplicó el programa

(experiencias exitosas) y el DMQ para aplicar dicha política, reglas de juego, normas de forma institucionalizada, entre otros (Sánchez, 2005).

Abordar el isomorfismo de políticas públicas, implica indagar acerca de la posibilidad efectiva de transferir una política pública en: el proceso, los medios, trayectorias y conexiones. Para que mediante imitación se apliquen las políticas públicas respectivas (Sánchez, 2005). Por lo tanto, se estudiará la factibilidad de aplicar este programa en otro contexto; es decir en el del DMQ.

El universo en este estudio está definido como el déficit de vivienda social en Ecuador, por lo tanto, la muestra será el déficit de vivienda social en el DMQ, y las unidades serán las viviendas dentro de este distrito. En este sentido, se analizará el déficit de vivienda social del DMQ, y la segregación que existe a nivel urbano a causa del asentamiento informal por la falta de asequibilidad dentro de los hogares.

Para que exista mayor robustez en los datos se ha elegido la ciudad de Quito, debido a que existe mayor información estadística y puesto que la encuesta (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo) utilizada para calcular el déficit es representativa en esta ciudad. Asimismo, Quito posee más experiencia en la realización de los planes de ordenamiento territorial que otras ciudades del país, de modo que estos planes tienen mayor validez.

Cabe mencionar que, pese a que este estudio se enfoca en el DMQ, se puede considerar que es sumamente relevante, debido a que engloba un problema mundial como es la vivienda social. A causa de esto, el estudio puede ser la base para realizar análisis a profundidad en otros distritos o incluso regiones.

El método utilizado en esta investigación es un método mixto. En primer lugar, se busca de manera cualitativa expandir la información disponible sobre los programas de vivienda social en arrendamiento en la región.

Por otro lado, se utiliza metodología cuantitativa en el cálculo del déficit de vivienda habitacional en Ecuador y en el DMQ. Se categoriza las viviendas separándolas en función de los materiales predominantes y su estado (anexo 1). A continuación, se utiliza la tipología de las viviendas elaborada por el INEC detallado en el anexo 2. Finalmente, se realiza un algoritmo de cálculo donde se clasifican las viviendas irreuperables (déficit cuantitativo), viviendas recuperables (déficit cualitativo) y viviendas aceptables (anexo 3).

El porcentaje de viviendas con déficit habitacional cuantitativo se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$PVDHC = \frac{NVCHI}{TV} * 100$$

Donde:

PVDHC=Porcentaje de viviendas con déficit habitacional cuantitativo (irrecuperables)

NVCHI = Número de viviendas en condiciones habitacionales irreuperables

TV= Total de viviendas

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)- Ficha Metodología: Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda

Los indicadores utilizados para calcular las viviendas deficitarias son:

<b>Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo</b>	Material y estado del techo
	Material y estado de las paredes
	Material y estado del piso
<b>Viviendas con deficiencia en servicios básicos</b>	Eliminación de excretas
	Abastecimiento de agua
	Servicio Eléctrico
	Eliminación de la basura
<b>Déficit por hacinamiento</b>	Total de personas en la vivienda
	Cuartos de dormir en la vivienda

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)  
Elaboración: Autora.

## ***Fuentes de información***

Para el análisis cuantitativo se utilizarán fuentes primarias y secundarias de páginas web oficiales, instituciones gubernamentales, y organismos internacionales. A continuación se describen las principales fuentes:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
  - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
  - Censo de Población y Vivienda
  - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGHUR)
- Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social (SISES)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Banco Mundial
- Superintendencia de Bancos
- Instituto de la Ciudad
- Cámara de la Industria de la Construcción (CAMICON)

## ***Fundamentación Teórica***

Esta disertación tiene como objetivo analizar una alternativa para el déficit de vivienda social, partiendo de reconocer la dificultad de las familias de bajos ingresos en acceder a una residencia adecuada dentro del sector urbano. La alternativa planteada en esta investigación es un programa de arrendamiento de vivienda social que se ubique en los primeros anillos urbanos y de esta forma aproveche los beneficios y las ventajas de la aglomeración.

Desde esta perspectiva, se realizará un análisis de la localización de la vivienda dentro de las ciudades, a través de los patrones de urbanización. Esta sección tiene como objetivo analizar desde la perspectiva teórica a las configuraciones espaciales urbanas. Este marco teórico, por un lado, estará enfocado en definir los principales aportes de la economía urbana en el proceso de la urbanización, de la aglomeración y los modelos de ciudades para entender la formación de estas; y por otro lado se enfoca en el mercado de vivienda y la implementación de la política pública para otorgar vivienda social.

### ***Patrones de urbanización***

Los procesos de urbanización en los distintos continentes tienen sus raíces en el desarrollo capitalista que ha surgido en cada región. En el reporte elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, por sus siglas en inglés) de 2017, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades*, se realiza una recopilación bibliográfica de varios autores que abordan el tema de la economía urbana. Allí se argumenta que en América Latina la urbanización no siguió el mismo patrón de crecimiento como en otros países europeos. Es decir, no estuvo vinculada directamente con la revolución industrial, ni tampoco fue resultado de la misma. En estos países con economías principalmente agrarias las personas vivían dispersas en el campo y a partir del proceso de industrialización este patrón cambió. Las nuevas industrias traen consigo un proceso de urbanización acelerado, que permite que nazcan nuevas ciudades y que las existentes se expandan (Banco Mundial, 2009).

Por otro lado, en América Latina el proceso de urbanización tuvo mayor espontaneidad y se define por dos momentos históricos que ha atravesado. El primero tiene origen a partir de la segunda posguerra cuando se inicia una nueva lógica de periferización y metropolización que surge del modelo económico predominante en la región la industrialización por sustitución de importaciones (Carrión, 2016).

La segunda etapa surge medio siglo después con otro tipo de patrón de urbanización en el contexto de la globalización. El efecto de la globalización en la urbanización genera una tendencia creciente hacia la concentración de las ciudades, debido a que genera la creación de lugares estratégicos en ciertas zonas de las ciudades para poder fortalecer la globalización en los aspectos sociales, culturales y económicos (Carrión, 2016). En esta segunda etapa el crecimiento se dio debido al aumento sustancial de los precios de las materias primas. Los recursos económicos que ingresaron a los países latinoamericanos fueron invertidos en mejoras en salud y en la producción de bienes y servicios urbanos no transables con bajo valor agregado (Carreras, 2003).

Los procesos de urbanización presentan dos fases: la primera ocurre a una tasa de transformación más rápida e involucra la transición de la economía rural a urbana (Banco Mundial, 2009). En esta fase se desarrolla una primera etapa explicada por Gatica (1975:25) que se caracteriza por la “desestructuración territorial”, un concepto que se refiere a la acción de perder la estructura anterior del territorio. En este proceso, cada región cuenta con su centro urbano, intervienen los procesos migratorios y el crecimiento de la población. Además, los centros urbanos se vuelven sitios de intercambio y trabajo que atraen a los ciudadanos, empresarios y obreros.

La segunda fase presenta una tasa de transformación más lenta y se vincula con el desarrollo que existe dentro de lo urbano (Banco Mundial, 2009). Constituye una segunda etapa que toma en cuenta la mejora de las comunicaciones, transporte y planes viales. Inicia la estructuración y organización espacial, donde surgen las “redes urbanas” formadas por ciudades interconectadas (Gatica, 1975). Finalmente, se empieza a desarrollar un “sistema urbano”; el cual cuenta con varios centros jerarquizados que funcionan y trabajan continuamente entre sí.

En conclusión, los procesos de urbanización se caracterizan por la rapidez de la concentración de población que experimenta determinada región. Es decir, se analiza el ritmo de aumento de la población que vive en los centros de la ciudad en relación a la población total (Gatica, 1975). Cabe mencionar como sostiene Gatica (1975:23) que los niveles de urbanización alcanzados por los países no tienen relación alguna con el tamaño de la población, por lo tanto, no existen vínculos entre ellos. Sin embargo, si existe dependencia de la urbanización entre el crecimiento natural de la población y los movimientos migratorios.

Un proceso importante dentro de los patrones de la urbanización se desarrolla por la centralidad urbana que surge a partir del proceso de industrialización de las ciudades. En el periodo prehispánico inicia la división entre campo y ciudad a partir de la conquista española. En este periodo la ciudad dominaba al campo concentrando poderes administrativos, políticos y militares y con esto casi toda la producción y comercio (FLACSO, 2001: 290).

La centralidad urbana fue el lugar más anhelado para habitar, porque así como la ciudad representaba una mejor opción frente al campo, la centralidad era considerada el mejor espacio para residir dentro de la ciudad. Lo que ocasionó que en el proceso de la industrialización cada vez más ciudadanos migren del campo a la ciudad y que muchos de ellos quieran habitar en el centro. El problema era que la centralidad urbana se saturó rápidamente al poseer todas las fuerzas políticas y administrativas, por esta razón, los migrantes ya no buscaban la centralidad si no solo la ciudad. Permitiendo que el proceso de urbanización se dé a cabo (FLACSO, 2001: 293).

Una vez que se han analizado los patrones de urbanización y se han estudiado las fases de transformación en el proceso urbano que incluye movimientos migratorios hacia las centralidades urbanas, es necesario abordar las razones de la concentración de la población; es decir los procesos de aglomeración, sus causas y efectos.

## ***Aglomeración***

### ***Efectos de la aglomeración***

Los procesos de urbanización generan aglomeración y en un inicio tienden a generar desequilibrios y desajustes en la región. El autor Lucas Achig (1983) menciona cuatro efectos que generalmente se manifiestan cuando inician los procesos de urbanización en los países.

En primer lugar la estructura física de los servicios públicos es incapaz de absorber en un primer momento la creciente oferta de mano de obra generada por la migración. Por ende, la estructura física de establecimientos hospitalarios y educativos inicia un proceso de deterioro en su equipamiento (Achig, 1983). Asimismo los servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado) se vuelven ineficientes debido a que no logran cubrir las necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, Achig (1983: 25) sostiene que durante el proceso de aglomeración las personas migrantes con escasos recursos económicos tienden a localizarse en sectores distantes al centro de la ciudad. Esto debido a que son áreas accesibles para ellos, ya que generalmente los primeros anillos urbanos tienen rentas del suelo mucho más altas. Esto genera procesos de tugurización y una creciente insuficiencia de viviendas adecuadas. Dentro del marco de esta investigación las viviendas adecuadas son aquellas que cumplen con un mínimo de requisitos de materiales y acceso a redes de servicios básicos e infraestructura de equipamiento comunitario (Gilbert, 2001:20).

Adicional a las dos deficiencias presentadas, existe un problema de gobernanza en las ciudades. Los gobiernos municipales o locales elaboran planes de ordenamiento territorial y regulación de suelo que muchas veces suelen presentar algunas deficiencias. Por ejemplo, no logran establecer sanciones claras al incumplimiento de los límites geográficos, ocasionando que la ocupación del territorio se desarrolle de manera desordenada, afectando el aspecto físico y la seguridad de la población.

Finalmente, los recursos económicos y la capacitación del personal técnico son escasos en los gobiernos locales. Por ende, no logran hacer frente a las deficiencias antes mencionadas generadas por la migración y los patrones de aglomeración (Achig, 1983).

Adicionalmente, se debe mencionar que la aglomeración en las ciudades pueden generar una serie de costos. Dentro de ellos está el costo de la contaminación, de la congestión, de las externalidades negativas y de la posible polución generada por las fábricas y firmas que se ubican en el centro de la ciudad (Gonzales, 2005).

Sin embargo, la teoría urbana señala que también se obtiene ganancias de la aglomeración. En este sentido, O' Sullivan (2012) señala que, a medida que aumenta el tamaño de las ciudades, también incrementa la productividad y los salarios promedio de los trabajadores con la creación de mercados de trabajo especializados, lo cual permiten a los trabajadores incrementar sus habilidades y conocimientos en otras empresas al poder interactuar con ellas.

Las familias se benefician con la aglomeración porque los gobiernos construyen bienes indivisibles, que de no ser por los centros urbanos no hubieran sido necesarios (Gilbert, 2001). Los servicios básicos, centros educativos, hospitales, terminales, entre otros servicios son ejemplo de esto. Debido a estos

servicios, los hogares tendrán mayor bienestar social, mientras que las empresas pueden mejorar su producción.

Se puede medir los efectos de la aglomeración a través del índice de aglomeración. Este índice es propuesto en el informe de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects*. Se plantea que los países en desarrollo tienen un ritmo de aglomeración similar al de los primeros países desarrollados. Es decir que cuando existe aglomeración en las ciudades urbanas el nivel de desarrollo también tiende a aumentar (Banco Mundial, 2009).

Otra ganancia de la aglomeración es la disminución de los costos de transacción. Y sucede cuando existe aglomeración de firmas que permite que los trabajadores (oferta) y las empresas (demanda) tengan altos niveles de contratación. De esta manera se disminuye el riesgo de desempleo para los trabajadores y también disminuye el riesgo de vacantes sin cubrir para las empresas.

El modelo de “equilibrio del tamaño de las ciudades” desarrollado por Helsley y Strange (1990) demuestra como trabajadores y firmas tienen habilidades y requerimientos heterogéneos, pero cuando existe una ciudad aglomerada esta permite que el espacio de habilidad sea cubierto más densamente por las empresas, reduciendo el costo promedio de los desajustes. Es decir generando mayor contratación (Mulligan y Carruthers, 2011).

La aglomeración permite que la actividad económica se concentre, lo que en efecto beneficia a las firmas por el “efecto derramamiento”. Existen dos versiones de esta hipótesis presentada por Greenstone, Hornbeck y Moretti (2010), que describen al “efecto derramamiento” como una ganancia más de la aglomeración.

La primera, señala que el compartir conocimiento y habilidades a través de la interacción formal e informal podría generar externalidades positivas de producción a través de los trabajadores lo cual es factible dentro de economías aglomeradas debido a flujo de nuevas ideas que surge entre las empresas.

La segunda hipótesis, describe la posibilidad de que la proximidad entre empresas dé como resultado compartir información de nuevas tecnologías, y por lo tanto, conduzca a una adopción más rápida de la tecnología (Greenstone et al., 2010).

Como se señaló previamente se han explicado algunos de los efectos que se manifiestan al inicio de los procesos de urbanización, asimismo algunos de los costos que trae consigo este proceso. A continuación se revisaran las principales causas que inciden en el proceso de aglomeración.

## ***Causas de la aglomeración***

La principal justificación desde una perspectiva económica para que exista mayor concentración de habitantes, empresas y viviendas en un emplazamiento es la existencia de las amenidades, externalidades positivas y economías de escala. Se puede definir al concepto de amenidad como las características positivas que influyen alrededor de un determinado lugar. Son clave para entender el nivel de aglomeración que existe en una ciudad debido a que son las particularidades que hacen que un lugar o determinada área sea atractiva para vivir o trabajar. Son clave para entender las preferencias entre elegir un lugar u otro, en especial entre lugares que no tienen amenidades o poseen des amenidades (Mulligan y Carruthers, 2011).

En un principio las amenidades eran solo naturales como: el clima, ríos, costas, por mencionar algunos. Generaban valor agregado a una determinada área debido a que solo allí se podía encontrar esa clase de recursos. Pero el ser humano ha desarrollado una serie de amenidades creadas que pueden ser bienes o servicios específicos que hace que algunas localizaciones sean más atractivas que otras. Por ejemplo: restaurantes, escuelas, medios de transporte, museos, etc.

Estos argumentos se basan en un modelo que analiza las amenidades naturales en las dinámicas de una ciudad. Sanghoon Lee y Jeffrey Lin (2017: 5) presentan una versión simple con dos vecindarios en una determinada área. Analizan un vecindario A y un vecindario B, donde el vecindario A tiene un nivel superior de amenidades naturales comparadas con el B. Los resultados de este modelo plantean dos proposiciones.

La primera proposición que establece Sanghoon Lee y Jeffrey Lin (2017: 5), argumenta que los trabajadores con altos niveles de ingresos vivirán en las áreas con mejores amenidades y por tal motivo, las amenidades naturales son un ancla para los vecindarios de mayor ingreso.

La siguiente proposición sostiene que un área con mejores amenidades naturales tiende a concentrar más habitantes, por ende la demanda de vivienda es mayor en este sector. Siempre y cuando la elasticidad ingreso de la demanda por tierra sea lo suficientemente alta pero no existan preferencias en adquirir más espacio por menos amenidades (Lee et al., 2017).

Es decir, las familias adquieren vivienda o suelo para habitar debido a las amenidades del territorio, pero también deciden en base al número de firmas concentradas ya que esto significa mayor posibilidad de adquirir un mejor trabajo. Si bien el nivel de contratación dentro de una empresa depende de varios factores (oferta de demanda, capacidad de los trabajadores, rendimiento de la empresa, rigidez de las leyes de contratación, etc.), la probabilidad de que un trabajador sea contratado se incrementa cuando el número de firmas aglomeradas es mayor. Las empresas se concentran en determinados territorios debido a que no existe uniformidad en recursos naturales, capacidad de mano de obra, clima, desarrollo tecnológico, entre otros aspectos. Y esta heterogeneidad de características permite que se consoliden distintos tipos de ciudades (comercial, industrial, de servicios) con firmas concentradas (Gilbert, 2001).

O' Sullivan (2012) señala que la primera fase de aglomeración de las firmas inicia cuando en los territorios existen ventajas comparativas por los distintos costos de oportunidad de producir un bien o servicio que pueda ser más productivo que en otra región (ciudad comercial). Esto permite que existan economías internas de escala en producción atrayendo al empleo y la concentración espacial (ciudades industriales). Finalmente el proceso continúa hasta crear economías externas de escala a la firma pero internas al territorio (ciudades de servicio). Es decir, se crean atributos asociados a un determinado lugar a través de economías de urbanización y aglomeración.

Este tipo de economías traen consigo tres aspectos positivos para las firmas. En primer lugar, *la oferta compartida de insumos intermedios*, se refiere a la producción de insumos (capital, mano de obra, materias primas, y servicios) dentro de un mismo territorio que pueden ser utilizados por las distintas firmas. El segundo atributo es el *pooling de mano de obra*; cuando las firmas están aglomeradas pueden contratar mejor mano de obra y de forma más rápida debido a la alta oferta de trabajo. Finalmente, la aglomeración de firmas con economías de escala permite que exista intercambio de conocimiento es decir "*efectos derramamiento*" de información (O' Sullivan, 2012).

Por lo tanto, el nivel de aglomeración de un territorio también es determinado por el nivel de concentración de las firmas, que permiten que exista consolidación en el territorio lo que trae consigo que las familias decidan trasladarse (migrar) de una ciudad (zona, región, área) a otra para adquirir mayores oportunidades de empleo.

Por consiguiente, observamos que las amenidades influyen directamente en las decisiones de consumo de los hogares, las decisiones de producción de las firmas y las decisiones de localización de estos dos agentes. Y de esta forma influyen en el crecimiento urbano causando aglomeración en una determinada área (Mulligan y Carruthers, 2011).

Se han presentado los efectos positivos y negativos del proceso de aglomeración, sin embargo, no se ha analizado como la aglomeración influye en los distintos precios del suelo una vez que inicia el proceso de comercialización dentro del mercado de la vivienda. Para entender cómo se forma el precio del suelo, a continuación se describirán los determinantes del uso del suelo.

## ***Determinantes del uso del suelo en la vivienda***

La teoría económica señala que el uso del suelo puede determinarse por la compleja interacción de varios factores de comportamiento asociados a ciertas variables. Verburg y Ritsema (2004: 126) identifican algunas de estas variables: demanda de vivienda, capacidad de construcción, relaciones sociales, oferta de vivienda, valores individuales, preferencias en el estilo de vida, entre otros. Asimismo, pueden existir cambios en el uso del suelo por la migración, los cambios económicos, o el crecimiento de la población que obliga a que los patrones de uso del suelo previamente determinados se modifiquen.

Von Thünen (1966) considero algunas de estas variables en un modelo agrícola que luego se convertiría en la teoría de la localización del suelo. Intentaba explicar las cualidades de la utilización del suelo en términos de su valoración. Von Thünen (1826), citado en Sinclair (1967), describe que en su modelo el nivel de productividad del suelo es el mismo en todas partes de modo que no existe una preferencia por la "fertilidad" del suelo sino más bien por la distancia al centro.

Por consiguiente, se dio cuenta que la renta aumentaba con relación a la distancia del mercado, y que los costos de transporte eran factores que influían en la forma en la que se iba a utilizar el suelo. Por lo tanto, para Von Thünen (1826) en su modelo agrícola, los cultivos con mayor rendimiento y más difíciles y costosos de transportar se producirían en suelos más cercanos al mercado (centro del pueblo). Mientras, que los más baratos de transportar podían ser cultivados en las afueras. En conclusión, el autor logró desarrollar una teoría con uno de los determinantes del uso del suelo: la distancia.

No obstante, existen ciertas restricciones en el uso del suelo. En el ámbito político dependen de las regulaciones implementadas por los gobiernos. Generalmente, las ciudades que tienden a planificar la expansión urbana, buscan que el crecimiento sea ordenado, y que el uso del suelo se otorgue en función de las prioridades de planificación de la ciudad. Por ejemplo, que se determine un espacio para carreteras y zonas viales, para los servicios básicos, para las amenidades como parques o espacios públicos, entre otros. De la misma forma, la economía ambiental plantea que en las ciudades también

deberán existir áreas verdes que deben ser protegidas de la urbanización y que por lo tanto se le otorgue espacio a estas áreas (O'Sullivan, 2012).

Cuando existen asentamientos informales debido a que los precios de suelo en el centro urbano son demasiado altos por la sobre demanda de estas áreas, el Estado pierde la capacidad para asignar suelo a las distintas necesidades urbanas que se mencionó previamente (CAF, 2017). Para que el crecimiento se lleve a cabo de manera ordenada, se aplican sistemas de planificación y ordenamiento territorial que permiten establecer regulaciones para restringir el uso del suelo, la estructura urbana, las posibilidades y límites del crecimiento (CAF, 2017). Las regulaciones que pueden poner los municipios abarcan desde el tamaño de los lotes, localización de las industrias, las alturas de las edificaciones, lotes mínimos y máximos para construcción, y sobre todo el límite urbano que tendrá la ciudad.

Se considera asentamientos informales a los barrios o asentamientos que están ubicados en lotes de suelo fuera del perímetro designado para la construcción y desarrollo de la ciudad (Gazzoli, 2011). Se pueden dar en terrenos privados o estatales, asimismo, se pueden asentar en zonas céntricas como en periferias fuera de los anillos urbanos.

Estas regulaciones son los principales factores que influyen en la utilización del suelo y sobre todo en el aumento del precio de la tierra. Dentro de estos factores se encuentran los instrumentos utilizados para "ordenar" el crecimiento de las ciudades: la zonificación, los planes de ordenamiento territorial, la dotación de servicios, entre otros. Carpio (1987: 85) sostiene que a pesar de que estos instrumentos tienen como objetivo racionalizar el uso del suelo, mejorar la ubicación de los hogares de bajos ingresos, optimizar el abastecimiento de servicios básicos, etc., muchas de las veces no logran cumplir estos objetivos y traen consecuencias a los precios del suelo.

En la mayoría de los casos, las soluciones presentadas en estos instrumentos inciden directamente en la valorización de la tierra. Carpio (1987: 86) identificó que los planes proponen mayor desarrollo en las áreas urbanas lo que ocasiona un incremento de precios debido a las expectativas futuras de los habitantes, constructores y gobierno al pensar que esta área o zona va a presentar mejoras. En consecuencia, terminan segregando socialmente a estos espacios, conduciendo al desplazamiento de grandes sectores de la población de localizaciones privilegiadas.

La presente disertación no explica el uso del suelo para el área comercial ni agrícola. Sin embargo, es importante mencionar de forma general la utilización del suelo por parte de las firmas, debido a que las empresas permiten que exista consolidación del territorio lo que provoca que las familias migren a espacios cercanos a las firmas. La utilización de suelo por parte de las empresas depende de forma directa del área que mayor utilidad les permita obtener y donde minimicen de mejor forma los costos. Las firmas toman en cuenta cuatro factores dentro de esta decisión: los costos de transporte, los insumos de recursos naturales, las economías de localización y de urbanización, y los bienes y servicios públicos. Así, los territorios que permiten a las firmas generar mayor utilidad serán los más demandados para adquirir suelo (O' Sullivan, 2001).

Como se señaló en esta sección la valorización del suelo no se define necesariamente por sus cualidades, sino más bien por su cercanía al centro urbano (en el caso de la vivienda), y por el espacio que mejor logre maximizar la utilidad (en el caso de las firmas). En la investigación se establece que una de las principales restricciones al adquirir suelo es la falta de capital, así como las regulaciones de los gobiernos también pueden restringir el uso del suelo. A continuación, se revisarán los modelos

teóricos de ciudades que fueron desarrollados en base al modelo de Von Thünen (1966) anteriormente explicado.

## ***Modelos y configuraciones urbanas***

### ***Modelo de ciudad monocéntrica***

Una vez analizado brevemente los determinantes del uso del suelo, se debe entender cómo las ciudades toman sus decisiones en lo que respecta a la estructura urbana, y sobre todo a la distribución del uso del suelo y a la distribución espacial de la población. Para este análisis se toma como base el modelo de ciudad monocéntrica, que es una extensión del modelo de Von Thünen (1966) en un contexto urbano.

Los enfoques sobre utilización del suelo fueron desarrollados por Alonso (1964), Mills (1967) y Muth (1969) entre 1960 y 1970 en varios de sus trabajos. Los modelos tomaban en consideración el costo del transporte, el uso de la tierra y los problemas poblacionales dentro de cada uno de los enfoques. Brueckner (1987: 819), citado en Duranton y Puga (2014:6), separa al modelo de la ciudad monocéntrica (MCM) para una mejor comprensión en tres distintos enfoques que se han ido complementando con el pasar de los años.

El enfoque Marshalliano también conocido como enfoque indirecto es el primero en desarrollarse por Alonso (1964) y Muth (1969); es una aproximación del modelo que resuelve el problema de la asignación del presupuesto de un individuo entre la vivienda y el suelo en cada ubicación (Duranton y Puga, 2014). Al final se llega a la condición conocida como Alonso-Muth que afirma que cada individuo que consume vivienda mientras más alejada este del distrito financiero o distrito central financiero (CBD, por sus siglas en inglés), tendrá costos de desplazamiento más altos. Brueckner (1987) menciona que esta condición es conocida como el primer gradiente del MCM que plantea que el precio de la vivienda disminuye en relación a la distancia con el CBD.

El segundo enfoque es el de “oferta-renta” o enfoque directo. Duranton y Puga (2014:7) señalan que la diferencia con el enfoque anterior es que los individuos no seleccionan su óptimo debido al gradiente de precios, por el contrario deciden la ubicación que mejor maximice su renta. Es decir que los individuos ofertarán contra otros con el fin de obtener la ubicación más cercana al CBD para maximizar su utilidad, ofreciendo la cantidad que estén dispuestos a pagar, es decir, ofertando su renta.

El enfoque dual explica los patrones de uso de la tierra residencial y los desplazamientos que existen dentro de una ciudad. Es el actual MCM que plantea supuestos para simplificar el análisis. Uno de los supuestos más importantes es que las firmas se agrupan en el centro de la ciudad, lo que genera mayor densidad en este sector. La hipótesis de este modelo propone que los negocios o actividades económicas están localizadas en el distrito financiero (Duranton y Puga, 2014). Los trabajadores tendrán que viajar diariamente al CBD donde se concentra el empleo incurriendo en costos de transporte que tendrán que pagar. Mientras más lejos se encuentren del centro, mayor será este costo.

Al iniciar el modelo se define que las preferencias de los ciudadanos y el ingreso recibido en un determinado periodo de tiempo son similares entre individuos a pesar de que al final del modelo los habitantes terminan en ubicaciones diferentes entre ellos (Brueckner, 1987). Finalmente la función de utilidad de las personas incorpora el consumo en vivienda y en bienes y servicios.

Una vez desarrollado el modelo con los supuestos mencionados se predicen cinco gradientes. El primero describe la relación entre el precio de la vivienda y la distancia con el CBD; en donde el modelo presenta un “gradiente de precios” que indica el porcentaje de disminución en el precio de la vivienda a medida que la distancia aumenta desde el distrito financiero. Lo que implica un precio más alto en la vivienda cuando se acerca al distrito financiero (Castaño, 1986).

El segundo gradiente identificó que el consumo de vivienda aumenta con la distancia al CBD. La alta demanda de vivienda en estas zonas se da debido a que las personas buscan estar cerca del CBD, puesto que los costos de transporte que deberán pagar al vivir lejos del centro son elevados. Esto genera que exista un encarecimiento de los precios de la vivienda, dejando fuera del mercado a familias de ingresos bajos (Duranton y Puga, 2014).

La lógica del primer gradiente se mantiene para el tercero que explica como el precio del suelo disminuye mientras más se aleja del CBD. Es similar al “gradiente de precios” antes mencionado pero hace referencia al suelo. Finalmente, los dos últimos gradientes señalan que tanto la densidad estructural (población), como la densidad residencial (edificios, empresas) decrecen en medida que se aleja del CBD (Duranton y Puga, 2014).

De esta forma concluye el modelo de ciudad monocéntrica explicando a través de los respectivos gradientes que el CBD al concentrar las fuentes de trabajo, el suelo y la vivienda será más demandado; lo que genera que los precios aumenten.

Latinoamérica se ha desarrollado con una alta concentración de población en las áreas urbanas, lo que ha generado que poco a poco la oferta del suelo disminuya debido a que los lotes de suelo han sido ocupados. En el MCM podemos observar algunos supuestos que se cumplen en esta región, y como menciona Gazzoli (2011), la evidencia empírica disponible para las áreas metropolitanas de Latinoamérica demuestra que la forma urbana de esta región es compatible con el modelo monocéntrico en algunas áreas. Sin embargo, en otras áreas de la región latinoamericana ya no existe un solo centro urbano, por el contrario, cada vez se observan ciudades con más de un CBD. Razón por la cual, se tomará en cuenta los sistemas urbanos policéntricos.

## ***Modelos urbanos policéntricos***

El MCM (Modelo de ciudad monocéntrica) es un modelo de suma importancia para la economía urbana al vincular la vivienda, transporte, suelo, ubicación, consumo y elección de los hogares. Presenta una serie de predicciones que han funcionado y acertado en gran medida con la realidad. Sin embargo, las características de las ciudades en la modernidad han ido evolucionando en varios aspectos, en particular en su estructura al dejar de ser ciudades monocéntricas y convertirse en sistemas policéntricos junto con procesos de descentralización. Brueckner (1987: 839) reconoce que

la suposición más difícil de defender del MCM es la monocentricidad. Debido a que en la actualidad claramente se observa ciudades con más de un centro que agrupe todo el empleo.

Tresserra (2012: 2) define la policentralidad como: “un proceso mediante el cual una ciudad se distancia gradualmente de una estructura caracterizada por la existencia de un centro de empleo. Y se dirige hacia uno nuevo donde existen varios centros de empleo”. Los nuevos centros coexisten entre ellos y pueden tener la misma o diferente jerarquía.

Los modelos de ciudad policéntrica se desarrollan en la Nueva Economía Urbana (NEU), y son basados en el MCM que es una buena aproximación a la estructura económica espacial de las ciudades pequeñas pero es insuficiente para explicar la configuración y organización de las ciudades grandes (De Olarte y Del Pozo, 2012).

Sin embargo, los modelos policéntricos se diferencian debido a que consideran que en las ciudades existen varios subcentros como resultado de la descentralización de la actividad económica. Es decir que no existe un solo CBD, lo que genera que la población se disperse por la creación de nuevos nodos periféricos de centralidad. (Muñiz, Galindo, y García, 2003). Este tipo de modelos son explicados en la investigación debido a que se podría considerar al DMQ como una ciudad policéntrica que ha desarrollado más de un CBD con el pasar de los años (Savedra, 2017).

Los modelos de la NEU presentan dos categorías de agrupación: modelos endógenos y modelos exógenos. White (1999) explica que los modelos exógenos analizan el efecto de la descentralización del empleo sobre la localización de la población. Por otro lado, los modelos endógenos estudian la interacción entre economías de aglomeración y costes de transporte (Muñiz et al., 2003). El modelo exógeno analiza cómo la población reacciona ante la existencia de uno o varios CBD, además se asume que las empresas se movilizan hacia nuevas localizaciones determinadas exógenamente. Por esta razón, en la presente investigación se tomará en cuenta dicho modelo.

El modelo de ciudad policéntrica tiene como supuesto la existencia de varios CBD que generará que la población quiera cambiar su lugar de residencia para minimizar los costos de transporte. Es decir que el policentrismo solo es posible por movimientos del empleo, dicho de otro modo, cuando las empresas se trasladan hacia zonas periféricas y por este movimiento dan lugar a un nuevo subcentro de empleo volviendo a generar economías de aglomeración (Muñiz et al., 2003).

La economía de aglomeración se refiere a la reducción en los costos del empleo que son el resultado de la concentración de trabajo y de trabajadores en la misma área geográfica. Esta reducción de costos debido a la proximidad crea incentivos para que las dos partes trabajen juntas. Las economías de aglomeración son importantes para que exista concentración espacial pero no son el factor más importante (Chatterjee, 2003).

El objetivo del modelo es determinar el efecto generado sobre las rentas del suelo causado por el traslado de la población, asimismo de estudiar las decisiones de los trabajadores para decidir su lugar de residencia. Los resultados del modelo demuestran que el precio de la renta de suelo aumenta con relación a la cercanía del CBD al igual que con el MCM (Muñiz et al., 2003).

Dado que en el modelo urbano policéntrico se desarrolla el concepto de que exista más de un centro urbano, es importante determinar los lineamientos para considerar a otra área de una ciudad como un subcentro. A continuación se describen los métodos para identificar nuevos centros urbanos.

Al reformular el MCM y reconocer la existencia de más de un CBD varios autores explican distintas metodologías para identificar a los nuevos subcentros. Se ha definido que el DMQ podría ser considerado una ciudad policéntrica; por esta razón, es importante identificar como definir posibles nuevos subcentros.

La primera metodología estudia los umbrales de densidad de empleo y número de puestos de trabajo. Giuliano y Small (1991), citado en Muñiz et al. (2003), proponen establecer como subcentro a un conjunto de zonas contiguas que tengan un mínimo de puestos de trabajo bajo una determinada densidad de empleo.<sup>6</sup> Dado que las metodologías más utilizadas eran las que trabajaban con la densidad este enfoque se utilizó por varios años sin ser discutido.

Sin embargo, Tresserra (2012: 2) menciona que el enfoque de densidad no permite identificar ni caracterizar los subcentros simultáneamente. Pero existe una metodología que soluciona esta limitante. La función de “entropía de empleo” permite identificar subcentros y caracterizarlos en dos tipos analizando la información del empleo. La clasificación se da entre ciudadanos emergentes y maduros; el primer tipo se refiere a los trabajadores que viajan diariamente a los subcentros por sus empleos, y la segunda clasificación agrupa a los trabajadores que se pueden considerar residentes antiguos (Tresserra, 2012: 3). De esta forma, el enfoque de densidad podrá clasificar los distintos subcentros que existen en las ciudades.

Por otro lado, la metodología planteada por McDonald y Prather (1994), citado en Muñiz et al. (2003), identifica nuevos subcentros mediante los residuos positivos en una estimación econométrica. Aquí se eligen las zonas donde el valor estimado mediante una función de densidad exponencial negativa está por debajo del valor real.<sup>7</sup>

Una tercera metodología descrita por McDonald (1987), citado en Veneri (2010: 5), se basa en la identificación de picos locales de densidad. Siguiendo esta idea, trataron de encontrar zonas con niveles máximos de densidad en el empleo con respecto a las áreas que estaban alrededor para así considerarlas subcentros. En esta metodología los subcentros se encuentran mirando los picos locales del ratio densidad/ trabajador. El autor concordaba con McDonald (1987) afirmando que el empleo mas no la población era la clave para entender la formación de los centros urbanos.

Se ha presentado la discusión teórica sobre los modelos monocéntricos y policéntricos de las ciudades, el objetivo fue entender el papel que cumplen los centros urbanos y su conexión con los determinantes del suelo. Posteriormente, se abordará el tema de la segregación; su origen y los principales determinantes de que exista mayor o menor exclusión en los CBD.

## ***Segregación económica, social y espacial***

La segregación social, económica y espacial se refiere a la desigualdad o exclusión que existe en un sistema en cualquiera de los ámbitos mencionados (Sabatini, Cáceres, y Cerda, 2001). Es una condición de aislamiento de un grupo social que se presenta en un área determinada, y que genera una reorganización del bienestar existente. Cuando existe segregación en una ciudad las consecuencias se observan en los ingresos de los habitantes, la educación, la salud impartida por el gobierno, la

---

<sup>6</sup> En caso de tener un número de puestos de trabajo  $D_e = 10$  empleos/acre y  $L = 10\ 000$  empleos (Muñiz et al., 2003:8)

<sup>7</sup> Dos indicadores: Densidad bruta de ocupación y ratio empleos-población (Muñiz et al., 2003:8)

disminución de movilidad social, los niveles de criminalidad solo por mencionar algunos ámbitos importantes que se ven afectados.

Critelli y Musella (2016: 90) determinan que la segregación puede ser voluntaria o involuntaria. Por ejemplo, las regulaciones gubernamentales de suelo pueden generar que los precios del suelo aumenten en ciertos sectores, y como resultado familias de bajos ingresos no podrán acceder a estas áreas. En este ejemplo observamos que de manera involuntaria se creó segregación en este espacio.

La segregación también puede crearse de manera voluntaria como lo establece Park (1926), citado en Jargowsky (2011:13), quien argumenta que los individuos exitosos tratan de convivir en barrios de altos estatus para separarse de personas que consideran indeseables. Por lo tanto, plantean características en la construcción de la vivienda, en el tamaño y calidad de las casas, etc., para diferenciarse y así segregar a las personas que desean.

El tipo de segregación que existe en los países también depende de su nivel de desarrollo. En países subdesarrollados la segregación es principalmente espacial y económica. Mientras que en países industrializados se observa más la segregación social, sobre todo en temas raciales y culturales. Por ejemplo, limitan el acceso a educación o vivienda por el tipo de cultura o etnia al que pertenecen. La segregación social también aparece cuando rechazan la diversidad o diferencias culturales limitando la oportunidad de tener una buena calidad de vida. En países latinoamericanos los patrones de segregación social no son tan marcados como en los países desarrollados (Critelli y Musella, 2016).

La segregación espacial se determina por las decisiones de localización que tanto firmas como hogares realizan y estudia la concentración espacial de la población por los diferentes grupos que habitan en la ciudad. Kim (2015; 157) identificó que puede explicarse en base a las “reglas naturales de la geografía”; particularmente dos de ellas.

La primera regla se refiere a la dotación de recursos y proximidad a ríos y puertos que posee una ciudad. Es utilizada en el modelo neoclásico, donde se argumenta que las empresas y hogares eligen su ubicación tomando en cuenta esta regla para lograr maximizar su ganancia -firmas- y su utilidad -hogares - (Fujita y Thisse, 2002, citado en Kim, 2015).

Mientras que el modelo de retornos a escala se enfoca en la segunda regla que hace énfasis en como las interacciones humanas crean densidad en las ciudades. Es decir, la sociedad busca localizarse en áreas en donde puedan obtener beneficios sociales, económicos, entre otros. Y por ende, buscan zonas densas donde puedan relacionarse para obtener retornos positivos en el largo plazo (Kim, 2015).

El resultado final será que sea cual fuere la “regla natural” que explique el porqué de la localización de los actores en una ciudad, esta decisión generará segregación espacial. En el primer caso, los hogares y empresas que más capital tengan serán los primeros en ubicarse para lograr maximizar su bienestar. Asimismo, en el segundo caso, la densidad formada por las interacciones humanas será el resultado de procesos de interacción entre los quintiles más altos de cada sociedad. Y con los dos procesos se termina generando desigualdad espacial.

Dentro del MCM se pueden generar problemas de segregación cuando se tienen precios demasiado altos en suelos ubicados en el centro de la ciudad. Dado que las únicas familias que puedan comprar suelo o vivienda en el CBD serán familias de ingresos altos, las familias de bajo estrato económico se ven obligadas a buscar suelo accesible para ellas, es decir, lejos del CBD. En este caso se observa una segregación socioeconómica dentro de la ciudad ya que las familias de mayores ingresos se quedarán

en el centro, y las clases sociales de estrato bajo tendrán que salir de la ciudad para encontrar una vivienda (Libertun de Duren, 2017).

En este punto se puede concluir con la revisión de la teoría económica urbana; y presentar el funcionamiento del mercado donde se intercambia la vivienda, determinar las fuerzas de oferta y demanda en el sector inmobiliario, y finalmente analizar la importancia de la política pública para la vivienda social.

## ***Mercado de vivienda***

Como se planteó previamente en el MCM, la aglomeración define principalmente al centro de la ciudad, y el precio alto del suelo determina que en su gran mayoría las clases sociales altas se encuentren allí. Estos son factores claves para la determinación de la oferta y demanda de vivienda.

La vivienda es un bien hedónico al estar compuesta por atributos que en conjunto otorgan el valor (precio) a este bien y además otorgan utilidad al consumidor (Lancaster y Rosen, 1974, citado en Wheaton, 1974: 2).

Las características intrínsecas de la vivienda son lo que marca la diferencia entre otros bienes. Arnott (1987: 960), establece varias características de la vivienda y afirma que al trabajar con este bien se debe considerar dos aspectos importantes: la asimetría de información y los costos de transacción. El primer factor debe ser considerado debido a que generalmente los compradores (potenciales ocupantes de la vivienda) no están totalmente conscientes de todas las características de cada vivienda, y los propietarios no les hacen conocer cada uno de los rasgos del bien que están adquiriendo, generando asimetría de información. El segundo aspecto se refiere a los costos de transacción en los que se incurre al obtener una vivienda: costos de búsqueda, cotización, movimiento, tarifas de transacciones legales, impuestos, seguros, entre otros.

Dentro de las características que Arnott (1987: 960) señala de este bien es que la vivienda es un *requisito indispensable* para las sociedades debido a que satisface una necesidad básica y es uno de los elementos de consumo más importantes. Además, la vivienda es *fija en el espacio*, es decir, que no puede ser transportada a costos razonables. La vivienda es un bien complejo y distinto a otros, lo que hace que el mercado de vivienda también sea diferente a otros mercados.

El mercado de vivienda está formado por consumidores (n número de compradores) que realizan transacciones de manera voluntaria para obtener vivienda (m número de unidades de vivienda) producida por los oferentes. Este mercado actúa como un mercado competitivo por el gran número de oferentes y demandantes, sin embargo es distinto a cualquier otro tipo de mercados por el tipo de bien que se intercambia (Arnott, 1987)

Teóricamente, la oferta de vivienda está diseñada para absorber a los nuevos residentes de una ciudad; de esta manera, si existe un aumento de la demanda, el sector inmobiliario o el gobierno debe estar preparado para responder, sin importar el motivo de dicho aumento. De otra manera, los precios del suelo subirían, y por ende las viviendas se volverían más costosas.

Existen cuatro procesos dentro de la producción de vivienda. El primer proceso se realiza cuando el suelo y el capital se combinan para producir una unidad de vivienda que luego se intercambiará en el

mercado. El segundo proceso es el mantenimiento que se otorga a la vivienda para frenar la deterioración de la calidad de este bien. La rehabilitación es el siguiente proceso, similar al mantenimiento con la excepción de que involucra mayor utilización del capital para producir un aumento de calidad. Finalmente, el proceso de conversión sostiene que el tamaño de las unidades en un edificio con estructura fija y densidad puede cambiar. Es decir, mientras mayor conversión exista se amplía el tamaño de las unidades de vivienda (Arnott, 1987).

La demanda en el mercado de vivienda está compuesta por agentes económicos que tienen la necesidad o intención de comprar o rentar una o más unidades de vivienda. Al realizar esta transacción el beneficiario obtiene la unidad de vivienda físicamente y además adquiere las características que posee por estar en un espacio fijo como amenidades, servicios básicos, condiciones del barrio, y un conjunto de derechos y obligaciones legales (Arnott, 1987).

El problema en el mercado inmobiliario surge cuando la demanda de vivienda sobrepasa a la oferta. Cuando el sector privado no puede abastecer de manera adecuada este déficit, el gobierno se ve obligado a intervenir para satisfacer la demanda de vivienda (Gilbert, 2001). El eje central que se describirá en el marco teórico del mercado inmobiliario a continuación girará en torno a la vivienda deficitaria para el sector más vulnerable de la economía, es decir los segmentos de la población con bajos ingresos, que no logran financiar viviendas del sector privado, y que por ende dependen de la vivienda social.

## ***Vivienda social***

La vivienda de interés social (VIS) es aquella que se construye para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos económicos, que de otra manera no podrían acceder a dicho servicio (Bouillon, 2012). La vivienda social surge como alternativa de política en varios países para abastecer el déficit de oferta, tanto cualitativo como cuantitativo.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), define a la vivienda de interés social por sus características y para quién va dirigido este tipo de vivienda. De modo que se define a este tipo de viviendas como aquella que: “se concede a grupos de población en situación de desventaja, vulnerabilidad o de bajo poder adquisitivo, que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de zonificación urbana y territorial, y garantice protección física frente a riesgos ambientales” (MIDUVI, 2017).

El objetivo principal de la vivienda social es disminuir el déficit habitacional que se refiere a la cantidad de viviendas carentes en una sociedad para satisfacer las necesidades de una determinada población (MINVU, 2004), o como lo define la ONU-HABITAT (2016:10), es el saldo negativo entre el conjunto de viviendas adecuadas del que dispone un país, región o ciudad y las necesidades de habitación de su población. Se distingue dos modalidades del déficit habitacional: el déficit cualitativo y el déficit cuantitativo de vivienda.

El déficit cualitativo hace referencia a los criterios mínimos de calidad que debe tener una vivienda digna. Bajo los criterios de esta investigación, se considera digna a una vivienda que provea los elementos necesarios para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, asimismo sus necesidades de convivencia. Los criterios mínimos para considerar a una vivienda digna o adecuada

son la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios y la habitabilidad<sup>8</sup> (ONU-HABITAT, 2016: 17). Por lo tanto, cualquier vivienda que no cumpla con estos requisitos es deficitaria (CAF, 2017). Dentro de los criterios globales que se toman en cuenta al medir la calidad de una vivienda están los materiales de construcción, el número de habitaciones, número de miembros en el hogar, acceso a servicios básicos, entre otros. Por lo tanto, esta modalidad obtiene la cantidad de viviendas recuperables que necesitan ser reparadas, rehabilitadas o mejoradas al no cumplir con condiciones aceptadas de calidad. Las viviendas ocupadas presentan deficiencias en la estructura de paredes, piso o techo y la deficiencia puede ser de una o dos variables (INEC, 2013).

Por otro lado, el déficit cuantitativo o de vivienda irrecuperable calcula el número de viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad según su calidad y deben ser remplazadas al considerarse irrecuperables por la combinación de los materiales predominantes y el estado de los mismos (INEC, 2013). Por consiguiente mide la cantidad de vivienda que se debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento (MIVIOT, 2011).

Dentro del déficit habitacional el INEC (2013: 24-25) menciona dos tipos de déficit adicionales: el déficit por hacinamiento y el déficit de vivienda adecuada por servicios básicos. El primer déficit considera hacinados a hogares con más de 3 personas por dormitorio. Por otro lado, el déficit de servicios básicos toma en cuenta el tipo de servicios básicos (servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica y eliminación de basura) que tiene una vivienda.

Los créditos para obtener vivienda social pueden ser otorgados por el sector privado o público (gobierno) a través de la movilización de ciertos recursos financieros hacia el sector de la vivienda. El modelo más tradicional de movilización de recursos se basa en la intermediación del sistema financiero. Como describe Gonzales (2005), el modelo permite que instituciones financieras públicas o privadas se especialicen en otorgar créditos hipotecarios para la vivienda. Para realizar este proceso, en primer lugar captan fondos de las familias, es decir sus ahorros, los transforman en depósitos a corto plazo y de esta manera otorgan créditos para el sector inmobiliario.

En definitiva, existen varios tipos de déficit habitacionales en el mercado de vivienda social; donde los principales demandantes son los sectores poblacionales más vulnerables. Los gobiernos deben implementar soluciones para tratar de disminuir cualquiera de estos déficits y generar mayor provisión de vivienda de interés social. La forma en la que el Estado desarrolla una solución a este problema es a través de la política social implementada por los gobiernos.

## ***Política pública y vivienda social***

Lias (2002: 64) sostiene que las políticas sociales son aquellas políticas públicas que tienen como objetivo la intervención común para regular la forma en que la población actúa, pero sobre todo para definir procesos y herramientas para distintos problemas sociales. Están diseñadas para inducir cambios en la sociedad y abolir o modificar viejos patrones no productivos por nuevos patrones de acción que pueden lograr cambios (Smith, 1973).

---

<sup>8</sup> La habitabilidad se refiere a que la vivienda sea adecuada y garantice seguridad física y espacio suficiente para habitar. Asimismo, debe brindar protección contra el frío, calor, humedad, lluvia, viento, entre otros aspectos naturales que pueden generar riesgos en la salud de los habitantes así como peligros en la estructura de la vivienda (ONU-HABITAT, 2016: 17).

La política pública es entendida como una “herramienta” utilizada por el gobierno para transformar y solucionar problemas que existen en la realidad social de un determinado país. También es definida como las actividades mediante la cual se ejerce autoridad en las comunidades (Guillaume, 2015). Esta clase de política existirá siempre y cuando el Estado asuma la responsabilidad de alcanzar objetivos estimados como deseables para transformar los problemas existentes en una sociedad (Mendoza, Enrique, y Escolar, 2015).

Para entender la política pública como objeto de análisis, Mendoza et al. (2015), señala tres etapas para esta comprensión: la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación de soluciones y toma de decisiones, la implementación, y por último, la evaluación. Por lo tanto, existe una serie de interacciones entre los actores políticos, sociales e institucionales en las políticas públicas que afectarán a los individuos, grupos u organizaciones de un determinado país.

El diseño de las políticas públicas, los tipos de instrumentos de políticas y los modos de gobernanza se reflejan en la preferencia de un gobierno por un estilo de políticas públicas a través de sus instrumentos (Peters, 2015, citado en Guillaume, 2015). Sin embargo, la teoría de la política económica plantea que los gobiernos eligen las políticas adecuadas para maximizar el bienestar social, sujetos a restricciones que involucran escasez de recursos.

Las políticas de planificación de la vivienda son para garantizar que todos los miembros de una sociedad tengan acceso a un hogar digno a un precio que puedan pagar, es decir, proporcionar viviendas buenas y asequibles<sup>9</sup> para todos los ciudadanos (Jones, Leishman y Watkins, 2005, 216).

Los hacedores de política pueden y deben influir en la forma en cómo funcionan los mercados. Lias (2002: 64) determina que el papel principal del gobierno es entender los factores básicos que influyen en la asequibilidad de la vivienda para implementar instrumentos legales y financieros que se alíen con el objetivo de asegurar condiciones habitables y asequibles para cada uno de los hogares que necesitarán de vivienda.

Los países en vía de desarrollo presentan algunas restricciones que influyen drásticamente en la forma en cómo se aplica una política de vivienda. En primer lugar, los países en vía de desarrollo en especial los países de América Latina tienen un alto nivel de informalidad. Lo que ocasiona que el gobierno no pueda medir con exactitud sus ingresos. Comprometiendo la efectividad de programas de transferencia y limitando el alcance de estas transferencias (Arnott, 2015).

Segundo, los países latinoamericanos tienen un alto porcentaje de familias que viven en lugares no autorizados para habitar, es decir de manera informal. Los gobiernos no subsidian este tipo de viviendas, lo que crea un sesgo para todos los hogares que estarían dentro de esta categoría y que son los más necesitados.

En tercer lugar Arnott (2015; 169), sostiene que la capacidad fiscal de un gobierno se ve limitada cuanto más grande es el sector informal en una economía. De modo que los ingresos recaudados provenientes del sector inmobiliario serán menores debido a que las tasas impositivas solo pueden ser aplicadas en el sector formal.

---

<sup>9</sup> El término asequibilidad se evalúa como el ratio de gastos en vivienda para el ingreso del hogar en un determinado periodo de tiempo (mensual o anualmente) (Lias, 2002: 64)

Una vez que los gobiernos identifican claramente los objetivos políticos que pretenden alcanzar a través de la política es momento de iniciar el proceso de implementación de la política. Por ende, es necesario finalizar este segmento entendiendo cual sería la metodología a seguir para que las políticas desarrolladas por los gobiernos realmente se efectúen.

### ***Procesos de implementación***

La implementación de la política implica la creación de un sistema de entrega en el que se diseñan mecanismos y abarca el proceso y estructura de las políticas (Aisha, 2015). Además, abarca acciones de agentes públicos o privados que son dirigidos para transformar decisiones en términos operativos (Van Meter y Van Horn, 1975).

La fase de implementación no inicia hasta que se hayan establecido metas y objetivos definidos en decisiones políticas anteriores; se lleva a cabo solo después de que la legislación haya aprobado dichas políticas y los fondos para realizarla hayan sido comprometidos. Por lo tanto, Van Meter y Van Horn (1975: 448) reconocen que la implementación analiza los factores que contribuyen a la realización o no realización de objetivos políticos.

Smith (1973: 200) señala cuatro componentes importantes para la implementación de las políticas. El primero es la *idealización de la política*, definido como los patrones de interacción que los hacedores de política tratan de inducir. El segundo componente es la *organización en la implementación*, y se refiere a la responsabilidad de que se implemente de forma correcta una política. El autor considera tres variables dentro de este componente: la estructura y personal, el liderazgo de la organización administrativa y la capacidad de organización.

*El grupo objetivo* es el tercer componente conformado por las personas dentro de las organizaciones que se encargan de adaptar los nuevos patrones de la implementación de la política. Finalmente, los *factores ambientales* son los elementos que se pueden ver influenciados al desarrollar una política. Smith (1973: 200) define este último componente como “una especie de corredor restrictivo a través del cual debe forzarse la implementación de la política para distintos tipos de aspectos culturales, sociales, políticos y económicos.”

La implementación de políticas puede presentar algunos problemas de comunicación, recursos y disposición; debido a que para efectuar una política se requiere de cooperación, coordinación y compromiso en cada nivel y componente de la implementación. Aisha (2015: 309) explica que la falta de capacidad administrativa en la implementación es una amenaza para que el proceso sea exitoso. La comunicación es otro elemento importante a considerar ya que las órdenes deben ser transmitidas con claridad, consistencia y precisión a las personas que implementarán la política.

La corrupción es otro problema que interfiere en el éxito de la implementación de políticas. La mala utilización de fondos, el desperdicio de capital, falta de recursos financieros y la ausencia de monitoreo en los procesos interfieren de manera negativa en el proceso de implementación. Además, cuando la burocracia expresa falta de motivación, o el personal no es lo suficientemente calificado el proceso se ralentiza (Aisha, 2015).

Existen dos enfoques de implementación de políticas públicas. El primero, es el *Top-Down*, que presenta la administración pública desarrollada de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia. En

este enfoque prima la jerarquía y se establece una diferencia clara entre la formulación de la política, la toma de decisión y la implementación de la misma (Roth, 2002, citado en Mejía, 2012).

El segundo enfoque es conocido como *Bottom-Up*, y es explicado de abajo hacia arriba. Esta categoría busca la eficiencia que no se reconoce en la anterior, debido a que involucra a los actores desde la base. En este enfoque existe la posibilidad de que se realice una inserción de actores sociales que originen la política pública a partir del núcleo del problema para ir construyendo paulatinamente la solución (Roth, 2002, citado en Mejía, 2012).

Los conceptos más relevantes de la teoría económica urbana para esta investigación han sido revisados en esta sección. Es importante señalar que los patrones de urbanización son clave para entender posteriormente el uso del suelo, además los modelos urbanos permiten conceptualizar aspectos importantes de la urbanización como el transporte, vivienda, suelo y aglomeración. Por otro lado, la vivienda ha sido entendida como un bien de comercialización necesario para la población que debe ser distribuida por el Estado, por esta razón, se explicaron conceptos como el mercado de vivienda, la vivienda social y la política pública para entender cómo funciona el déficit habitacional.

Cabe reiterar que, desde la perspectiva de esta investigación, la teoría económica urbana y todos los conceptos que esta involucra, así como el mercado de vivienda, son temas únicamente analizados para entender los precios del suelo y de la vivienda teóricamente. Sin embargo, se trabajará con datos y acontecimientos que si bien siguen los patrones teóricos, también siguen la lógica económica y política actual. De modo que la disertación a partir de este punto intentará llevar a cabo un análisis más particular, que evidencie los efectos en el déficit, asequibilidad y segregación ante una alternativa de vivienda social en un nivel teórico.

# **Capítulo 1**

## ***Problema de la vivienda social***

Los países latinoamericanos se han caracterizado por tener altas tasas de déficits habitacionales y los gobiernos constantemente han reformulado o implementado nuevas políticas de vivienda para tratar de solucionar este problema. A pesar de que se ha visto una disminución considerable en el déficit de vivienda, la región continúa afrontando las consecuencias de la carencia de vivienda pública. Una serie de factores empeoran este problema en nuestra región: el acelerado proceso de urbanización, los asentamientos informales y los elevados precios del suelo son factores que ralentizan los resultados esperados de las políticas habitacionales para solucionar el déficit, y amplían las consecuencias que derivan de la carencia de vivienda.

En este capítulo se realizará, en primer lugar, una breve revisión histórica del déficit de vivienda social con datos generales del déficit habitacional, hacinamiento y déficit de servicios básicos para América Latina, así como para el caso específico de Ecuador y el DMQ. Posteriormente, se revisarán algunos de los orígenes más comunes del problema de la vivienda para a continuación determinar cuáles son las consecuencias de que exista carencia de vivienda social y viviendas altamente deterioradas. Además, se expondrán algunas de las políticas públicas habitacionales aplicadas en la región y en el país. Finalmente, se describirán estudios tanto empíricos como analíticos para entender el contexto de este problema.

### ***Problema de la vivienda en América Latina***

Los poblados en el mundo no son homogéneos, existen diferencias geográficas, climáticas, sociales, económicas y culturales entre países. Asimismo, se observan distintas características entre los estratos de la población dentro de una misma ciudad o país. Por ende, es difícil explicar el problema y la situación de la vivienda hoy en día. Sin embargo, el problema de la vivienda presenta características muy similares en la región latinoamericana: en la mayoría de países, el déficit habitacional, y los gobiernos generalmente carecen de recursos y políticas eficientes para este problema (CEPAL, 1996).

El déficit habitacional de América Latina en 1995 era mucho mayor al déficit calculado en países europeos con altos niveles de desarrollo económico (CEPAL, 1996). En el cuadro 1, se observa que Sudamérica era la única región (entre América del Norte, Centroamérica y América del Sur) que presentaba un mayor déficit cualitativo que cuantitativo. Es decir, existía un gran número de unidades de vivienda con alguna deficiencia en la calidad de los materiales del hogar, falta de acceso a los servicios básicos, o problemas de hacinamiento. Además la CEPAL (1996) determinó que la carencia de vivienda y las malas condiciones en las residencias se observaba en mayor cantidad en los dos últimos quintiles de la población latinoamericana, es decir, que el déficit es más acentuado en los segmentos de ingresos más bajos.

### Cuadro 1: Déficit en América Latina (1995)

En miles de unidades de viviendas

Región	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Déficit total
América del Sur	18 063	19 402	37 465
América Central y México	7 122	4 850	11 972
El Caribe	2 810	1 407	4 217
<b>Total</b>	<b>27 995</b>	<b>25 659</b>	<b>53 654</b>

Fuente: BID (2012), CEPAL (1996)

Elaboración: Autora.

Claramente, las personas que no tienen techo donde habitar son el sector más vulnerable de la población, por ende, debe ser el sector que tenga mayor importancia para el gobierno. A pesar de esta condición, se puede destacar que la mayoría de personas en América Latina viven en hogares bajo techo y no en la calle. En este sentido, el problema general no es en sí la falta de vivienda si no los problemas de hacinamiento y de mala provisión de servicios básicos que hay en ella, es decir la calidad de la vivienda (Gilbert, 2001).

De forma general se puede mencionar algunos problemas de la vivienda social que presenta América Latina. En primer lugar, muchos de los proyectos existentes de vivienda pública se construyen con la conceptualización de que las viviendas deben ser baratas y construidas a gran escala. Es decir, que mientras más unidades de vivienda se construyan será más eficiente y por ende más económico el proyecto (Salingaros, Brain y Duany, 2006). Sin embargo, el problema de considerar una construcción de viviendas sociales baratas es que muchas veces no se utilizan los mejores materiales para estas residencias, o el sector que se elige para la construcción está sumamente alejado de los centros urbanos, limitando el acceso a parques o ambientes naturales.

Otro problema de la vivienda pública en la región es que excluye la participación del usuario. El gobierno le otorga total control a la entidad que va a dirigir el proyecto, a la que va a intervenir en el proceso de la construcción y a la que va a financiar estas viviendas; dejando a un lado varias necesidades de las personas que van a habitar en esa vivienda (Salingaros et al., 2006).

Finalmente, los gobiernos se suelen enfocar solamente en aspectos cuantitativos, es decir, miden el éxito de los programas habitacionales en términos de la cantidad de vivienda que se otorga. No obstante, es importante enfocarse en medir la calidad de vida que se entregó a las familias al momento de adquirir esas viviendas (Salingaros et al., 2006). Cuando el Estado se preocupa más de la cantidad de viviendas (déficit cuantitativo) que de la calidad, ignora que los principales problemas de vivienda en la región se encuentran en la carencia de infraestructura, materiales deficientes, tenencia insegura y hacinamiento como se observa en el cuadro 2.

**Cuadro 2: Principales problemas de vivienda en las ciudades de América Latina (2012)**

Principales problemas de vivienda		Porcentaje de déficit en los hogares	
Carencia de infraestructura	Electricidad	4,00	21,00
	Saneamiento	15,00	
	Agua Potable	9,00	
Materiales deficientes	Techo	3,00	12,00
	Pisos	6,00	
	Paredes	2,00	
Tenencia insegura			11,00
Hacinamiento			6,00
Déficit cuantitativo			6,00

Fuente: BID (2012)

Elaboración: Autora.

En el estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1996, *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*, se calculó que para el año 2020 aproximadamente 663 544 000 personas tendrán déficit de vivienda, que en términos de hogares equivale a 164 017 000. La cifra de proyección era sumamente alta y fue calculada con los altos porcentajes de déficit habitacional que existía en 1995. La proyección alarmó a los gobiernos e instituciones no gubernamentales de la región e incentivó procesos de cambio en las políticas de vivienda que no estaban siendo lo suficientemente eficientes. Además procuraba desarrollar mejores y más alternativas para disminuir estos déficits. Los resultados fueron positivos, para el año 2007 la ONU (2017) estimó que 26 millones de viviendas eran inadecuadas para habitar en América Latina. Y en 2009 se registró que el 37% de los hogares de la región sufrían algún tipo de carencia habitacional (BID, 2014). Cifras que disminuyeron drásticamente desde 1996, pero que aún siguen siendo altas en comparación con países desarrollados.

En el último estudio del BID (2012) que calcula el déficit habitacional de América Latina, se observa que en la mayoría de los países detallados en el cuadro 3, existe una disminución porcentual del déficit total con excepción de Argentina y Chile. Lo que reafirma la declaración de la ONU (2017) de que en estas últimas décadas los gobiernos han tratado de dar prioridad a este problema.

**Cuadro 3: Déficit en América Latina (1995) y (2012)**

País	Año 1995		Año 2012	
	Déficit Cuantitativo (%)	Déficit Cualitativo (%)	Déficit total (%)	Déficit total (%)
Argentina	17,7	4,6	22,3	32,0
Bolivia	36,5	33,3	69,8	75,0
Brasil	24,9	39,0	63,9	33,0
Colombia	19,4	21,8	41,2	37,0
Chile	13,2	9,6	22,8	23,0
Ecuador	18,1	52,3	70,4	50,0
Guatemala	64,8	41,9	106,7	67,0
México	19,0	21,4	40,4	34,0
Perú	44,5	57,9	104,4	72,0
Venezuela	35,1	5,2	40,3	29,0

Fuente: BID (2012), CEPAL (1996)

Elaboración: Autora.

Como se mencionó anteriormente, las altas cifras deficitarias han alarmado a los gobiernos latinoamericanos y han permitido que se tome acción en este problema. Sin embargo, aún no se han entendido los orígenes del problema y es importante reconocer los principales causantes del déficit para posteriormente revisar las políticas que se aplicaron en la región.

### ***Origen del problema del déficit habitacional***

El sector de la vivienda es de suma importancia en la economía de un país, contribuye a la producción y consumo dentro del sistema económico. Además, cuando se invierte en vivienda se genera crecimiento económico y empleo (Gilbert, 2001). A pesar de la gran importancia que algunos gobiernos le han dado a este sector, sigue existiendo graves problemas en la oferta de vivienda. La mayoría de dificultades que afecta a este sector no son producto del déficit de vivienda como tal, sino que se origina en los altos niveles de pobreza existentes en la región (Gilbert, 2001).

Los gobiernos no consideran que invertir en el mercado habitacional sea igual de importante como incrementar el volumen de las exportaciones, reducir el empleo o invertir en necesidades básicas del ser humano como educación o salud. Los planificadores sociales se limitan a considerar a la vivienda como una necesidad más que debe ser cubierta o como un bien de consumo que se debe producir; sin embargo, la vivienda es un elemento integral en una economía al conectar distintas áreas como el mercado de suelo, construcción, materiales, entre otros dentro de un determinado país (Gilbert, 2001).

El gasto de los gobiernos latinoamericanos en el sector de la vivienda es muy limitado en comparación con el gasto en la educación o salud. En promedio el gasto público en vivienda de la región en los años 1980 a 1995 fue inferior al 1% (véase cuadro 4), mientras que el gasto en educación fue de 3.6% del PIB y el gasto público en salud fue del 4% al 8% del PIB (Banco Mundial, 2000, citado en Gilbert, 2001). Con el pasar del tiempo esta cifra no ha cambiado mucho, en 2012 se registró que en la última década el promedio en gasto público destinado al desarrollo urbano y vivienda era del 1% del PIB en los países de América Latina (Blanco, Fretes, y Muñoz, 2014).

***Cuadro 4: Gasto público en vivienda por país (1980-1995)***

<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>País</b>
<b>Superior al 2%</b>	Costa Rica (1986-97), México (1992-94), Republica Dominicana (1987-92), Venezuela (1980-82)
<b>1-2 %</b>	Argentina, Brasil (1980-92), Chile (1980), Ecuador, México (1984-91), Nicaragua (1981-85), Panamá (1980-84), Venezuela (1983-90)
<b>0.5-1 %</b>	Colombia (1980), Costa Rica (1980-85), Guatemala (1993-95), Honduras (1983-89), México (1980-83), Nicaragua (1986-87), Panamá (1985-94)
<b>0.2-0.5%</b>	El Salvador (1980-84), Honduras (1981-82), Paraguay (1980-86)
<b>Inferior al 2%</b>	Bolivia, El Salvador (1985-94), Guatemala (1980-92), Nicaragua (1990-95), Perú (1981-90)

Fuente: Cominetti y Ruiz (1998)

Elaboración: BID (2014)

En el estudio del BID, *Vivienda en América Latina*, Gilbert (2001:10) sostiene que la política pública enfrenta un problema cuando se refiere al costo de la vivienda. En Latinoamérica el costo per cápita de producir una vivienda es mucho mayor al costo per cápita de otorgar educación primaria o atención médica a una persona. La vivienda es un bien costoso de producir, por esta razón, algunos gobiernos no ponen como prioridad a esta necesidad pese a que es un factor clave para determinar el desarrollo de las familias al influir en el estado de salud del hogar, en el acceso a escuelas, empleos e instalaciones sociales adecuadas, entre otros aspectos.

Un factor importante para que los gobiernos tengan éxito en la provisión de vivienda es asegurar que los insumos principales estén disponibles. Por ejemplo, es frecuente que la demanda de suelo tenga precios muy elevados por razones especulativas, influyendo directamente en los costos de la vivienda. Estas deficiencias, entre muchas otras reflejan una falla de mercado y de los gobiernos (Gilbert, 2001).

Uno de los problemas principales cuando el precio de la tierra es demasiado alto es que deja fuera a los agentes económicos que quieren participar en el mercado al adquirir suelo, pero debido a los altos precios no logran realizar esta compra. Este problema ha generado que en la región exista segregación económica y social del espacio (Sabatini, 2003).

En el siglo XX el patrón de segregación que marcaba a Latinoamérica era la concentración de grupos sociales con ingresos superiores en las áreas centrales de la ciudad. Es decir, que los barrios comerciales y residenciales de los primeros anillos urbanos eran ocupados por clases sociales altas y medias, y la periferia iba ubicando a los demás pobladores de la ciudad. Sabatini (2003: 3-4), establece que en la región durante el siglo XX existieron dos patrones de segregación. El primer patrón viene determinado por la marcada concentración espacial de los grupos altos y medio ascendentes con dirección de crecimiento definida del centro a la periferia. El siguiente patrón es consecuencia del anterior y se observa en los grupos de menor ingreso al ubicarse en la periferia lejana y con servicios básicos deteriorados o inexistentes.

Los agentes inmobiliarios buscan adquirir las áreas céntricas de las ciudades con el objetivo de aumentar la renta del suelo en estos sectores, de este modo adquieren mayor capitalización de la tierra y obtienen mayores ingresos. Para el 2014 se estableció que la relación entre precio e ingreso en Latinoamérica llegaba a ser hasta tres veces más alta que en Estados Unidos (Blanco et al., 2014). Es decir, que Latinoamérica presenta diferencias sumamente altas entre los ingresos de la población y el precio del suelo.

La renta de suelo que buscan capitalizar los agentes inmobiliarios no depende del nivel socioeconómico de los residentes, sino de la capacidad de pago por metro cuadrado de suelo habilitado o construido (Sabatini, 2003). De modo que, la relación uso del suelo—renta de suelo (precio) suele incrementar conforme aumenta el nivel de propietarios en esa área. El concepto detrás de esta propuesta es asumir que los propietarios y residentes prefieren que el precio del suelo de sus alrededores se incremente para que se le otorgue el mejor uso posible, creando barreras de entrada para los grupos de menores ingresos.

Esto es conocido como la propagación espacial de la especulación de suelos, y provoca un traspaso de la concentración espacial de tipo 1, que se refiere a los impactos positivos a la comunidad que genera la llegada de nuevas agrupaciones de grupos étnicos o socioeconómicos y además puede fomentar

procesos de empoderamiento social y político de las minorías, y la preservación de costumbres e identidad de sus habitantes ;a la de tipo 2, que hace referencia a los efectos negativos que derivan de la llegada de estos grupos. La concentración espacial de tipo 2 tiende a generar de manera involuntaria o voluntaria la discriminación o exclusión en la ciudad o en ciertas áreas y ocasiona que los grupos sociales de menores ingresos se aglomeren en las áreas de la ciudad con menores beneficios (Sabatini, 2003).

Los altos precios del suelo y la segregación social y económica que se ha creado obliga a las familias a convertirse en invasores de tierra para elegir los suelos más baratos, dando como consecuencia la existencia de viviendas precarias que serán parte del déficit cualitativo. Los altos precios del suelo además de afectar la decisión de ubicación de las familias, explican también por qué el gobierno localiza muchos de los proyectos estatales de vivienda en la periferia.

En definitiva, Sabatini (2003:16) establece que la segregación espacial contribuye a la homogeneidad social del espacio (familias de altos ingresos prefieren evitar la cercanía de clases sociales inferiores porque obstaculizarían la valorización de sus propiedades) y es uno de los causantes principales para que los precios del suelo se sigan valorizando dependiendo del sector en donde se encuentren. La consecuencia de este proceso fue el incremento de asentamientos informales, originando que las familias adquieran viviendas deficitarias, y que se eleve el nivel de hogares con déficit habitacional. Por ejemplo, en 1998 se calculó que el 60% de las familias latinoamericanas residía en viviendas de origen informal y que la principal causa de este resultado eran los altos precios del suelo (BID, 2014).

Para el economista Alan Gilbert (2003) uno de los elementos que más inciden en el problema del déficit habitacional es el mercado financiero, en particular en lo que respecta a los créditos hipotecarios. Gilbert (2001:8) sostiene que la mayoría de bancos otorga créditos de vivienda a grupos de ingresos medios y altos, además de a los grupos de trabajadores favorecidos con trabajo formal que consideran tienen una buena capacidad de pago.

Ciudades como Caracas, La Paz, Lima, Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Quito cuentan con más de la mitad de los hogares en sus ciudades que no pueden pagar viviendas sociales previamente construidas por el Estado u organismos internacionales (BID, 2012). Esto implica que si las familias de estos hogares desearían tener una vivienda propia, la única opción para adquirirla es a través de la autoconstrucción para abaratar costos. Sin embargo, aunque las familias deseen iniciar el proceso de autoconstrucción muchos hogares no lograrían participar del proceso al no disponer del capital inicial y fuerza de trabajo especializada necesaria para esta labor (Blanco et al., 2014).

El déficit de vivienda y de servicios básicos, junto a la falta de organización y planificación urbana, establecen una “crisis urbana” que fue generada por el acelerado proceso de urbanización en América Latina (Gatica, 1975). Desde 1950 las tasas de urbanización en la región han continuado creciendo más rápido que el mercado para responder a la demanda de servicios básicos e infraestructura, suelo y vivienda. El acelerado crecimiento de la población y la urbanización ha incrementado el déficit habitacional que ha dividido a la población en aquellas familias con viviendas constituidas de manera formal y con acceso a servicios básicos, y aquellos hogares que viven en áreas informales o barrios marginales con limitado acceso a servicios (BID, 2016).

De esto se concluye que los procesos acelerados de urbanización condujeron a la expansión desregulada de las ciudades latinoamericanas y al incremento de asentamientos precarios e informales en la periferia urbana. La economía ortodoxa plantea que la insuficiencia de soluciones habitacionales

se debía a una falla del mercado al no ser capaz de ajustar la oferta de vivienda a un aumento masivo de la demanda (ONU-HABITAT, 2015).

En conclusión, la mayoría de dificultades que afectan a la vivienda no se originan en su propio sector. Como se describió en esta sección, el alto déficit habitacional de la región se origina principalmente por la urbanización acelerada que vivió la región y la ausencia de una respuesta de política pública para responder a este crecimiento, la falta de inversión pública de los gobiernos en este mercado, la limitación de créditos hipotecarios a familias de bajos ingresos económicos y la interconexión entre los altos precios del suelo y la asequibilidad de la vivienda (costos de la vivienda).

Los gobiernos latinoamericanos han diseñado varios instrumentos de política pública para atacar este problema. A continuación, se describirá la evolución de las principales políticas habitacionales de la región que han sido aliadas en la disminución del déficit habitacional.

### ***Evolución histórica de las políticas habitacionales***

La vivienda incrementa la calidad de vida de las familias y permite que exista un mejor desarrollo integral del ser humano, por tal motivo debe ser prioridad de los gobiernos trabajar en políticas habitacionales. Como se ha descrito anteriormente la región presenta altas tasas de déficits de vivienda por la escasez de oferta y las deficiencias en los hogares existentes como sanidad inadecuada, materiales de construcción de mala calidad, inseguridad en el área de vivienda, problemas de hacinamiento, etc. (Gilbert, 2001). Pese a que el déficit es alto en la mayoría de países de Latinoamérica, es difícil tratar de establecer una política habitacional que pueda ser aplicada en toda la región, ya que existen diferencias en el continente, entre países, dentro de los países y dentro de las ciudades. A pesar de esta dificultad, se tratará de explicar de forma concreta y de manera general las políticas que se han aplicado en estas últimas décadas en Latinoamérica.

Gilbert (2001:7) sostiene que en el ámbito de la vivienda la tarea principal de los gobiernos de la región debería ser enfocarse en remediar y disminuir los problemas causados por el déficit habitacional, y de igual forma promover el acceso seguro de viviendas adecuadas, con especial atención a los grupos más vulnerables de la sociedad.

La idea es anticipar la demanda futura para evitar que las fallas pasadas vuelvan a ocurrir. Latinoamérica presenta los más altos índices de familias que viven en tierras ilegales, familias que invaden tierra o compran tierra para construir sin contar con permisos de construcción o planificación. El gobierno, como ente regulador, no puede ni debe sacar a las familias de sus asentamientos sin ofrecer un lugar a cambio (Gilbert, 2001). Consecuentemente, otra tarea importante de los gobiernos debe ser mejorar la infraestructura y servicios de estas áreas.

Torres (2001: 235) señala que los planes propuestos por la gobernanza latinoamericana deberían presentar tres características importantes para que sean planes efectivos. En primer lugar deben ser operativos, deben ser proyectos viables, no solamente promesas electorales. Deben ser debidamente analizados para asegurar sus costos, condiciones de realización, entre otras variables. En segundo lugar, deben ser proyectos estratégicos, para apoyar a los objetivos de la ciudad y a las necesidades existentes o que se generarán en el largo plazo. Finalmente, los proyectos deben ser prácticos, sencillos y con una finalidad clara (Torres, 2001).

Como se mencionó previamente, uno de los orígenes del déficit habitacional es la baja cantidad de créditos de vivienda otorgados a familias de bajos niveles socioeconómicos. El Estado plantea soluciones al problema de la vivienda en el mercado financiero, donde se plantea una política pública orientada al abastecimiento de recursos financieros para impulsar la construcción de vivienda asequible a la población de menores ingresos económicos.

Sin embargo, esta solución es limitada, ya que la base de esta idea tiene como beneficiarios a “sujetos de crédito” que tienen la posibilidad de adquirir un préstamo con el compromiso futuro de pagarlo junto con los intereses respectivos del capital. En efecto, aún cuando el Estado posea los recursos suficientes para dedicar una gran cantidad de capital a la vivienda, el esfuerzo se vería limitado por las dificultades que enfrentan los hogares de los primeros quintiles de ser “sujetos de crédito” (Carpio, 1987:141). Esto quiere decir que las familias que tienen ingresos limitados, carecen de garantías, no poseen estabilidad laboral, son empleados de actividades poco o nada productivas, y no poseen las condiciones necesarias para ser tomados en cuenta para un préstamo bancario (Carpio, 1987).

Por esta razón, los programas estatales enfocados en este problema no terminan beneficiando a la población más necesitada. Por el contrario, son orientados a la provisión de vivienda de los sectores de ingresos medios (Carpio, 1987).

En la década perdida (década de los ochenta) de América Latina las tasas de interés eran sumamente altas y encarecieron el financiamiento e inversión en la construcción. La crisis de la región hizo que los gobiernos disminuyeran los recursos públicos a programas de vivienda social, además de restringir las líneas de crédito hipotecario. Esto generó políticas de vivienda restrictivas que desincentivaron la inversión en la industria de la construcción (CEPAL, 1996).

En la década de los noventa las políticas habitacionales tuvieron un cambio debido a la recuperación económica de la mayoría de países latinoamericanos; las condiciones financieras nuevamente eran favorables para invertir en vivienda. La inversión de los gobiernos en el ámbito habitacional se enfocaban en tres esferas principalmente: la estabilización de la construcción, la acción redistributiva y la coordinación de la política de vivienda con el desarrollo urbano. La primera esfera buscaba enfocarse en regularizar el mercado de la construcción para no limitar la capacidad de este sector y producir por encima de su capacidad productiva. Prevalecía la idea de que las políticas inmediateistas debían ser evitadas ya que eran políticas insostenibles a largo plazo (CEPAL, 1996).

La segunda esfera buscaba impulsar el aumento de la oferta habitacional para cubrir el déficit de las familias más vulnerables de una economía. Con esta medida se expandiría la oferta de construcción y el mercado interno de materiales, generando mayor empleo en esta área y beneficiando al crecimiento económico del país. Finalmente, la tercera esfera se enfocaba en coordinar la política de vivienda con el desarrollo urbano mediante el trabajo constante del Estado y el sector privado en el ámbito habitacional (CEPAL, 1996).

En el siglo XX se observó la transición del “Estado constructor” que prevalecía en la década de los noventa para ser remplazado por un “Estado rector y promotor”. El primero se enfocaba en el manejo, financiamiento y producción de vivienda, mientras el último orientaba su propósito en promover la construcción de viviendas habitacionales financiados por el ahorro familiar, el ahorro público y la inversión privada (Torres, 2001).

Gilbert (2001:61) sostiene que los gobiernos deben trabajar imperativamente en conjunto con el sector privado y en especial con la sociedad para mejorar las condiciones de la vivienda. Además, el autor sostiene que los subsidios no deben ser usados si van a distorsionar la provisión real de vivienda.

En conclusión, las políticas en América Latina se han enfocado en el crecimiento económico y en generar bienestar a las familias a través de la creación de empleo y disminución de la pobreza, pero no han otorgado la importancia suficiente al sector de la vivienda como para darse cuenta que puede generar crecimiento económico y empleo directamente con la construcción. A grandes rasgos, las políticas habitacionales de la región han intervenido a través de: la provisión directa de programas de vivienda social subsidiados por el gobierno, subsidios del lado de la demanda, y mejora de barrios o áreas marginales en términos de calidad (BID, 2016). Una vez descritas las políticas habitacionales y reconociendo que han tenido un impacto positivo en la reducción del déficit es importante revisar las consecuencias de que décadas atrás existiera un nivel tan alto de vivienda deficitaria y no adecuada en la región.

### ***Consecuencias de la vivienda deficitaria***

La población que habita en viviendas precarias de mala calidad ha sufrido algunas consecuencias por residir en esas condiciones. A nivel regional, un estudio de la CEPAL (2011) determinó que las variaciones en la calidad de la vivienda afectan el nivel educativo de los niños y jóvenes, lo que repercute en su nivel de desarrollo. Además, se señala que los niños que viven en condiciones precarias o en viviendas no adecuadas presentan porcentajes menores de matriculación, asistencia y rendimiento en la escuela (Moreno, 2011; Rojas, 2014, citado en McTarnaghan, Martín, Srin, Collazos, 2016).

Goux y Maurin (2005), citado en el estudio *Un espacio para el desarrollo* (BID, 2012), sostienen que la vivienda influye directamente en los resultados educativos de los niños y adolescentes. Por ejemplo, en una vivienda con déficit cualitativo, que carece de electricidad y agua potable, el rendimiento escolar del niño que habita allí será inferior al de un niño que no carece de estos servicios. Esta carencia obligará al niño a ir en busca de agua, afectando su tiempo de estudio, y al no tener electricidad únicamente podrá realizar sus tareas en el tiempo en que haya luz natural. Del mismo modo, cuando existe hacinamiento en los hogares se crean ambientes de distracción, limitando el desempeño académico del niño.

Otra consecuencia de los asentamientos informales es que suelen ubicarse en áreas segregadas y deterioradas, que al estar aisladas de los núcleos urbanos, suelen favorecer la aparición de problemas sociales como violencia, creación de pandillas, etc. (BID, 2012).

En el ámbito de la salud, las viviendas precarias que poseen pisos de tierra, cemento, ladrillo o caña constituyen un problema debido a que estos materiales propagan enfermedades parasitarias, afectando la salud de sus habitantes. Por otro lado, la falta de agua potable también es un limitante para la buena salud; debido a que cuando el agua procede de pozos, carros recolectores, lluvia, entre otras fuentes, no existe la garantía de que esta agua sea apta para el consumo humano, preparar alimentos de manera segura o para la higiene personal. De la misma forma, cuando no se tiene acceso a agua limpia y se consume agua de fuentes distintas a la potable la familia puede contraer

enfermedades como la diarrea intestinal, fiebre tifoidea, cólera o disentería dependiendo de qué país de la región se esté hablando al utilizar agua que contiene bacterias (BID, 2012).

La salud de los habitantes también se ve afectada cuando las viviendas están ubicadas en barrios o áreas cercanas a contaminación, carreteras con alto volumen de tráfico, zonas industriales, vertederos de basura o sitios que atraen enfermedades. Generalmente, cuando una vivienda se ubica en estos sectores es porque lo ha hecho de manera informal por la falta de acceso a una vivienda adecuada (BID, 2012).

La ubicación de la vivienda influye en la seguridad de tenencia de los residentes. Muchas áreas habitacionales en Latinoamérica emergen en asentamientos informales, el riesgo de ubicar una vivienda en este tipo de espacios es que pueden tener altas probabilidades de inundación o de deslizamientos de tierra. Esto afecta no solamente a la estructura de la vivienda sino también a la seguridad de las personas (BID, 2012). La falta de oferta de vivienda, incita a que las familias se ubiquen de manera informal en áreas que no poseen parques o centros recreacionales, o que no poseen lugares para realizar actividades de esparcimiento. Esta carencia tiene un impacto negativo en la salud mental y física de la población.

Asimismo, cuando existen hogares con viviendas ubicadas en las periferias, las familias incurren en altos gastos de transporte. Por ejemplo, en algunas ciudades de Brasil, México y Colombia se confirmó que los hogares que vivían en las periferias o suburbios de la ciudad gastaban el doble de dinero y tres veces más tiempo en traslado que aquellas familias que vivían en lugares centrales (Libertun de Duren, 2017).

En conclusión, las consecuencias de que exista déficit de vivienda es que las familias en el largo y corto plazo no logran alcanzar una buena calidad de vida. Además, no logran disfrutar de una buena salud, servicios básicos, y amenidades adecuadas. Al mismo tiempo el desempeño escolar de los niños es bajo, y el riesgo de que la familia contraiga enfermedades es mayor. En general, poseen factores que no contribuyen a su bienestar (BID, 2012). Se ha descrito el problema de la vivienda, su origen y consecuencias en América Latina, y también se ha expuesto de forma global las políticas habitacionales implementadas en los últimos siglos en la región. En el siguiente apartado se contextualizará este problema para Ecuador.

## ***Problema de la vivienda en Ecuador***

La vivienda tanto en América Latina como en Ecuador constituye una de las situaciones sociales y económicas más importante de los hogares. Anteriormente se ha explicado cómo funciona el mercado de vivienda en la región, y como el Estado ha estructurado políticas públicas habitacionales para responder a este problema y sanear algunas de las consecuencias más graves que fueron ocasionadas por el alto nivel de déficit de vivienda.

El déficit habitacional cualitativo (viviendas mejorables) y cuantitativo (viviendas irrecuperables) en Ecuador, fue calculado en esta investigación utilizando la metodología establecida por el INEC con bases de cálculo de la sección “Vivienda y Hogar” de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de los años 2009 al 2018. Los datos son una muestra de la población, pero al utilizar el factor de expansión la encuesta se vuelve significativa a nivel nacional, provincial y en cinco ciudades específicas del país (Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato). La categorización y la

tipología de las viviendas están detalladas en el anexo 1 y 2. El algoritmo de cálculo utilizado para estimar el porcentaje de las viviendas irrecuperables (déficit cuantitativo), viviendas recuperables (déficit cualitativo) y viviendas aceptables se describe en el anexo 3.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, se determinó que en el año 2018 el déficit cualitativo fue de 32.5%, mientras que el cuantitativo es de 13.90% (cuadro 5). Es decir, un 46.4% de la población ecuatoriana tiene algún problema relacionado con la vivienda o habita en viviendas inadecuadas. En lo que respecta al porcentaje de viviendas aceptables se observa una mejora de 10.6% desde el 2009 hasta el 2018. Además, el porcentaje de variación en las viviendas recuperables es de 3.2% y en las viviendas irrecuperables es de 7.4% desde el 2009 al 2018.

**Cuadro 5: Porcentaje de déficit cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018)**

Años	Porcentaje de viviendas aceptables	Porcentaje de viviendas con déficit cualitativo	Porcentaje de viviendas con déficit cuantitativo
2009	43,00	35,70	21,30
2010	44,30	36,50	19,20
2011	49,00	34,50	16,50
2012	53,00	33,30	13,70
2013	51,70	32,70	15,60
2014	51,00	33,70	15,20
2015	51,00	32,60	13,40
2016	54,00	33,70	12,30
2017	52,80	33,80	13,40
2018 <sup>1</sup>	53,60	32,50	13,90

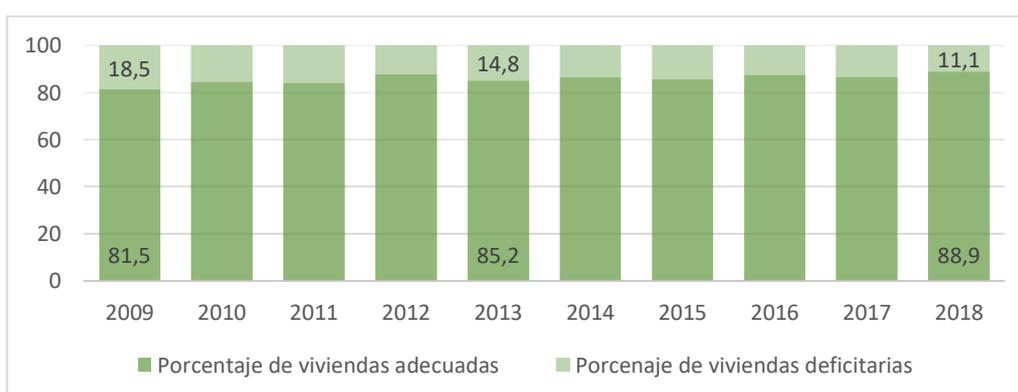
Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

1. Para el 2018 se utilizó la última encuesta publicada (Septiembre 2018)

El problema de la vivienda no solo se observa en la falta de oferta habitacional; también existen viviendas deficitarias dependiendo el tipo de residencia. En el gráfico 1 observamos que el porcentaje de viviendas deficitarias en el 2018 fue de 11.1%, es decir que estas viviendas son consideradas inadecuadas. El INEC (2013) presenta una clasificación para considerar al tipo de vivienda; las casas, villas y departamentos son consideradas viviendas adecuadas, mientras que las viviendas tipo covacha, choza, mediagua, rancho y cuartos en casa de inquilinato se consideran viviendas deficitarias

**Gráfico 1: Porcentaje total de hogares según tipo de vivienda (2009-2018)**



Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

Hasta este momento se ha observado el problema de la vivienda calculado en el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo y las deficiencias por tipo de vivienda, pero este problema también se presenta en viviendas con insuficiencia de servicios básicos. Se ha determinado que en la región, la eliminación de excretas, eliminación de basura, abastecimiento de agua y provisión de energía eléctrica son considerados los servicios más necesarios para alcanzar una buena calidad de vida. El porcentaje de viviendas con deficiencia en servicios básicos ha disminuido en la última década, en particular en el año 2015 se observa una disminución del 5% (gráfico 2). Campoverde (2015) explica que la disminución drástica en este año estuvo marcada por las políticas públicas enfocadas en el bienestar y calidad de vida de los más necesitados aplicadas durante el gobierno de Rafael Correa.

**Gráfico 2: Porcentaje de viviendas con deficiencias en servicios básicos (2007-2018)**



Fuente: SICES (varios años)  
 Elaboración: Autora.

A breves rasgos, se puede concluir que el problema de vivienda en Ecuador persiste por la calidad del tipo de vivienda y materiales utilizados para construir la misma (déficit de viviendas recuperables e irrecuperables), además por la falta de acceso de las familias a servicios básicos dentro de su hogar. Estos déficits han sido calculados en este apartado, y se reconoce que en general el déficit habitacional en el país ha disminuido en la última década debido a una serie de políticas públicas que se han aplicado. A continuación se describen los factores más importantes que han dado origen al problema de la vivienda para posteriormente detallar de manera general las políticas habitacionales implementadas en Ecuador.

**Factores que influyen en el acceso a vivienda**

El problema deficitario de la vivienda es resultado en primer lugar de los procesos de urbanización, que en Ecuador han sido acelerados, desordenados y sin planificación. El principal factor que influye en el proceso de urbanización son las altas tasas de migración del campo a la ciudad que inició en los años sesenta (Carpio et al., 1987). A inicios del siglo XX la migración en Ecuador tuvo un cambio sustancial a partir de la revolución industrial. La distribución y organización de la ciudad después de que el Ecuador se consolidara como un país primario exportador cambió de forma trascendental

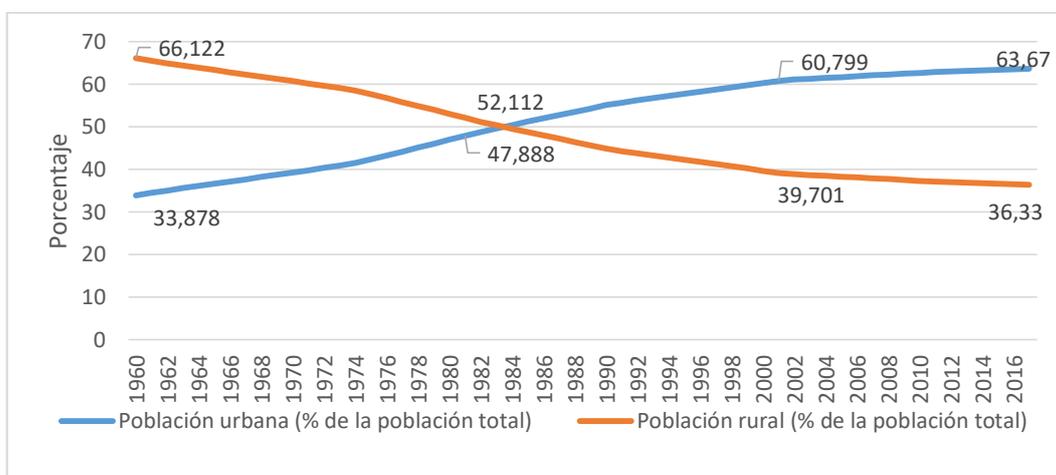
debido a las nuevas relaciones de producción que generó una migración de la sierra a la costa (Achig, 1983:18).

Los trabajadores agrícolas que migraban hacia la costa para la producción, principalmente de cacao, generaron una estructura organizada al iniciar su asentamiento. De esta manera se situaron actividades comerciales y de servicios como medios complementarios para los habitantes, que con el pasar del tiempo terminarían siendo necesarios para la subsistencia y reproducción de la fuerza laboral agrícola (Achig, 1983:19).

Posteriormente, en la década del sesenta, surgieron nuevos procesos migratorios del campo a la ciudad; los trabajadores agrícolas fueron expulsados de las tierras por los terratenientes debido a la Reforma Agraria. Los dueños de la tierra preferían dejar el suelo sin producción a perder sus tierras, ocasionando la desocupación del campo (Achig, 1983:23).

El porcentaje de población en el área urbana se incrementó considerablemente desde 1960 hasta el 2017. En 1960, la población rural superaba en 32 puntos porcentuales a la población urbana, hoy en día esta relación se invirtió teniendo una población urbana que supera en 27% a la rural (gráfico 3), lo que equivale que cerca del 64% del total de la población habita en centros urbanos.

**Gráfico 3: Porcentaje de población urbana y rural en Ecuador (1960-2017)**



Fuente: Banco Mundial (varios años)

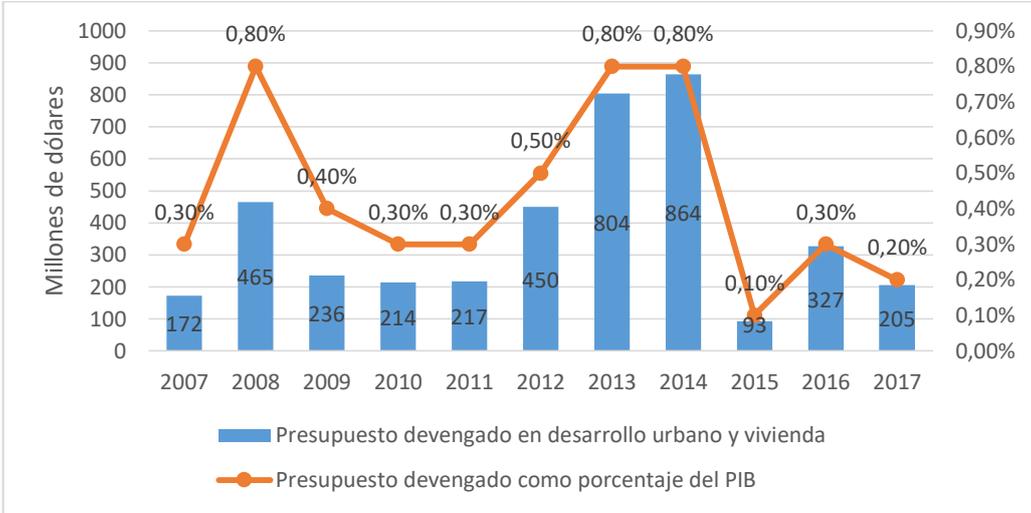
Elaboración: Autora.

El proceso de la urbanización se agrava con el crecimiento masivo de la población, trayendo consigo consecuencias negativas en la limitación al acceso del suelo (Acosta, 2009). El número excesivo de familias que migraron del sector rural al urbano generó que la demanda del suelo se incremente, y que la demanda habitacional aumente en un ámbito sin políticas habitacionales adecuadas para ofertar vivienda en la misma cantidad demandada. Este déficit obligó a los hogares a ubicarse en asentamientos informales, con condiciones deficitarias como acceso inadecuado a servicios básicos, mala calidad de la infraestructura y hacinamiento (MIDUVI, 2015). El Censo de Población y vivienda (2010) arrojó resultados que indicaban que a nivel nacional el 35% del total de los hogares se encontraban en zonas urbanas amenazadas.

Otro factor que influyó a este problema fue la escasa inversión pública otorgada a programas habitacionales o al desarrollo del sector urbano y de vivienda. Al igual que en América Latina el

presupuesto destinado a este sector es muy bajo en comparación con lo que se presupuesta para salud o educación pública. En el gráfico 4, se observa que el presupuesto devengado en desarrollo urbano y vivienda como porcentaje del PIB es sumamente bajo y en promedio oscila entre 0.4% a 0.48%.

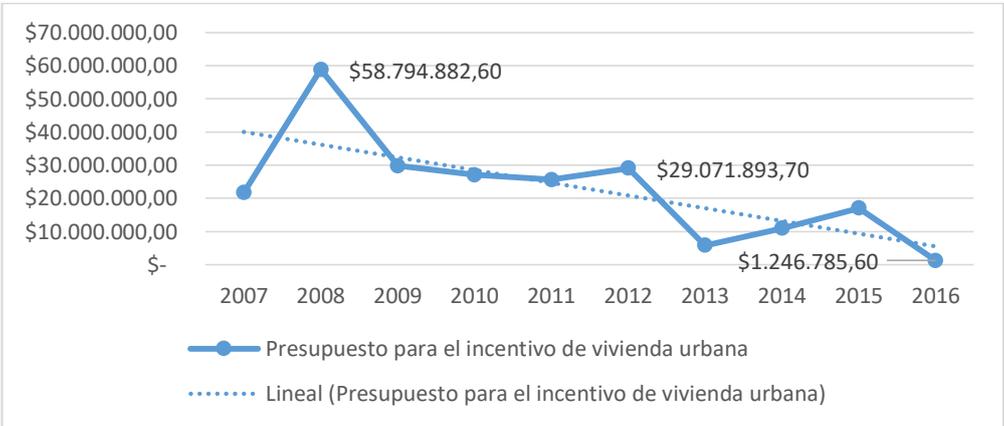
**Gráfico 4: Presupuesto en desarrollo urbano y vivienda (2007-2017)**



Fuente: SICES (varios años)  
Elaboración: Autora.

Asimismo, el gráfico 5 permite observar la disminución del presupuesto para el incentivo a la vivienda urbana, este incentivo no reembolsable se entregaba por una sola vez a la población ecuatoriana con ingresos familiares máximos de 3.5 SBU (salario básico unificado) para adquirir o construir vivienda. Se inició con un presupuesto de aproximadamente 59 millones de dólares en el 2008, es decir, que se entregaron 19 mil incentivos para la compra o mejora de viviendas. No obstante, cuatro años después el presupuesto se redujo a casi la mitad, con la justificación de que estos incentivos no estaban siendo entregados de manera correcta para beneficiar a los que en realidad lo necesitaban; y en el 2016 se terminó otorgando en el país 220 incentivos con un presupuesto de 1.2 millones de dólares.

**Gráfico 5: Incentivo para la adquisición o construcción de vivienda urbana (2007-2016)**



Fuente: SICES (varios años)  
Elaboración: Autora.

Por lo tanto, la disminución del presupuesto público destinado a proyectos de vivienda es otro factor que influye en el problema habitacional. De igual forma, la acelerada urbanización experimentada en Ecuador y el problema que ha traído consigo en la utilización de suelo, incrementó de forma considerable la demanda de vivienda generando que el suelo se encarezca y se cree un mercado habitacional inequitativo. En este sentido el Estado ha implementado políticas públicas para la solución de este problema, y sigue buscando nuevas alternativas de vivienda, como se describirá a continuación.

### ***Evolución histórica de las políticas de vivienda en Ecuador***

La vivienda se enmarca como un derecho de los ciudadanos ecuatorianos. La constitución del Ecuador publicada en 1998 describe en varios artículos el derecho a la vivienda. Para esta investigación se tomará en cuenta los apartados más importantes de la constitución que hacen énfasis en la importancia de otorgar una vivienda segura para la población.

La constitución del 2008 menciona que las personas tienen derecho a una vivienda adecuada y digna (Art. 30), además determina que el Estado debe garantizar a las personas adultas, jóvenes, con discapacidad, y en general a los ciudadanos el acceso a una vivienda adecuada (Art.37, 39, 47).

Por otro lado, el Estado debe garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna (Art. 375). El punto 3 del artículo 375 de la sección cuarta de la constitución del Ecuador describe que se “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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008: 170).

Se considera que la primera generación de políticas habitacionales surgió a finales de los años 60 e inicios de los años 70 en Ecuador, cuando se empieza a configurar una política en estricto sentido. Se las denominaba “políticas de llave en mano” y se caracterizaban por ser planteadas a escala nacional y ser impulsadas mediante un modelo de mutualismo fundamentado en el ahorro y crédito a largo plazo. El esquema financiero que se quería crear estaba sustentado en la captación de ahorro interno mediante un sistema privado que promovía el mutualismo (Córdova, 2015). Estas políticas se enfocaban en que el Estado desempeñara e impulsara todas las funciones dentro del mercado habitacional. Es decir, que el: financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación de la oferta de vivienda eran funciones realizadas en su totalidad por el Estado. Sin embargo, estas políticas tuvieron resultados poco favorables pues presentaban una cobertura limitada y focalizada en la clase media (Acosta, 2009).

En la década de los 80, surge una nueva etapa de políticas habitacionales, se las denominó “políticas alternativas”, con el principal objetivo de eliminar los asentamientos precarios e involucrar a organismos internacionales y a los habitantes en la solución del problema. Los organismos internacionales empiezan a tener participación en el país mediante la elaboración de programas de vivienda y financiamiento para la mejora de servicios básicos. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas apoyan este tipo de políticas bajo los lineamientos de financiar al sector de la vivienda, y en 1961 se crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), con fondos provenientes del BID y el Banco Mundial con la finalidad de atender el déficit de la demanda habitacional en el país (Acosta, 2009).

A partir de los años 90, dentro del contexto económico neoliberal que se vivía, el diseño de las políticas cambió y se experimentaron transiciones importantes, de una economía liderada por el Estado hacia una centrada en el mercado. Se da inicio a las políticas de “focalización” impulsadas por la transformación del papel del Estado en lo referente a política habitacional. Surge el paradigma en donde el Estado deja de orientarse en la construcción y préstamos habitacionales, cambiando al rol de facilitador y articulador del conjunto de acciones realizadas bajo su intervención (Acosta, 2009). En 1994, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), que es el encargado de implementar la política pública de la ciudad y garantizar el acceso al hábitat seguro y saludable para que existan viviendas dignas (Campoverde, 2015). Dos años más tarde se implementa el Sistema de Incentivos para Viviendas (SIV), con el objetivo de promover la producción de vivienda social otorgando bonos a las familias que deseen adquirir, mejorar o construir una propiedad.

Las políticas y programas implementados a partir del año 2000 fueron diseñadas en base a la oferta; es decir, se le otorgaba mayor importancia a la provisión de vivienda más que a los subsidios otorgados. En este siglo se reactivó la entrega de préstamos hipotecarios, razón por la cual, las políticas habitacionales se enfocaron en financiar a la vivienda a través de: préstamos hipotecarios otorgados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS, actualmente Banco del IESS), mediante prestaciones de las instituciones del Sistema Financiero Privado y finalmente a través de subsidios concedidos por el gobierno y organismos del Sector Público (Carrillo, 2013).

En primer lugar, los préstamos otorgados por el BIESS están dirigidos a la población ecuatoriana jubilada o afiliada al seguro social, que cumpla con los requisitos de este Banco. El objetivo es utilizar el préstamo en la compra de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda, remodelación o ampliación. Y además en la compra de terrenos<sup>10</sup> para construcción. El préstamo hipotecario para la vivienda de interés público tiene una tasa de interés preferencial en promedio del 6% (BIESS, 2019).

Por otro lado, las prestaciones de la banca privada son otorgadas a ciudadanos que tienen la capacidad financiera de cubrir el préstamo y los intereses, y además cumplen con los requisitos de cada banco. Las tasas de interés a la cual se entregan los créditos de vivienda social en el sector privado son en promedio de 4.75%<sup>11</sup>.

A pesar de que las políticas habitacionales han hecho un gran esfuerzo por disminuir las tasas de interés y eliminar algunos requisitos para facilitar la obtención de vivienda social, el pago de capital e interés sigue siendo considerado alto para las familias de los dos quintiles más bajos. Las dos modalidades de financiamiento (BIESS y banca privada) presentan desventajas para los prestatarios. En el cuadro 6, se observa que al solicitar un préstamo de \$45 000 con un plazo de 20 años para vivienda social en la banca privada se termina pagando 55% del precio de la vivienda. Mientras que en el BIESS para el mismo préstamo, se paga 72% adicional del precio inicial de la vivienda por concepto de intereses. En caso de que se otorgue un préstamo de 15 años con la misma tasa de interés y valor del préstamo, en la banca privada se paga 26% adicional al precio de la vivienda, y en el BIESS 32% adicional por concepto de intereses. Es importante mencionar que las familias que solicitan créditos con menor plazo de pago tendrán cuotas mensuales más altas pero el monto de interés a pagar será

---

<sup>10</sup> Siempre y cuando el terreno cuente con los siguientes servicios básicos: agua potable, alcantarillado y luz eléctrica. El tamaño del terreno no puede exceder los 5 000 metros en la zona urbana y 10 000 metros en la zona rural (BIESS, 2018).

<sup>11</sup> Promedio realizado con las tasas de interés para crédito de vivienda de interés público de las entidades financieras: Banco del Pichincha, Mutualista Pichincha y Banco del Pacífico.

menor. Al final, las cuotas mensuales son sumamente altas para las familias que no poseen un trabajo formal, o que solo reciben ingresos de una persona miembro del hogar. Y nuevamente terminan perjudicando a familias de los quintiles más bajos, es decir, a la población más vulnerable.

**Cuadro 6: Comparación de la tabla de amortización de créditos hipotecarios para vivienda social (Biess - Banca Privada)**

Valor de la vivienda (Importe del préstamo)	Periodo del préstamo (años)	Cuota mensual de pago	Intereses totales	Precio final pagado por la vivienda	Tasa de interés anual	Porcentaje adicional pagado por la vivienda
\$45 000	20	\$290,80	\$24 792,15	\$69 792,15	4,75% <sup>1</sup>	55,09%
\$45 000	20	\$322,89	\$32 374,55	\$77 374,55	6,00% <sup>2</sup>	71,94%
\$45 000	15	\$471,81	\$11 617,78	\$56 617,78	4,75% <sup>1</sup>	25,81%
\$45 000	15	\$499,59	\$14 951,07	\$59 951,01	6,00% <sup>2</sup>	33,22%

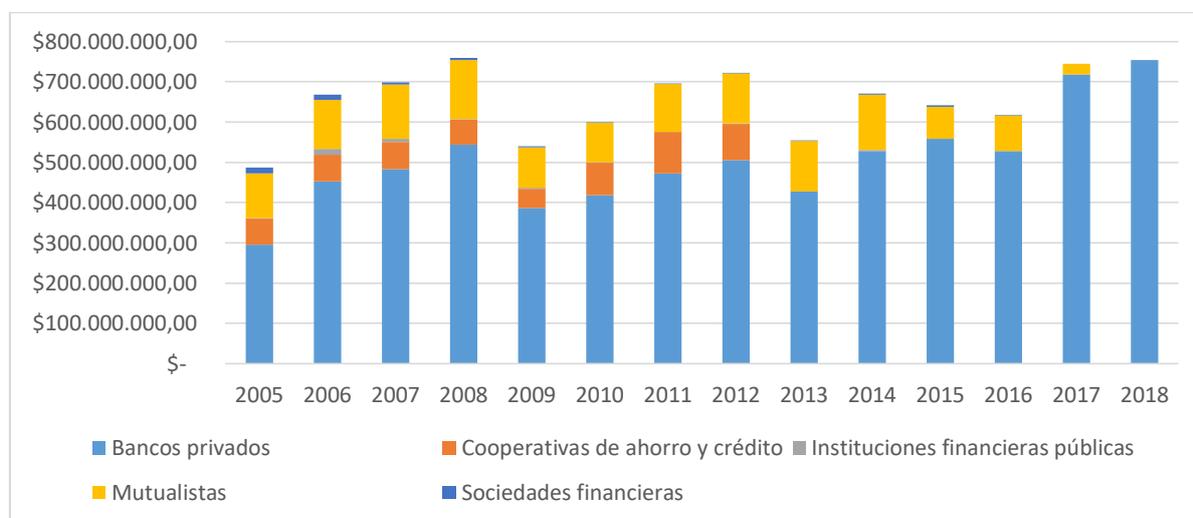
Elaboración: Autora.

1. Promedio tasa de interés banca privada

2. La tasa de interés del BIESS varía con el monto del préstamo y el periodo, sin embargo se utilizó para el cálculo la tasa referencial mínima

Es decir, que el acceso al crédito para adquirir vivienda generalmente está destinado a familias de ingresos medios o altos, mientras que para la población restante los préstamos hipotecarios son difíciles de adquirir por los requisitos exigidos que implican tiempo y costos de transacción para realizar los trámites, o porque las personas no son consideradas “sujetos de crédito” por la posible falta de capacidad de pago en las cuotas mensuales del capital e interés del préstamo. Los bancos privados otorgan el mayor número de créditos destinado al segmento vivienda (gráfico 6), y pese a que las tasas de interés para créditos de vivienda social son menores que las del BIESS, los requisitos y las cuotas mensuales de pago siguen siendo exigencias difíciles de cumplir para familias de bajos ingresos.

**Gráfico 6: Monto total de crédito de vivienda<sup>1</sup> en Ecuador 2005-2018**



Fuente: Superintendencia de Bancos (varios años)

Elaboración: Autora.

1. Vivienda de interés público y crédito inmobiliario a partir del año 2015

Desde el 2008, se ha buscado implementar un proceso de cambio en el régimen del gobierno y promover la desconcentración y descentralización de las políticas sociales, otorgando mayor independencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para que puedan alcanzarse de mejor manera algunos objetivos del problema de la vivienda (Campoverde, 2015).

El actual gobierno continúa estableciendo incentivos para impulsar a la vivienda de interés social (VIS), considerando que estos proyectos son prioritarios en las políticas de desarrollo nacional. Se proponen tres formas para reactivar el sector de la construcción, la primera de carácter tributario, que aspira a devolver el IVA por la compra de bienes y servicios utilizados para el desarrollo de proyectos habitacionales. El segundo incentivo es aplicar una tarifa 0% de IVA a los servicios de construcción que presenten proyectos de vivienda de interés social. El último incentivo busca simplificar los trámites que requieran aprobación municipal (El Comercio, 2017). A pesar de que el gobierno trata de incentivar la promoción de vivienda, el gerente de Ferroidmobiliaria<sup>12</sup>, Eduardo Crespo, reconoce que los costos de las casas VIS son muy bajos frente a los gastos de construcción, razón por la cual las empresas no tienen incentivos para involucrarse en este tipo de construcción (El Comercio, 2017).

En conclusión, las políticas habitacionales en Ecuador han sido orientadas hacia el mercado introduciendo elementos de provisión, gestión, organización y financiación de vivienda y de servicios básicos con el propósito de solucionar los problemas del déficit habitacional tanto cualitativo como cuantitativo. Durante estos años se han impulsado reformas importantes en lo que concierne al papel del Estado, sin embargo, la implementación de estas nuevas políticas no han significado necesariamente una solución al problema de vivienda (Córdova, 2015). Las estadísticas presentadas en esta sección permiten concluir que la existencia de vivienda deficitaria o precaria aún es tema preocupante en el país, y deben seguir siendo abordadas con preferencia por el impacto que tienen en el desarrollo integral de la población.

### ***Consecuencias del problema de la vivienda***

En la sección anterior se detalló la evolución histórica de las políticas habitacionales implementadas en Ecuador, concluyendo que a pesar de la importancia otorgada a este sector el déficit habitacional en el país aún es alto. A continuación, se describirán los principales efectos de habitar en una vivienda no adecuada.

Al igual que en América Latina, uno de los problemas más importantes que tienen que afrontar los hogares ecuatorianos con deficiencias de servicios básicos, es el riesgo de no tener una buena salud. Por ejemplo, si el abastecimiento de agua proviene de fuentes como pozos o ríos, no existe garantía de que se pueda utilizar esa agua para lavar los alimentos, cocinar o para ser consumida, por lo tanto, existe el riesgo de contraer enfermedades más rápidamente. Por otro lado, si la eliminación de excretas no es a través de un excusado y alcantarillado o un pozo séptico bien diseñado las familias corren el riesgo de contagiarse con los gérmenes y bacterias que se encuentran en las excretas.

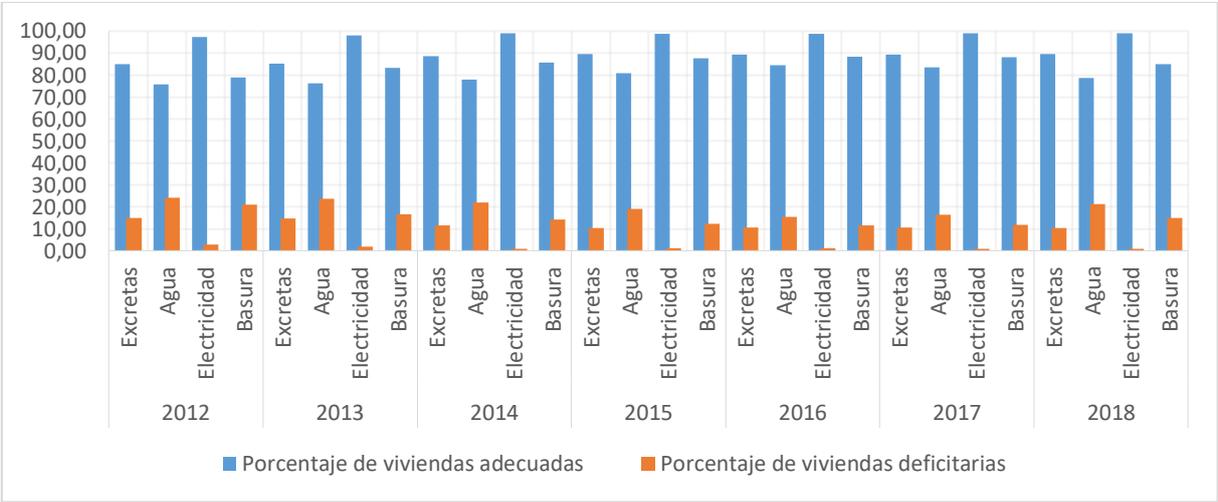
En el gráfico 7 se observa que las viviendas con déficit de servicios básicos en Ecuador presentan porcentajes de viviendas deficitarias más altos en el abastecimiento de agua, a continuación en la eliminación de la basura, en tercer lugar en la eliminación de excretas y finalmente en el servicio eléctrico. Las viviendas que reciben agua a través de la red pública o la llave pública son consideradas

---

<sup>12</sup> Grupo inmobiliario español que desarrolla uno de los proyectos más grandes de la ciudad de Quito (Ciudad Jardín).

aceptables; mientras que todos los demás suministros como carro repartidor, pozo, río, vertiente y acequia son consideradas fuentes de distribución no adecuadas para una vivienda, es decir, que las viviendas con este tipo de suministro son deficitarias. Por otro lado, la vivienda es considerada adecuada cuando la basura es eliminada a través de un servicio privado o del servicio municipal. Cuando la basura se arroja a la calle, quebrada o río, o se quema o entierra, la vivienda es clasificada como deficitaria.

**Gráfico 7: Porcentaje de viviendas con déficit de servicios básicos (2007-2017)**

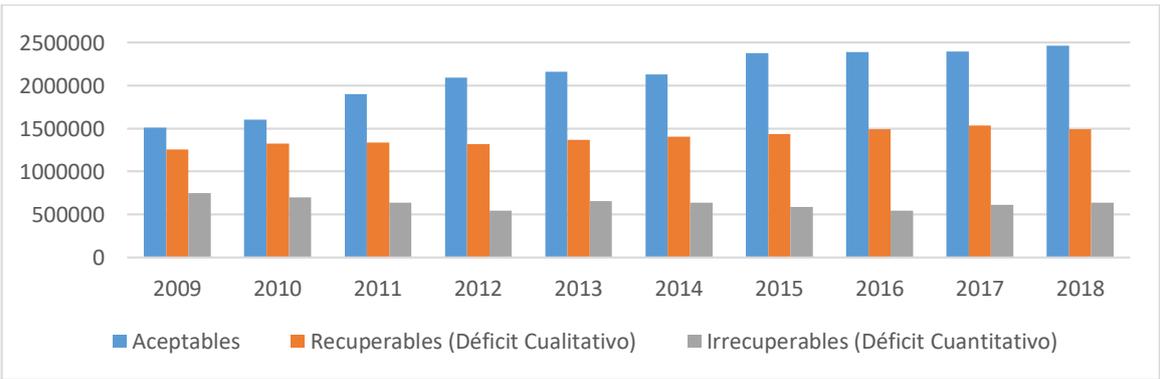


Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

Otro factor primordial relacionado al problema de la vivienda que también influye en la salud de las personas, es la calidad de los materiales de construcción que se utilizaron en la vivienda. Por citar un ejemplo, si el tipo de suelo en el que residen las familias es de materiales como cemento, ladrillo, caña o tierra la probabilidad de adquirir alguna enfermedad será mayor. De igual forma, si el material del techo es de palma, paja u hoja la resistencia de este material contra las lluvias o soles intensos no será la apropiada. En el gráfico 8 se observa que aún existen 1 493 006 viviendas con déficit cualitativo, y 637 525 viviendas con déficit cuantitativo, es decir que éstas últimas poseen una combinación de materiales (piso, techo, paredes) que no pueden utilizarse y deben ser remplazadas.

**Gráfico 8: Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018)**

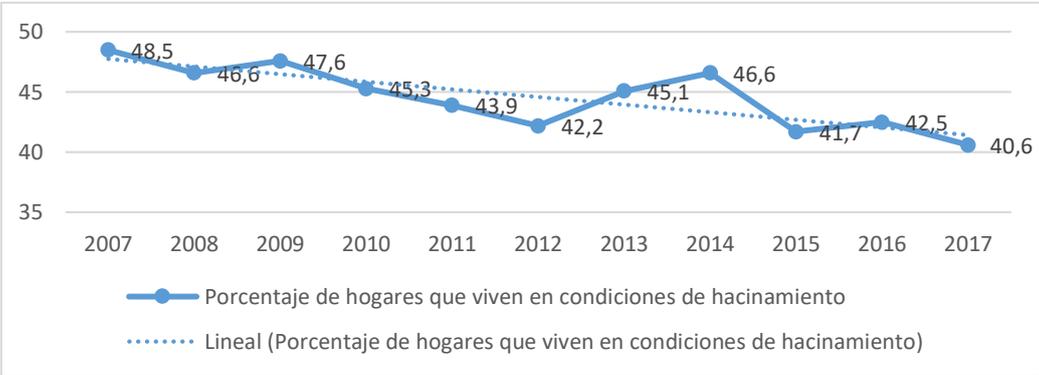


Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

El problema de la vivienda trae consigo problemas de hacinamiento. Cuando en el hogar habita un número de personas demasiado alto, esto puede llegar a afectar el rendimiento de los niños en su educación. Como se mencionó para el caso de América Latina; los niños que viven en condiciones de hacinamiento no pueden concentrarse en sus tareas o estudio, de modo que sus calificaciones se ven afectadas. En Ecuador el porcentaje de hogares que viven en condición de hacinamiento ha disminuido en la última década, presentando una pendiente decreciente (gráfico 9).

**Gráfico 9: Porcentaje de hogares que viven en condiciones de hacinamiento (2007-2017)**



Fuente: SICES (varios años)

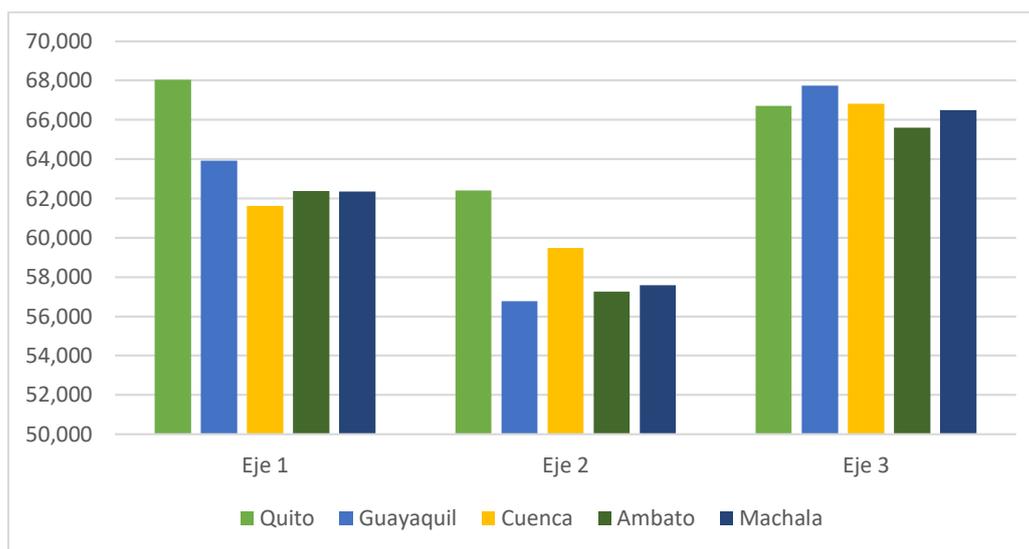
Elaboración: Autora.

Por otro lado, la falta de oferta de vivienda y los precios de suelo encarecidos en los centros urbanos obliga a muchas familias (que migraron del sector rural al urbano o que no están en la capacidad de adquirir una vivienda formal) a ubicarse en zonas informales que pueden ser riesgosas para la seguridad de las familias y de la vivienda. El 70% de las viviendas construidas son informales y aproximadamente 3 millones de viviendas están mal construidas (El Comercio, 2018). Generalmente en estos sectores el acceso a servicios básicos es más limitado trayendo consigo consecuencias en la salud y educación que afecta el bienestar de las personas.

En el gráfico 10 se compara el Índice de Calidad de Vida (ICV) en cinco ciudades del Ecuador. El ICV está compuesto por 13 dimensiones que se estiman en tres ejes: primero el gobierno del territorio, segundo la igualdad de oportunidades y finalmente la autorrealización, reconocimiento y pertinencia. En resumen, el ICV abarca dimensiones de bienestar material y bienestar subjetivo del país. La ciudad de Quito es la que mayor escala de satisfacción tiene en el eje 1 y 2, con un nivel de satisfacción de 68 puntos sobre 100<sup>13</sup> y 62 puntos respectivamente. Mientras que en el eje 3 que incluye dimensiones como el bienestar subjetivo, la cohesión social y el tiempo de ocio las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Quito son las ciudades de mayor índice.

<sup>13</sup> La escala de satisfacción del ICV oscila entre 0 y 100, en la que cero significa bienestar nulo y cien bienestar total (Instituto de la Ciudad, 2015).

**Gráfico 10: Índice de calidad de vida en las principales ciudades (2014)**



Fuente: Instituto de la ciudad (2015)

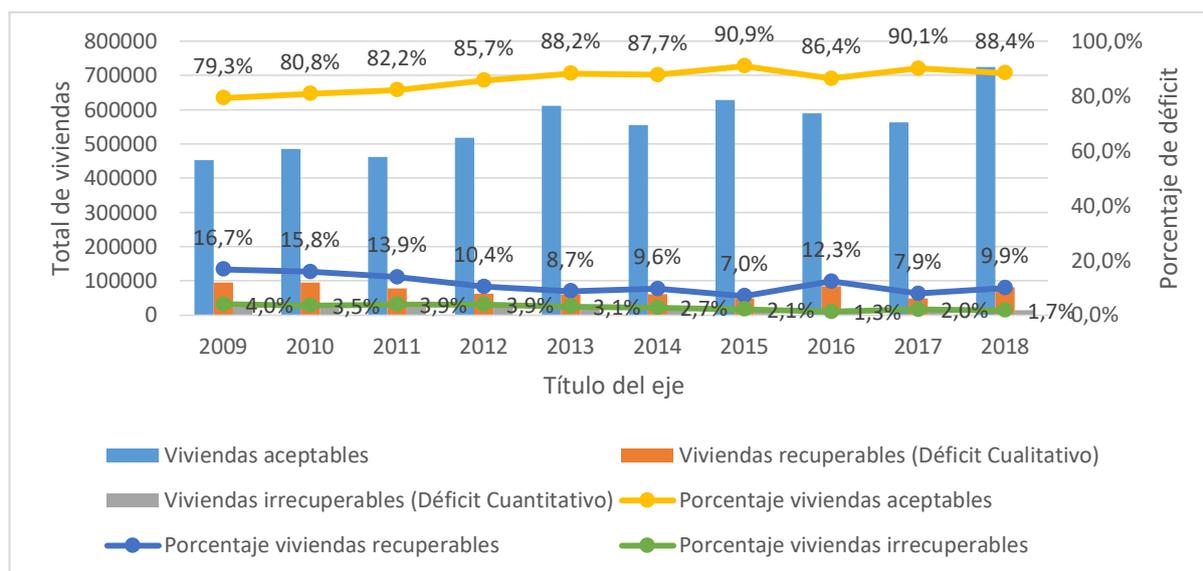
Elaboración: Autora.

En conclusión, en este apartado se describió de manera general los factores que influyen al problema de la vivienda. Así como también se puntualizaron algunas de las consecuencias en la salud, educación, ubicación y bienestar social que ocasiona la vivienda deficitaria. Finalmente se puntualizaron las políticas habitacionales en los últimos siglos concluyendo de que el gobierno ecuatoriano esta consiente de que debe priorizar el ámbito de la vivienda pero pese a esto se centra en áreas como la educación o salud. A continuación, se detallarán estos mismos subtemas para la ciudad de Quito.

## ***Problema de la vivienda en Quito***

Para concluir, esta última sección pretende delimitar el área de análisis del problema habitacional en Ecuador a la ciudad de Quito, al ser la ciudad de estudio de esta disertación. La metodología utilizada para calcular el déficit en la ciudad fue la misma que se utilizó para el cálculo a nivel nacional. En el 2009 existían 23 075 viviendas irrecuperables dentro de Quito, es decir que estas viviendas debían ser remplazadas con nuevas construcciones al no ser consideradas aptas para residir (gráfico 11). Hasta septiembre del 2018 se registró 13 942 viviendas de este tipo, es decir, que en los últimos diez años se construyeron 9 133 viviendas para disminuir el déficit cuantitativo. Por otro lado, el déficit cualitativo en Quito no ha tenido la disminución esperada, debido a que la población de Quito sigue aumentando (la oferta de vivienda se incrementa) y por problemas como la escasez del suelo y precios altos del suelo (familias siguen ubicándose de manera informal o autoconstruyendo viviendas con materiales deficientes). Razón por la cual, en el gráfico 11 se observa que el déficit cualitativo no ha variado mayormente desde el año 2009 con 94 937 viviendas recuperables, es decir 16.7% de déficit hasta 2018 que tiene 81 260 viviendas de este tipo (9.9%).

**Gráfico 11: Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Quito (2010-2018)**



Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

### ***Evolución histórica de las políticas públicas***

El déficit habitacional tiene una serie de consecuencias en: la salud, educación, seguridad de la tenencia, bienestar social, entre otros, derivados del problema de vivienda. Estos efectos en el corto y largo plazo disminuyen la calidad de vida de los ciudadanos, al no permitirles alcanzar un desarrollo social óptimo. Por esta razón, los gobiernos locales también buscan participar en la planificación de políticas públicas para solucionar este problema.

Al igual que las políticas habitacionales aplicadas a nivel nacional por el Estado, el gobierno central también se enfoca en implementar políticas de vivienda a nivel sectorial, es decir que se trata de dar mayor autonomía a gobiernos municipales y cantonales. Por tal motivo, en el año 2010 en la ciudad de Quito se crea la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda (EPMHV) en respuesta a las exigencias del Estado de otorgar mayor oferta de vivienda social (Campoverde, 2015: 3).

Algunos de los programas de vivienda social que se han aplicado en la ciudad de Quito son desarrollados por la EPMHV; que fue creada con el objetivo de:

Ejecutar las políticas dictadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda destinadas a familias o personas que necesitan su primera vivienda, familias con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en situación de riesgo; renovación urbana; mejoramiento habitacional; vivienda nueva para propietarios de suelo en el ámbito urbano y rural, colaborando en la reducción del déficit de vivienda (Ordenanza Metropolitana de Quito, 2010: 1).

El gobierno central de Quito busca trabajar en la solución del problema habitacional, al ofertar vivienda de interés social y relocalizar a las viviendas no adecuadas. Durante estos últimos años, el resultado ha sido favorable para muchas familias que han podido reubicarse o han adquirido una vivienda nueva. Sin embargo, estos programas habitacionales fueron localizados fuera de los anillos urbanos por el alto

precio del suelo y las ventajas de producir estos proyectos con economías de escala (Campoverde, 2015). Por ejemplo, hasta el año 2015 se crearon nuevas viviendas para relocalización y de interés social ubicadas en las áreas del sur de Quito como los proyectos: Girón de Chillogallo, Victoria del Sur, Ciudad Quitumbe, San Francisco del Huarca, y al norte de la ciudad como en: Bellavista de Carretas y Ciudad Bicentenario.

Este tipo de programas cumplieron su objetivo en lo que respecta a la provisión de vivienda, pero en el área cualitativa presentan debilidades en algunas de sus características como: la ubicación, la calidad de los materiales de construcción, el acceso al transporte público, la cercanía hacia amenidades naturales o construidas, entre otras; lo que ocasionó que no exista una mayor disminución en el déficit cualitativo de la vivienda (Campoverde, 2015).

Es importante aclarar, que las políticas habitacionales implementadas por el Municipio de Quito, presentan autonomía del gobierno central, pero todavía son direccionadas en base a los objetivos y propósitos del MIDUVI y de los planes de desarrollo nacional. A continuación, se describirán algunas de las principales razones para que persista el problema de la vivienda y las consecuencias de habitar en residencias deficitarias.

### ***Factores que influyen en el problema de vivienda y consecuencias del déficit habitacional***

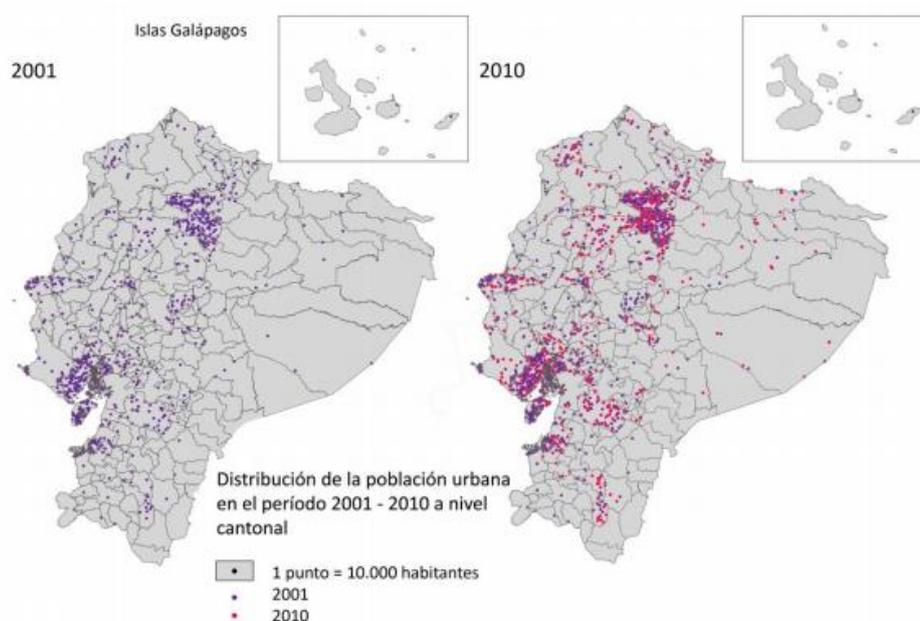
Tal como en América Latina, en Quito el déficit de vivienda persiste hasta la actualidad y se ha originado por factores como la acelerada urbanización, la escasez del suelo y la falta de crédito del sector privado y público.

Si bien el número de créditos hipotecarios se incrementó en la ciudad, no se puede asegurar que este crédito haya sido entregado a las clases sociales de menores ingresos, aunque cabe resaltar que en 1977 el Banco Nacional de la Vivienda (BEV) concedió créditos a hogares que tenían un ingreso promedio de \$175 mensuales, ingreso que estaba sumamente alejado de un gran número de familias de los estratos más bajos.

En el estudio de Moreira y Condolo (2014), *La situación de la vivienda de interés social en el DMQ*, se establece que hasta el año 2014 la mayor parte del financiamiento de vivienda estaba dirigido hacia las familias con ingresos desde \$600.00 en adelante. Es decir, que los quintiles uno y dos por sus bajos ingresos mensuales no eran “sujetos de crédito” para las instituciones financieras. Asimismo, se determinó que las familias del sector informal tampoco recibían créditos de manera sencilla al no tener un ingreso fijo mensual.

Como se mencionó previamente, otra razón por la que se originó este problema fue el acelerado proceso de urbanización que se vivió desde el siglo XX. El proceso migratorio que existió en el país causó que la población se concentre en las ciudades más desarrolladas, siendo Quito una de ellas. Pese a que el movimiento migratorio más acelerado se dio a partir de 1960, en el gráfico 12 se observa que la concentración de la población desde el año 2001 hasta el 2010 continúa aumentando.

**Gráfico 12: Concentración de la población 2001 y 2010**



Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: MIDUVI (2014)

La fuerte posición y existencia de clase sociales ha desarrollado una práctica social concentradora en espacios urbanos determinados. Generalmente, la concentración que se dio en el DMQ fue influenciada por clases sociales de estratos altos que se ubicaron en los espacios urbanos que mayores beneficios poseían (Achig, 1983:11).

Este fenómeno, es conocido como segregación social del hábitat; que ha sido instituido por las clases dominantes a través de la influencia que generan en instituciones de administración territorial (Achig, 1983). De esta manera, racionalizan el espacio urbano en función de su interés. Como menciona Achig (1983:11) esto crea un “modelo típico de crecimiento urbano basado en la libre acción del capital sobre el suelo urbano”. Ante este fenómeno, los quintiles más bajos y sectores populares respondieron con manifestaciones, protestas y reclamos a autoridades; pese a que no generaron mayor cambio en este patrón.

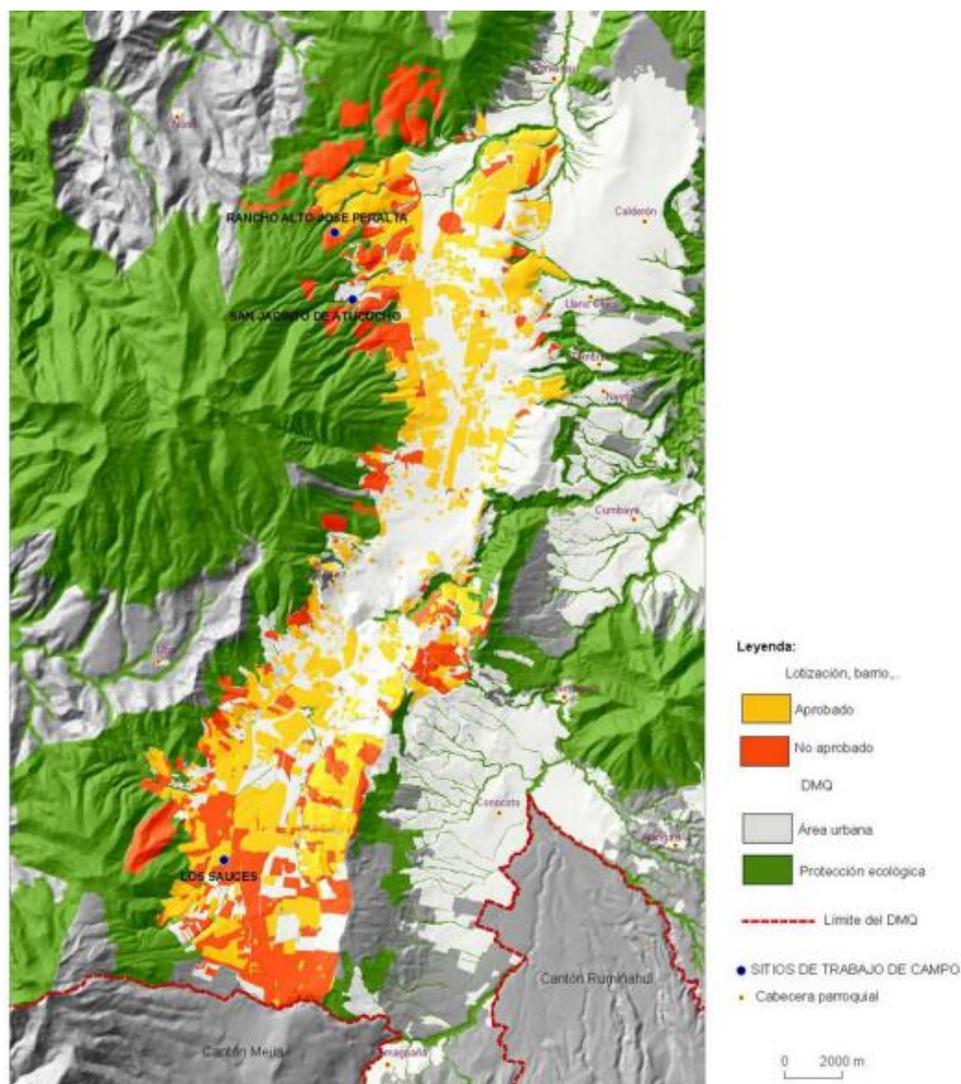
Por lo tanto, se concluye que el patrón de urbanización en Quito fue uno de los causantes del problema de vivienda; pero también tuvo consecuencias debido a la falta de recursos y la limitación de gestión institucional que permitió que la superficie que ocupa el área urbana de la ciudad se expanda desproporcionalmente (Instituto de la Ciudad, 2015).

Las consecuencias de esta expansión fueron los asentamientos informales que han sido construidos en Quito desde hace varios siglos. Las familias, motivadas por la escasez del suelo y la urbanización, inician un proceso de invasión de propiedad pública o privada, o a través de lotizaciones negociadas en mercados informales. El proceso de invasión crea conjuntos de viviendas precarias que generalmente está compuesto por familias de bajos recursos económicos (Gómez y Cuvi, 2016).

Este tipo de viviendas tienen condiciones precarias en los materiales de construcción, y generalmente no poseen acceso a servicios básicos o amenidades. Pese a que resulta difícil conocer el número y extensión exactos de estos asentamientos, no se debe negar su existencia. En enero del 2017 se estimó

que aproximadamente el 60% de las construcciones en Quito, se edificaron sin permisos (El Comercio, 2017), mientras que en el año 2009, la FLACSO (2016) realizó un mapa cartográfico que ubicaba los asentamientos informales aprobados y no aprobados en Quito (gráfico 13). En el plano, se observa una aproximación a la dimensión de asentamientos informales con datos desde 1946 hasta 2009 (Gómez y Cuvi, 2016). El sur y oeste de la ciudad son las áreas que más asentamientos irregulares tienen, y según los autores las áreas amarillas constaban en los registros oficiales como “aprobadas”, pero no se pudo determinar si fueron o no informales en el inicio del asentamiento. Sin embargo, Gómez (2016), sostiene que por la ubicación de algunas viviendas se infiere que fueron informales y luego regularizadas.

**Gráfico 13: Mapa de Quito con asentamientos informales aprobados y no aprobados (2009)**



Fuente: Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ (2009)

Elaboración: Andrea Gómez (2016)

Otra consecuencia del problema de la vivienda, se genera en el sistema financiero con los créditos hipotecarios. Cuando las familias quiteñas desean adquirir una vivienda pero no son “sujetos de crédito”, inicia un proceso de asentamiento informal por parte de este sector de la población, nuevamente la construcción se realiza con materiales poco resistentes y sin las consideraciones

técnicas adecuadas, generando problemas de enfermedades, condiciones poco higiénicas y problemas en la educación (Gómez y Cuvi, 2016).

Cuando existe deficiencia en los servicios básicos los hogares presentan algunos de los problemas ya mencionados para América Latina y Ecuador en las áreas de educación y salud. En el cuadro 7, observamos que en los años 2010 al 2018, la eliminación de basura era la mayor deficiencia, es decir, que las viviendas de Quito son deficitarias en servicios básicos en su mayoría por no tener servicio municipal de recolección de basura.

**Cuadro 7: Vivienda total en Quito con deficiencias en servicios básicos (2010-2018)**

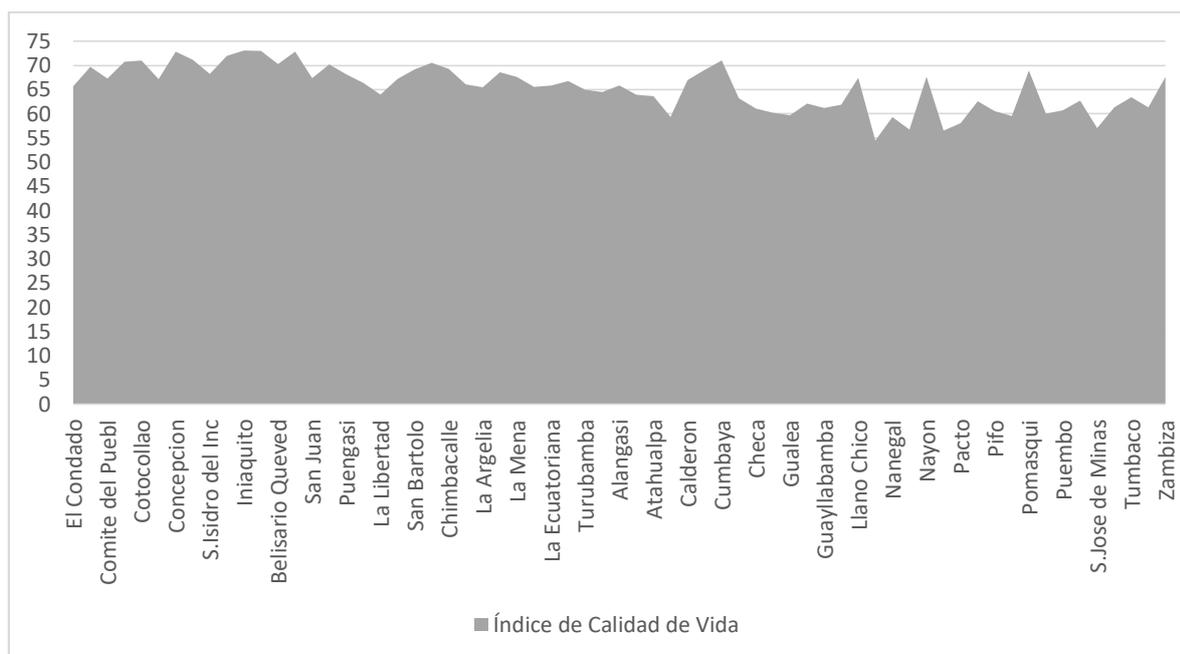
<b>Total de viviendas deficitarias en Quito</b>									
<b>Servicios básicos</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Eliminación de excretas: Excusado y pozo ciego, letrina, no tiene</i>	10171	14860	15317	6023	5981	11392	13865	6467	3755
<i>Abastecimiento de agua: otra fuente por tubería, carro repartidor, pozo, rio, vertiente, asequía</i>	13486	25290	28014	10729	13220	15573	3241	5879	2776
<i>Eliminación de basura: botan en la calle, quebrada, rio; queman o entierran</i>	19237	26430	31102	11255	14978	16516	16176	10219	6087
<i>Total de viviendas</i>	601303	562628	604981	693502	633386	691135	682664	625452	820019

Fuente: ENEMDU (varios años)

Elaboración: Autora.

Finalmente, podemos concluir con la experiencia en América Latina y Ecuador que el problema de la vivienda tiene un impacto en el entorno de las ciudades, pero sobre todo afecta la vida de las personas, su desarrollo y su nivel de calidad de vida. Las viviendas ubicadas en asentamientos informales construidas con malos materiales de piso, paredes o techo, y deficiencias en servicios básicos; son viviendas que afectan al nivel de calidad de vida de las personas. En Quito el ICV tiene como objetivo mediar a través de una escala de satisfacción el bienestar material y subjetivo de la población. El gráfico 14, permite observar el ICV de 23 parroquias de Quito para el año 2014. El promedio de todas las parroquias de la ciudad es de 65,35 puntos sobre 100, puntaje que evalúa aspectos como los servicios básicos, suelo y vivienda, movilidad, seguridad, ambiente, áreas verdes, salud, educación, inclusión social, entre otros aspectos.

**Gráfico 14: Índice de calidad de vida por parroquias Quito (2014)**



Fuente: Instituto de la Ciudad (2015)

Elaboración: Autora.

En este capítulo hemos identificado que la región necesita de instrumentos de transformación del espacio urbano como: la planificación, la zonificación, los planes de manejo del suelo, entre otros instrumentos desarrollados por la gobernanza que se plantean en las políticas públicas. Estos instrumentos son reglas de juego que se imparten como paradigmas para definir el desarrollo de ciudades organizadas. Sin embargo, la falta de operatividad, la mala gestión, problemas de organización, entre otros, detienen el proceso de transformación a través de los planes estratégicos elaborados (Torres, 2001).

Es importante destacar que los gobiernos latinoamericanos cada vez más, le otorgan mayor importancia a las políticas habitacionales, y esto también se observa en Ecuador. Las políticas de vivienda sin duda alguna han logrado disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda drásticamente. Pero estas políticas han dejado a un lado factores importantes como la asequibilidad y la segregación social. Entonces surge la pregunta: ¿Existen nuevas alternativas de política habitacional que se puedan implementar en los países de Latinoamérica? La pregunta conduce al análisis de los programas de arrendamiento de vivienda social, tema que se tratará en el siguiente capítulo de la investigación, donde se revisará por qué esta alternativa ha sido favorable en otros países de la región y cuáles han sido específicamente esos beneficios.

## **Capítulo 2**

### ***Programas de arrendamiento de vivienda social***

La calidad de la vivienda impacta al desarrollo integral de las personas, el ambiente y características del barrio importa en la vida de las familias y sus oportunidades. La inseguridad y la falta de servicios básicos, áreas verdes, zonas para hacer deporte o actividades culturales afectan al estilo de vida de la población. Los hogares segregados son más propensos a ser marginados, los niños con viviendas deficitarias son expuestos a problemas de educación y salud, mientras que los adultos tienen menos posibilidades de acceder a trabajos dignos (Sampson y Raudenbush, 1999, citado en BID, 2016). Estos problemas han sido abordados en el capítulo anterior, donde se demostró que lamentablemente las políticas públicas en su gran mayoría se enfocan en la creación de vivienda nueva priorizando una visión cuantitativa que ha traído graves consecuencias.

En el informe del Banco Mundial (2007), *Low-income housing in Latin America*, se menciona que “pese a que la cultura latinoamericana incita a adquirir vivienda propia, lo cierto es que para muchas familias alcanzar este objetivo ha terminado generando asentamientos informales y viviendas de baja calidad.” Si bien parece una afirmación bastante simple, en realidad ha sido una suposición que ha incitado a muchos hacedores de política pública a pensar en otras alternativas de vivienda social.

En este sentido, los gobiernos se han empezado a preguntar: ¿Qué otras formas de tenencia existen que podrían contribuir a solucionar el problema de la vivienda de una forma más íntegra? Además han empezado a cuestionarse ¿hasta qué punto la decisión de fomentar la vivienda propia ha sido la correcta?

Este capítulo pretende revisar la vivienda social de alquiler, que ha surgido como complemento en las políticas habitacionales de la región. Para ello, se describirá la experiencia del mercado de vivienda en arrendamiento en la región; con especial énfasis en las políticas y leyes que han incentivado a la creación de este tipo de programas. A continuación se revisará la estructura de tenencia, la situación del mercado de alquiler y las políticas sociales desarrolladas en este mercado. Este estudio se complementará describiendo las ventajas de la vivienda de renta y los resultados de programas de vivienda social en alquiler en algunos países de Latinoamérica. Finalmente, se hará un análisis de la vivienda de alquiler en Ecuador y una breve descripción de los programas que se intentaron desarrollar en este mercado.

#### ***Vivienda de alquiler***

La idiosincrasia latinoamericana se ha forjado con la idea de que la vivienda propia es necesaria para el desarrollo integral de una familia, este pensamiento se refleja en la aspiración de las familias de ser propietarios y en los gobiernos al apoyar esta decisión mediante propuestas políticas incentivando la propiedad en el mercado de vivienda.

Gilbert (2012), citado en Blanco (2014), determina que el auge de adquirir vivienda propia que vivió la región a partir de la mitad del siglo XX se relaciona con tres factores: las políticas de vivienda, el crecimiento de la urbanización informal y los mayores controles al alquiler.

En primer lugar, las políticas habitacionales desde los años noventa en América Latina se han enfocado en otorgar créditos y subsidios para que los hogares puedan adquirir vivienda o comprar un terreno para construir una residencia, incentivando a que el nivel de tenencia propia se incrementara años atrás. Contrario a lo que sucedió en los países europeos, que direccionaban sus recursos tanto a la provisión de vivienda de propiedad como a la vivienda de renta (Blanco, 2014).

La tasa de propiedad en la región también se incrementó debido a los altos niveles de urbanización informal que surgieron a partir de los años 90. Generalmente, las viviendas informales no contaban con condiciones adecuadas para ser habitadas, asimismo la calidad de los materiales en este tipo de residencias no era buena, y al estar ubicadas en la periferia no poseían los mismos beneficios que los centros urbanos. De modo que el incremento de la vivienda informal provocó varios problemas dentro del mercado habitacional, lo que a su vez causó interés en los gobiernos, obligándolos a iniciar procesos de regularización de las viviendas informales (Blanco, 2014).

Por desgracia, los procesos regulatorios no eran económicamente sostenibles para los países debido a los altos costos que implicaba adecuar, mejorar y relocalizar las viviendas. Además, si existían barrios en donde la provisión de servicios básicos no era óptima, el Estado tenía que incurrir en costos adicionales para ofertar los servicios deficientes en estas áreas (Blanco, 2014).

Los gobiernos se enfocan en la provisión de vivienda privada por los múltiples beneficios que la vivienda otorga a las familias. Por ejemplo, los hogares tienen la seguridad de tener un bien donde habitar y poder heredar esto a sus hijos, también otorga estabilidad a su vida adulta. Comprar una vivienda suele ser visto como una buena inversión, debido a que una casa propia además de otorgar abrigo puede ser utilizada para negocios propios o informales como tiendas, zapaterías, peluquerías, almacenes de confección, entre otros. Pero pese al uso adicional que se le otorgue a la vivienda, esta no generará capital, y solo aumentará en cierta manera los ingresos del hogar (Gilbert, 2001).

A pesar de los beneficios de este tipo de tenencia, Gilbert (2001) señala que algunas de estas ventajas han sido exageradas. Por ejemplo, una familia que inicia un proceso de autoconstrucción termina con resultados deficientes en términos de calidad, y si por alguna razón desea incrementar su capital a través de la venta de este inmueble las ganancias no serán en absoluto las esperadas. Por otro lado, el proceso bancario para adquirir vivienda suele involucrar tasas de interés relativamente altas, que obliga a los prestatarios a pagar valores superiores al precio inicial de la vivienda.

Asimismo, en el estudio del BID (2014), *Busco casa en arriendo*, se describen algunos problemas que ha creado la tenencia de vivienda en la región. En primer lugar, la idealización de adquirir una vivienda propia como meta universal, ha generado que familias aspiren a ser propietarios optando por propiedades informales, precarias o deficientes. Esto ha causado que el nivel de vivienda informal continúe incrementándose al depender de los precios del suelo, que en el sector urbano cada vez son más altos debido a la escasez.

El hecho de que solo ciertas familias con niveles de salarios medios o altos puedan adquirir inmuebles en las zonas con mejores amenidades, deja a las familias de menores ingresos en zonas carentes de acceso a servicios de buena calidad (BID, 2014). En este sentido, dadas las condiciones descritas,

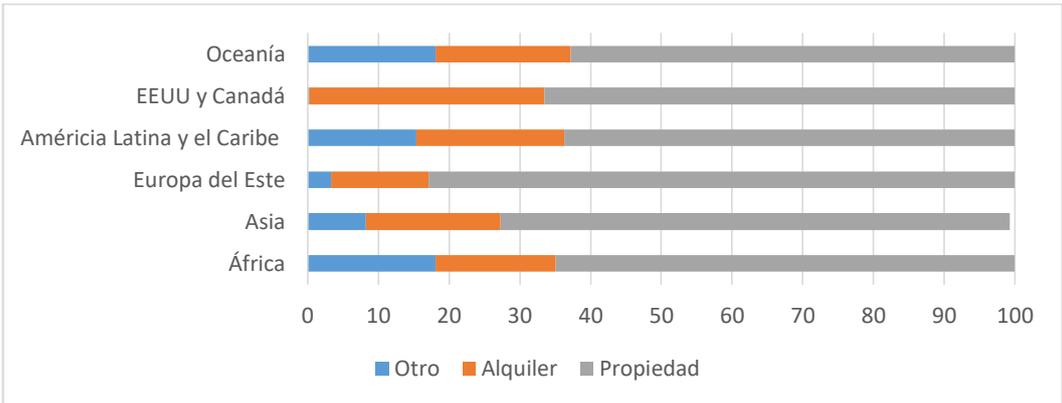
adquirir una vivienda propia no es factible para todos los segmentos de la población. Familias de bajos ingresos que no pueden acceder a créditos, que no tienen los recursos suficientes para autoconstruir, o para comprar una vivienda, difícilmente lograrán ser propietarios. Sin embargo, esto no necesariamente debería considerarse un problema, debido a que también es posible ver a la vivienda como un servicio, y no solo como un bien inmueble. Por lo tanto, el alquiler es una alternativa válida al momento de prestar un servicio, y en muchos casos debe ser preferida antes que comprar una vivienda (Blanco et al., 2014).

La vivienda propia tiene una importancia estratégica por el alto impacto económico dentro de las industrias inmobiliarias y por su aporte dentro de la generación de empleo, que a su vez otorga ingresos a nuevas familias durante el ciclo de construcción. Esta cadena productiva también involucra a los bancos que articulan este proceso a través de la intermediación financiera, generando crecimiento y expansión económica. Estos procesos, si bien aportan recursos dentro de la economía de un país, no son el único tipo de tenencia que beneficia al crecimiento del mercado inmobiliario y financiero. Por consiguiente, no se debe excluir al mercado de alquiler, y no se debería considerar a la propiedad como un tipo de tenencia superior a las demás (BID, 2014).

Uno de los problemas por el cual el mercado de vivienda de alquiler es muy limitado es debido a que los gobiernos latinoamericanos han fomentado la vivienda propia; incitando a las familias a comprar a través de programas que subsidian la vivienda de interés social. Esta solución no debe ser desacreditada; sin embargo, ha causado que en muy pocas ocasiones los gobiernos se enfoquen en impulsar o apoyar a la vivienda de alquiler (Gilbert, 2001). En la región, rentar una vivienda aún es visto como la última opción para muchas familias, contrario a lo que sucede en países europeos, en donde la vivienda de arrendamiento es una alternativa muy considerada por los residentes de esos países ya que el alquiler es una alternativa en todos los niveles de ingreso (Harloe, 1985, citado en Gilbert, 2001: 30).

El tipo de tenencia que existe en los distintos continentes no tiene relación con el nivel de desarrollo de un país (gráfico 15). Es decir, que el porcentaje de tenencia de propiedad no crece con el nivel de desarrollo de un país, más aún, cuando se calcula la correlación entre la tasa de propiedad y el PIB per cápita esta relación fluctúa desde valores negativos. Lo que significa que la tenencia de vivienda disminuye débilmente a medida que el ingreso crece, pero que la varianza de esta tendencia es considerable (Blanco et al., 2014).

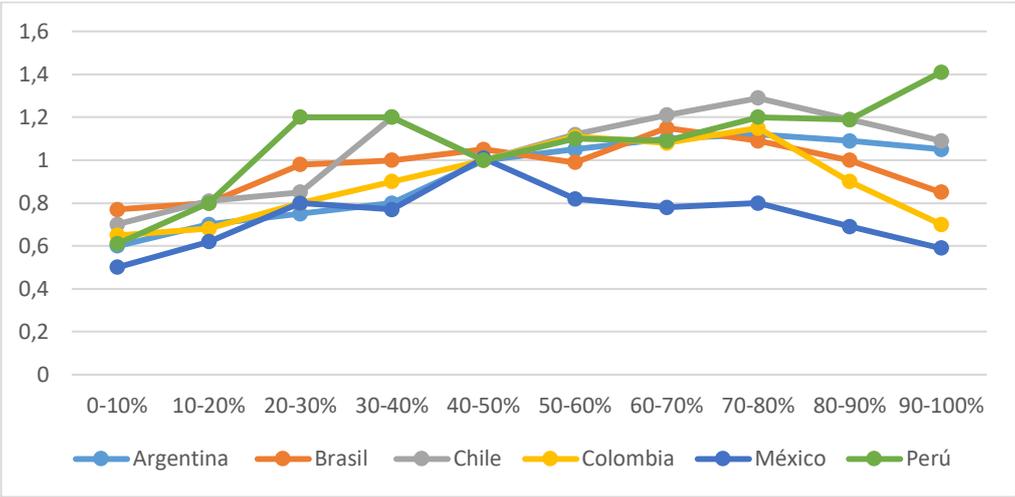
**Gráfico 15: Tenencia de vivienda por región (2012)**



Fuente: BID (2014)  
 Elaboración: Autora.

Asimismo, en Latinoamérica la tenencia de propiedad tampoco se ve explicada únicamente por el nivel de ingresos de las familias. No existe un patrón determinado en donde las familias con mayores ingresos alquilen en mayor o menor cantidad, así como en los deciles más bajos tampoco se observa que existan más o menos propietarios en comparación con familias de mayores ingresos (gráfico 16). De modo que, las posibilidades de que exista mayor nivel de tenencia no se dan por el nivel de ingresos, sino que depende de una serie de factores sociales, económicos y culturales dentro de cada país (Blanco, 2014).

**Gráfico 16: Probabilidad de alquiler por decil de ingreso**



Fuente: BID (2014)  
 Elaboración: Autora.

Se ha tratado de explicar a qué se debe la diferencia de adquisición de vivienda entre las distintas regiones a través de modelos econométricos, sin embargo, los modelos construidos han sido inestables y sensibles a las distintas especificaciones que presenta cada país. Pero dentro de estos estudios se ha logrado rescatar resultados importantes de dos variables: la urbanización y la tradición jurídica. La primera variable, sugiere que mientras mayor sea la tasa de población urbana en un país, menor será la tasa de propietarios. Lo cual se reafirma debido a que la tasa de propiedad en el sector rural es mayor a la del sector urbano (Blanco et al., 2014).

El nivel de correlación entre la tasa de urbanización y el nivel de propiedad de vivienda es negativa, y se puede explicar debido a los altos precios de la vivienda en el sector urbano generados por la escasez de suelo en las áreas más centrales. Blanco (2014) sostiene que este factor hace que sea más costoso adquirir una propiedad, lo cual disminuye el nivel de vivienda propia y aumenta la vivienda informal. Por otro lado, las migraciones masivas del campo a la ciudad generaron que la demanda de vivienda y suelo se incrementa de un momento a otro, lo que también influyó en el tipo de tenencia, ya que era más difícil adquirir vivienda en áreas urbanizadas debido al alto nivel demandado de suelo en las épocas migratorias.

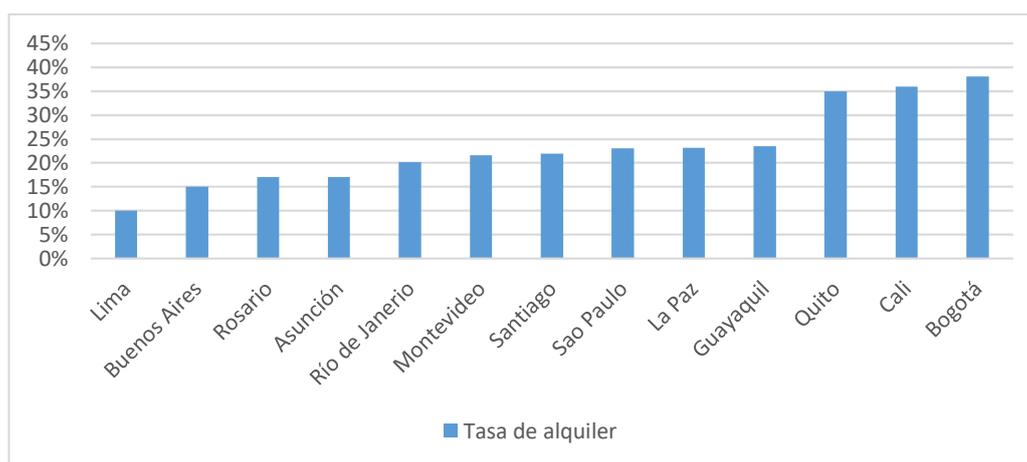
La segunda variable, la tradición jurídica, indica que los países con conceptos jurídicos (valores, costumbres, instituciones) más firmes, presentan una mayor tasa de propiedad que aquellos que tienen normas menos rígidas (Blanco et al., 2014).

En conclusión, las dos variables mencionadas tienen que ver con el nivel de tenencia de vivienda en las distintas regiones del mundo, mas no se relaciona con el nivel de desarrollo económico de los países. Por lo tanto, el pensamiento de que construir vivienda social de alquiler generaría menor crecimiento en una región no es un concepto valido. Por esta razón, muchos gobiernos han entendido que no existe relación directa entre políticas de renta y el desarrollo económico del país, y han empezado a fomentar el mercado de alquiler privado y de vivienda social.

### ***Mercado de alquiler en América Latina***

La tasa de arriendo en Latinoamérica y el Caribe fue de 21.20% en promedio en el año 2015. La región presenta un mercado de alquiler bastante significativo, considerando que uno de cada cinco hogares habita en una vivienda alquilada. En las ciudades de Bolivia y Ecuador esta relación se eleva a uno de cada cuatro, y en Colombia a uno de cada tres (gráfico 17). El concepto de que las personas que alquilan lo hacen por necesidad no es del todo cierto, algunas personas prefieren arrendar para evitar pagos altos de intereses de préstamos hipotecarios, o deciden evitar los altos costos relacionados con el mantenimiento, reparaciones y pagos de impuestos al tener vivienda propia, entre varias razones más (Blanco et al., 2014).

**Gráfico 17: Tasas de alquiler en las principales ciudades de América Latina (2006)**

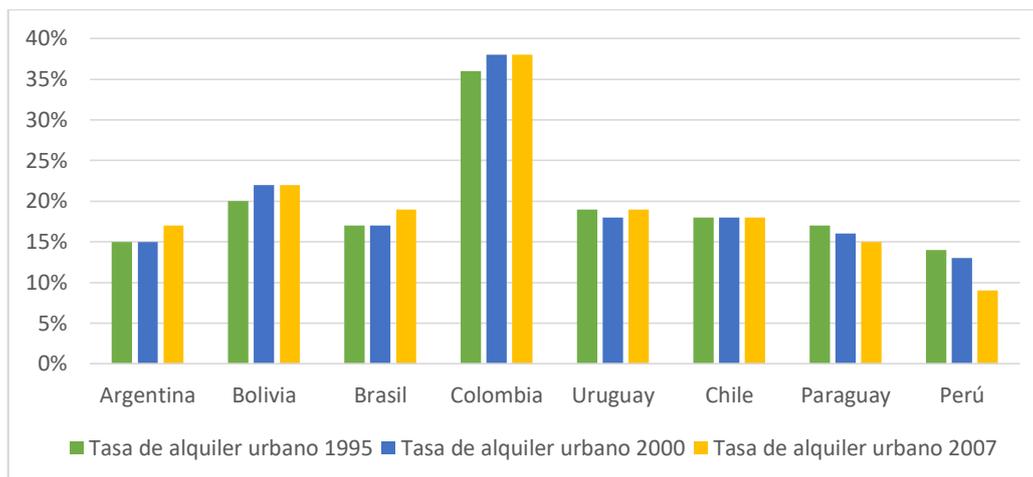


Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

La evolución del mercado de alquiler en América Latina ha venido creciendo a partir de los años 90 después de disminuir continuamente desde mediados del siglo veinte, debido a que adquirir vivienda se convirtió en la norma. Medidas como el control de rentas, subsidios de hipotecas, promoción de vivienda pública y autoconstrucciones en el sector informal, etc., incentivaron a adquirir vivienda propia. Las tasas de alquiler en el sector urbano han incrementado en estas últimas décadas en la mayoría de países latinoamericanos, con excepción de Perú, en donde ha disminuido (gráfico 18).

**Gráfico 18: Evolución de las tasas de alquiler urbano en América Latina (2012)**



Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

La oferta de alquiler es diversa, pero en su mayoría está representada por propietarios privados que alquilan sus viviendas para recibir ingresos adicionales. Las propiedades de alquiler están concentradas en pequeños grupos de arrendadores, debido a que los grandes inversionistas prefieren invertir en acciones, terrenos o propiedades comerciales antes que incursionar en este tipo de mercado al no tener suficientes incentivos (BID, 2014). El sector inmobiliario, por su parte, prefiere proyectos habitacionales subsidiados por el Estado, en donde estén exentos del pago de impuestos o se les otorgue algún tipo de beneficio económico o fiscal, (Blanco, 2012). A continuación, se detalla como las políticas de alquiler han surgido en la región a pesar de la importancia otorgada hacia la vivienda de propiedad.

### **Políticas de alquiler de vivienda**

No existe una política de vivienda universal. A pesar de esto, los gobiernos de Latinoamérica han privilegiado el concepto de “fomentar la casa propia” como enfoque de las políticas habitacionales en los últimos años. La política de vivienda debería basarse en la prestación de un servicio que cumpla con las mejores cualidades para una familia, en este sentido, el alquiler es una forma de prestación de servicios que es flexible, inclusivo y asequible (Blanco et al., 2014).

Ni el mercado privado ni el Estado, han logrado resolver en su totalidad el problema de la vivienda. Por un lado, el mercado falla al no lograr proveer vivienda lo suficientemente asequible como para que los demandantes que no tienen suficientes ingresos la puedan adquirir. Asimismo, el proceso de construcción se ha visto frenado por las dificultades legislativas, los altos costos del suelo o materiales. Incluso en las economías capitalistas más liberales, el mercado no ha logrado crear sistemas de vivienda social equilibrados y equitativos, por lo que el Estado se ha visto en la obligación de intervenir en el mercado habitacional (BID, 2014).

Sin embargo, el Estado tampoco ha logrado la mayor eficacia en la provisión de vivienda. A menudo se argumenta que los subsidios no han sido bien otorgados, los programas de vivienda son ubicados en

las periferias y se ha dejado a un lado a las familias más vulnerables en la adquisición de la vivienda (BID, 2014).

Comprar una vivienda cada vez es más difícil para familias de los quintiles más bajos, el suelo urbano cada vez tiene precios más altos debido a su escasez y a los altos costos de la construcción. Como se vio en el modelo de ciudad monocéntrica y policéntrica, el suelo es más deseable mientras más se acerca al centro o subcentros urbanos. En consecuencia, las viviendas construidas en estas áreas serán más demandadas, y los precios del suelo y la vivienda serán altos (McTarnaghan et al., 2016). Por otro lado, los créditos hipotecarios son difíciles de obtener, obligando a estas familias a asentarse en viviendas informales, que presentan los problemas mencionados en el capítulo anterior.

La política habitacional no solo debe basarse en otorgar vivienda propia a las familias, debe enfocarse principalmente en entregar un servicio con buena calidad y de fácil acceso por todos los demandantes. Por esta razón, el mercado de alquiler puede ser un componente clave dentro del mercado hipotecario para proveer vivienda inclusiva y de interés social (BID, 2014).

McTarnaghan et al. (2016), sostiene que la vivienda de alquiler está emergiendo como un complemento viable a las estrategias de vivienda existentes a pesar del enfoque tradicional que existe en la región. Partiendo de esto, es necesario considerar las limitaciones y costos que presenta el mercado de alquiler, además de tener presentes los riesgos propios que puede tener cualquier tipo de vivienda como catástrofes naturales, regulaciones del uso del suelo, depreciación del inmueble, entre otros conflictos. Peppercorn y Taffin (2013), en el estudio de Blanco (2014) describen que este mercado tiene sus propios riesgos y costos a considerar como la probabilidad de vacancia, el excesivo gasto por el deterioro de la vivienda causado por los inquilinos, la falta de pago de la renta a tiempo por parte del arrendatario y la incertidumbre por el proceso de reposición.

En conclusión, el mercado de alquiler es un instrumento importante dentro de la política pública de vivienda, debido a que el Estado puede apoyar la provisión de alquiler y estimular la producción comercial a gran escala. Y a su vez, desde el lado de la demanda, puede proveer subsidios directos a personas de bajos ingresos que consideran a la renta como una opción viable. Este tipo de políticas deben ser efectuadas de manera planificada, para mitigar el crecimiento periférico y la segregación. De esta forma se construyen ciudades más densas, accesibles y compactas (Blanco et al., 2014).

En varios estudios del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el mercado de vivienda en América Latina se ha concluido que una alternativa de política pública para reducir el déficit habitacional es fomentar el mercado de alquiler de bajo costo, es decir, la vivienda social de alquiler. Se señala una serie de beneficios dentro de este mercado y se describen procesos de política social a través del cual se puede incrementar la oferta de vivienda adecuada y asequible para otorgar flexibilidad a este sector de la población. A continuación se describirán algunos de los beneficios de la vivienda de alquiler.

### ***Ventajas de la vivienda en alquiler***

La vivienda de alquiler puede ofrecer una mejor alternativa para familias cuyas necesidades, estilo de vida, o ingresos económicos no se presten para adquirir una casa propia (Retsinas y Belsky, 2002, citado en Bouillon, 2012). El concepto de vivienda propia ha disminuido la flexibilidad en el mercado habitacional, además el BID (2014) señala que “ha generado problemas en la falta de movilidad de los trabajadores, aumentando el riesgo financiero debido a la concentración de activos, y contribuido al

desarrollo periférico y segregación”. La opción de adquirir vivienda propia es sumamente positiva para disminuir los déficits cualitativos, pero es costosa para el Estado, y sobre todo no logra cubrir a gran escala las deficiencias cualitativas de la vivienda (BID, 2014).

El arriendo es una opción válida y viable para expandir la oferta de vivienda social, generar mayor asequibilidad y ayudar al problema habitacional. Para las familias de bajos recursos económicos este tipo de vivienda es una alternativa primordial, debido a que es la opción a la que recurren al no poder acceder al mercado formal a través de créditos o al no poder iniciar procesos de autoconstrucción por no tener los recursos suficientes (Blanco et al., 2014).

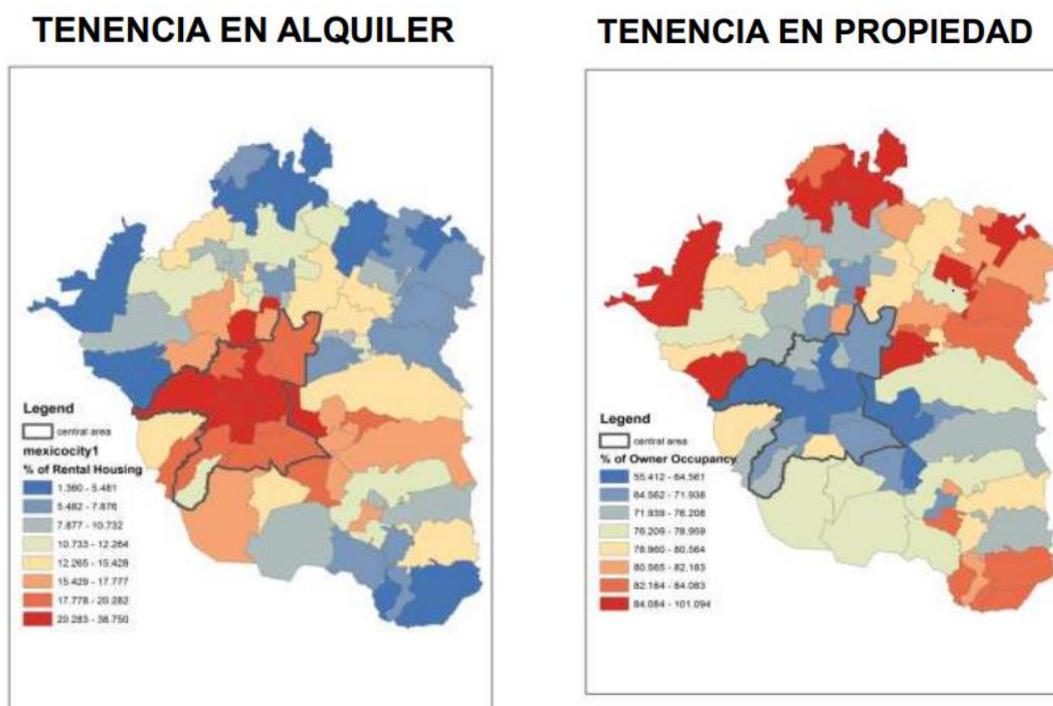
Estudios recientes del BID han investigado los beneficios de la vivienda de alquiler para la población de bajos ingresos. A breves rasgos las ventajas se observan en la calidad, ubicación, accesibilidad y mejora en los servicios públicos en la mayoría de viviendas de renta.

El alquiler permite que las familias tengan mayor movilidad residencial, concepto que va más allá del mercado de vivienda. Blanco et al. (2014: 9) señala que cuando existe este beneficio, el mercado laboral se ajusta más rápidamente a cambios de la demanda. Asimismo, en varios estudios de Oswald (1996), citado en Blanco et al., 2014, se evidenció que en algunas economías desarrolladas el desempleo creció entre 1960 y 1990 por el incremento de la tasa de propiedad, lo que demuestra que las familias adquirirían inmovilidad al comprar una casa y no tenían la misma libertad de trasladarse en caso de que surjan nuevas posibilidades de trabajo en ciudades distintas a las que habitaban. Del mismo modo, en el estudio de Bouillon (2012), la UN-HABITAT (2003; 2011) sostiene que:

Una ventaja del mercado de alquiler es que facilita la movilidad de los individuos y familias que buscan empleo dado que elimina las barreras a la movilidad residencial al evitar los costos de transacción asociados con la compraventa de propiedad.

Otra ventaja del alquiler es la localización, este tipo de viviendas son una mejor opción en ubicación al encontrarse en áreas más centrales y densas, contribuyendo a solucionar problemas de segregación y crecimiento periférico de baja densidad, adquiriendo las ventajas de la aglomeración (Blanco et al., 2014). En el gráfico 19 se observa la relación entre densidad y tenencia de alquiler en la Ciudad de México, y se demuestra que el alquiler permite ubicarse en zonas de mayor densidad, más integradas y cerca de lugares de desarrollo social; es decir dentro del área central delimitada. Asimismo, al ubicarse en el primer anillo urbano aliviana los costos de transporte y disminuye el tiempo que se gasta en trasladarse (BID, 2014).

**Gráfico 19: Relación entre densidad y tenencia en la Ciudad de México**



Fuente: BID (2014)

Elaboración: Blanco (2014)

En estudios realizados por Blanco et al. (2014), se demuestra que los apartamentos y habitaciones de arrendamiento en Latinoamérica suelen estar ubicados en su gran mayoría en los primeros anillos urbanos de la ciudad. Las áreas centrales, por tener suelo más costoso, tienden a tener construcciones verticales debido a que las inmobiliarias tratan de abaratar costos, este tipo de edificaciones tienen la ventaja de crear áreas más densas, con mejor integración social y menor uso del automóvil como se mencionó previamente (Blanco, 2014).

La ubicación es un factor importante para todas las familias, una buena localización brinda mayores oportunidades en lo que respecta al acceso al empleo, y a la calidad de servicios públicos. Por ejemplo, en las zonas centrales de México los hogares de bajos ingresos económicos que tienen como jefe de hogar a mujeres jóvenes prefieren alquilar una habitación en los sub centros o áreas centrales de la ciudad, antes que ubicarse en viviendas informales en la periferia (Miraftab, 1997, citado en Bouillon, 2012). La autora menciona que de esta manera se ahorran tiempo y costos de desplazamiento y no se preocupan de gastos asociados a la construcción o mantenimiento de la residencia. Entonces para familias constituidas de esta forma, el tiempo tiene un valor primordial y prefieren estar ubicadas cerca de sus trabajos, escuelas y áreas recreativas, pagando alquiler, antes que tener una vivienda propia en los suburbios.

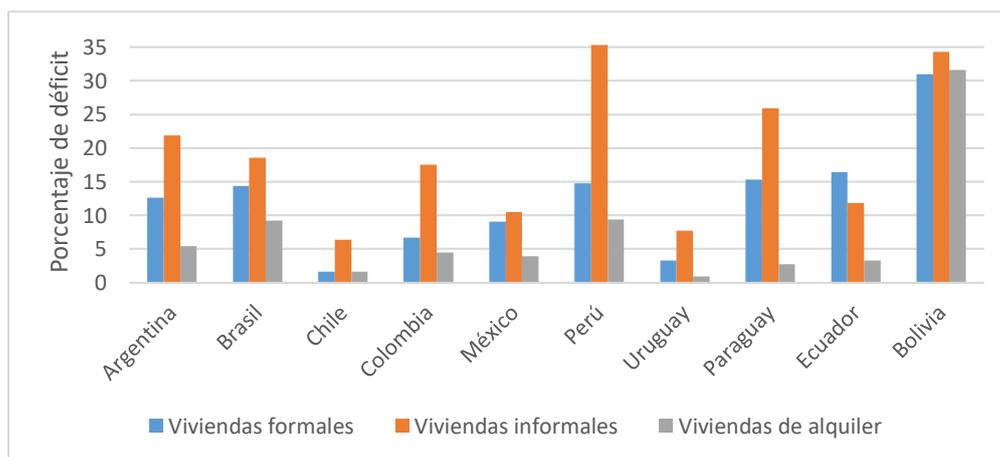
En el estudio del BID, *¿Por qué allí?*, Nora Libertun de Duren (2017), señala que desde que iniciaron los procesos de migración en 1960 las familias que llegaban a la ciudad resolvían sus necesidades de vivienda mediante la autoconstrucción en zonas formales o informales, o mediante la adquisición de vivienda pública. En este estudio se logra determinar que la mayoría de proyectos habitacionales de

vivienda pública se construyen en las periferias. Si bien se invierte en la construcción de infraestructura básica no se logra adquirir los mismos beneficios que existen en los centros urbanos (Libertun de Duren, 2017).

Otra ventaja de la vivienda de alquiler es que presenta mejores condiciones estructurales en los materiales de construcción y en el abastecimiento de servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad) que la vivienda informal. Esto es resultado de la existencia de mercados informales que permiten la construcción de viviendas en cualquier condición, y además de viviendas que hoy en día son consideradas formales debido a procesos de regularización de los gobiernos que han convertido viviendas de origen informal con malas condiciones en viviendas formales (Blanco et al., 2014).

En el estudio de Blanco et al. (2012) se compara las características de infraestructura y materiales utilizados en la vivienda de alquiler, en viviendas formales y en viviendas sin títulos de propiedad (informales). Se concluye que las características de infraestructura y materiales son bastante similares entre las propiedades con título y las de alquiler, mientras que cuando se compara las viviendas informales y la vivienda de alquiler, este último tipo de tenencia presenta mejores condiciones en la infraestructura y tipo de materiales. En el gráfico 20, se observa que el déficit de infraestructura (carencia de agua potable, saneamiento y electricidad) es mayor en las viviendas sin título y en las residencias formales, mientras que el déficit de infraestructura en la vivienda de alquiler es muy bajo, y fluctúa entre el 2 al 10 por ciento, con excepción de Bolivia (31.6%). De esta forma se concluye que las viviendas de alquiler tienen mejores condiciones de infraestructura que las viviendas informales.

**Gráfico 20: Déficit de infraestructura por tipo de tenencia (2012)**



Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

En lo que se refiere al hacinamiento, la vivienda de alquiler también presenta mejores condiciones que la vivienda sin título, aunque peores condiciones que la vivienda formal. Esto se da porque en general la vivienda de alquiler suele ser más pequeña en metros cuadrados que la vivienda propia. Además muchas veces se alquilan cuartos o pisos de una residencia, y no se controla el número de personas que habitarán allí. Por ende, es más probable que se habite en condiciones de hacinamiento (Blanco et al., 2014).

A pesar de los beneficios mencionados, la vivienda en alquiler no es intrínsecamente superior a la vivienda propia. Al contrario, ambas opciones pueden ser consideradas como complementos, y no

como sustitutos. El objetivo de proponer una alternativa así no es clasificar los tipos de tenencia como mejor o peor; más bien la clave está en entender que debe existir un equilibrio entre todas las opciones, y que ninguna es mala o buena per se, sino que son sus características particulares lo que se debe ofrecer al mercado para que existan más posibilidades de elección para satisfacer las diferentes preferencias de los consumidores (Blanco et al., 2014).

La vivienda de alquiler no es la panacea ante el problema habitacional, las tasas de retorno de inversión en este tipo de vivienda son bajas en comparación a los otros tipos de tenencia. Además, se hallan aspectos negativos dentro de la inversión en vivienda de alquiler, por ejemplo: existe una gran cantidad de impuestos a pagar por las constructoras, los ingresos que reciben las inmobiliarias son bajos, los controles de alquiler por parte del gobierno son numerosos, asimismo los dueños de las viviendas deben incurrir en gastos en mantenimiento y deben tener la capacidad de seleccionar de manera eficiente a los inquilinos para no correr mayor riesgo. Estos aspectos obligan tanto a las inmobiliarias como al gobierno a limitar este tipo de política (Gilbert, 2001).

Por consiguiente, el desarrollo y expansión del mercado de alquiler en la región ha surgido de manera pausada, y pese a que existen aspectos negativos en este tipo de residencias las experiencias en la región han demostrado que los beneficios que ofrece la opción de alquiler son evidentes para los hogares de ingresos medios y bajos. A continuación, se describe el proceso habitacional que han vivido los países de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay al implementar en el mercado de vivienda el arrendamiento.

## ***Experiencias del mercado de vivienda en arrendamiento en América Latina***

En la región latinoamericana, los procesos habitacionales y las políticas que los gobiernos han implementado se asocian principalmente con otorgar vivienda propia a través de subsidios y ayudas crediticias a los hogares. La vivienda en régimen de arrendamiento es una nueva forma de acceso que se ha venido implementando desde hace algunos años en varios países latinoamericanos. En esta sección se presenta un análisis empírico de los aspectos más relevantes del funcionamiento del mercado de alquiler de vivienda urbana en algunos países de la región.

### ***Vivienda de alquiler: Argentina***

Al igual que en América Latina la propiedad ha sido el modo de tenencia tradicionalmente promovido en Argentina, en ella ven un elemento constitutivo de su identidad de clase. Esto quiere decir que más allá de que la vivienda sea un bien que les otorga seguridad de vivencia, la tenencia propia tiene un valor simbólico cultural muy importante. Por esta razón, la mayoría de la población anhela alcanzar la meta de adquirir una vivienda formal (o informal) que les otorgue seguridad de tenencia y futura capitalización. En muchos casos este objetivo supone esfuerzos personales y familiares de enorme cuantía que no termina beneficiando a los hogares (Reese, Almansi, Del Valle, y Juan, 2014).

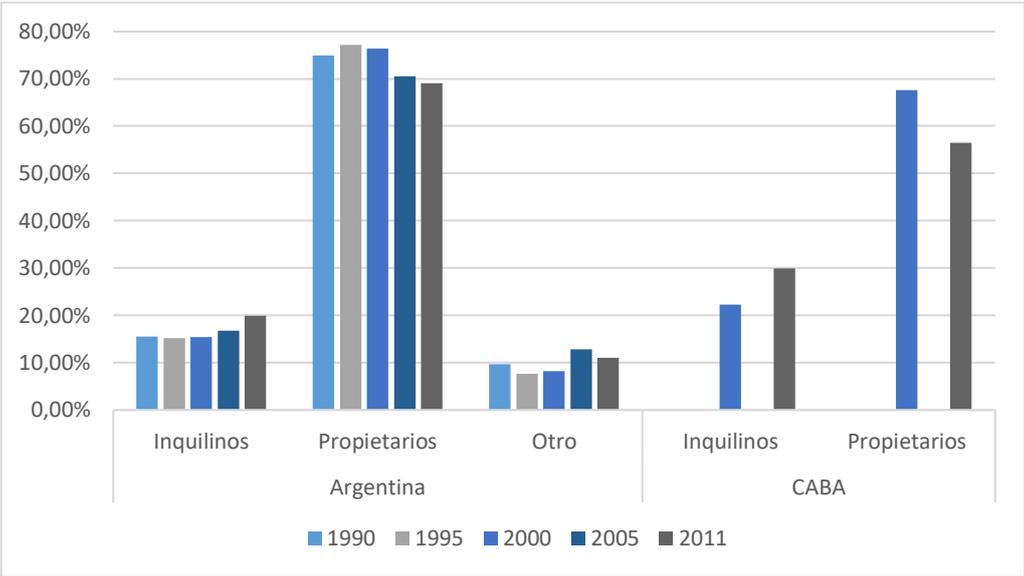
En este escenario, el Estado ha desarrollado acciones, planes y programas gubernamentales de vivienda y urbanización regidos a un solo objetivo: “convertir en propietarios a todos los beneficiarios de los planes y programas oficiales” (Reese et al., 2014).

A partir del 2003, se presenta una crisis de acceso al suelo urbano para los sectores de menores ingresos, ocasionada por la alta valorización del suelo urbano, lo que a su vez generó un alza significativa de precios. Por otro lado, en los últimos 10 años se redujo el financiamiento hipotecario que afectó especialmente a los sectores de menores ingresos que tienen baja capacidad de ahorro (Reese et al., 2014).

En el año 2010, el gobierno invirtió 3.3% del PIB en mejora de infraestructura, valor que se ha incrementado en casi 3% desde el 2002. Pero en lo que respecta a los créditos al sector de la vivienda a partir de la pesificación de los créditos (que eran originalmente pactados en dólares) el financiamiento disminuyó de \$10.000 millones a \$2.000 millones de dólares (Reese et al., 2014).

En este contexto, surge la idea de ampliar la oferta habitacional mediante el fortalecimiento del mercado de alquiler y en esta última década este tipo de tenencia ha experimentado una importante expansión en Argentina, en especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En el gráfico 21, se observa que la categoría de inquilinos se incrementó en 5% en todo el país en los últimos 20 años y en la CABA desde 2000 a 2011 paso de 22% a 29.90%. Para el año 2015 el porcentaje de viviendas que alquilaban era del 34%, es decir que desde 2011 aumentó en un 14% el total de inquilinos.

**Gráfico 21: Porcentaje de tenencia en Argentina y CABA (1990-2011)**



Fuente: BID (2014)  
 Elaboración: Autora.

El mercado de alquiler en Argentina involucra a dos grandes grupos de inquilinos, en primer lugar se encuentra la clase media que renta casas o departamentos y se sitúa en el mercado de alquiler formal. Reese et al. (2014) determina que este sector cumple con la ley de alquileres número 23.091 y tiene documentación inscrita en los registros de propiedad. Además generalmente a este mercado acceden hogares que pueden otorgar garantías formales como el pago adelantado de los 2 primeros meses.

En segundo lugar se encuentra el mercado informal de alquiler que agrupa a las familias de bajos ingresos con trabajadores generalmente informales, que no tienen vivienda propia, y tienden a alquilar departamentos, piezas, o cuartos en áreas periféricas de la ciudad o barrios populares. Las relaciones contractuales no suelen estar documentadas por escrito debido a que la mayoría de transacciones se establece en contratos informales (Reese et al., 2014).

La oferta que existe en los mercados de alquiler es operada en su gran mayoría (las tres cuartas partes) mediante la intermediación de empresas inmobiliarias especializadas. Es decir, que el propietario de la vivienda entrega la administración de su residencia a estas compañías durante un plazo acordado, a un precio determinado y la empresa cobra un honorario para realizar las tareas de alquiler<sup>14</sup>.

En la CABA, el mercado informal de alquiler es un fenómeno que se observa con mayor amplitud. Estas viviendas son demandadas por trabajadores formales e informales con ingresos medios y bajos, y que no cuentan con las garantías exigidas por el mercado de alquiler formal. En los estudios de Reese et al. (2014) se determinó que este tipo de viviendas generaban problemas de segregación social y espacial en la ciudad al estar localizados en zonas de riesgo, y además este mercado estaba conformado por viviendas con malas condiciones habitacionales y materiales de construcción de baja calidad.

El gobierno argentino, al entender la gravedad de este problema, inicia un proceso de mejora al acceso de la vivienda en general y de alquiler. En el proyecto de Ley S-3814/15 el Senado de la Nación busca incluir al Sistema Nacional de Alquiler Social (SNAS) con el propósito de promover en mayor escala la oferta de vivienda de alquiler.

El objetivo del SNAS es garantizar mayor asequibilidad para familias que desean rentar; el inciso 2 describe que se incluya al artículo 1196 del Código Civil de la Nación y se lo redacta de la siguiente forma:

Quando el destino sea habitacional con fines sociales tutelada por el Estado, se comprende lo estipulado en el artículo 1196, y no se podrá requerir al locatario: a. precio de alquiler fuera de los montos mínimos y máximos estimados para tal fin por la autoridad de aplicación. b. garantía propietaria (Proyecto de Ley S-3814/15, 2015: 1).

Por otra parte, desde el año 2015, el gobierno ya reconoce la necesidad de ofertar vivienda de alquiler social para solucionar situaciones de hacinamiento y alquiler informal. En este sentido, el artículo 4 señala que se debe: “crear un Sistema de Alquiler Social destinado a la vivienda familiar, única y permanente...”; la vivienda debe ser digna y presentar características mínimas y adecuadas de hábitat. De esta forma se favorece a una transición de vivienda de alquiler informal a formal (Proyecto de Ley S-3814/15, 2015).

Finalmente, el artículo 11 describe que todos los fondos necesarios para implementar el Sistema de Alquiler Social se incluirán en la Ley de Presupuesto General, y se destinarán los fondos de la siguiente manera: la construcción de viviendas con función de alquiler social (33%)<sup>15</sup>, la garantía de contratos de locación (67%). De esta forma el Estado contribuye a la oferta de alquiler para familias que no pueden cubrir los gastos dentro del mercado inmobiliario (Proyecto de Ley S-3814/15, 2015).

---

<sup>14</sup> Dentro de las tareas de alquiler se incluye la responsabilidad de la publicidad, exhibición de la vivienda de alquiler a potenciales rentistas, y la selección del inquilino (Reese et al., 2014).

<sup>15</sup> Los fondos se destinarán para la adquisición o expropiación de tierras destinadas a proyectos de vivienda de alquiler social (Proyecto de Ley S-3814/15, 2015: 7).

Por otro lado, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en septiembre del 2017, presentó el manual de ejecución para promover la vivienda social, dentro del cual se incita a la producción de alquiler social con el objetivo de que las familias de menores recursos accedan al alquiler y puedan superar las barreras actuales en este mercado como obtención de garantías, gastos iniciales, reconocimiento de ingresos informales y costo de alquiler (Plan Nacional de Vivienda, 2017). En este informe se describe con claridad a los futuros beneficiarios, la asignación de recursos y la gestión del financiamiento.

En el marco de acción actual, el gobierno financia varios tipos de proyectos como: viviendas nuevas urbanas o rurales, mejoramientos habitacionales, regularización y titulación, promoción del alquiler social entre otros proyectos. El objetivo es invertir en los procesos necesarios para facilitar el acceso formal al alquiler de vivienda de interés social (Ministerio del Interior, 2018).

En conclusión, las políticas de alquiler aún deben ser desarrolladas en mayor escala en Argentina, la cultura de apego hacia la casa propia es uno de los mayores inconvenientes que debe ser trabajado para que las familias logren entender que la vivienda de alquiler es una opción válida y presenta mejores condiciones que la vivienda informal. Los proyectos de ley y los estudios de mercado de alquiler en el país han incrementado la oferta de este tipo de tenencia mejorando algunos de los problemas dentro del mercado habitacional como el déficit cualitativo, la asequibilidad y la segregación (Reese et al., 2014).

### ***Vivienda de alquiler: Brasil***

Durante las últimas seis décadas la provisión de vivienda pública ha sido insuficiente, y además se ha visto agravada por la disparidad entre el ingreso y los precios de la vivienda que no permiten que familias de bajos recursos económicos logren adquirir vivienda formal. Por consiguiente, las ciudades brasileñas son escenario de varios problemas habitacionales: invasión de tierras, asentamientos irregulares, viviendas deficitarias, excesiva densidad, construcción en áreas peligrosas y en áreas periféricas, entre otros (Pasternak y D'Ottaviano, 2014).

El proceso migratorio del campo a la ciudad que vivió Brasil en los años 1950 se dio en mayor nivel en las ciudades de São Paulo, Curitiba y Río de Janeiro por ser consideradas grandes urbes industrializadas. La población urbana aumentó considerablemente en estos años y generó que la demanda de viviendas en las ciudades brasileñas aumente de sobremanera. Las políticas habitacionales no lograron responder ante este incremento, y pese a que el Banco Nacional de Vivienda entre 1964 y 1986 fue responsable de la construcción de 4.4 millones de viviendas nuevas, solo un tercio del total se destinó a familias vulnerables de escasos recursos (Pasternak y D'Ottaviano, 2014).

Esta fue una de las razones para que en Brasil el déficit habitacional en los quintiles más bajos se mantenga mucho más alto en comparación con el resto de países de la región (BID, 2014). En el cuadro 8 se observa que en el año 2013 y 2014 casi el 84% de déficit habitacional se encontraba en las familias que recibían hasta 3 salarios mínimos. Además la variación entre estos dos años es casi nula.

**Cuadro 8: Porcentaje de déficit habitacional urbano en Brasil (2013-2014)**

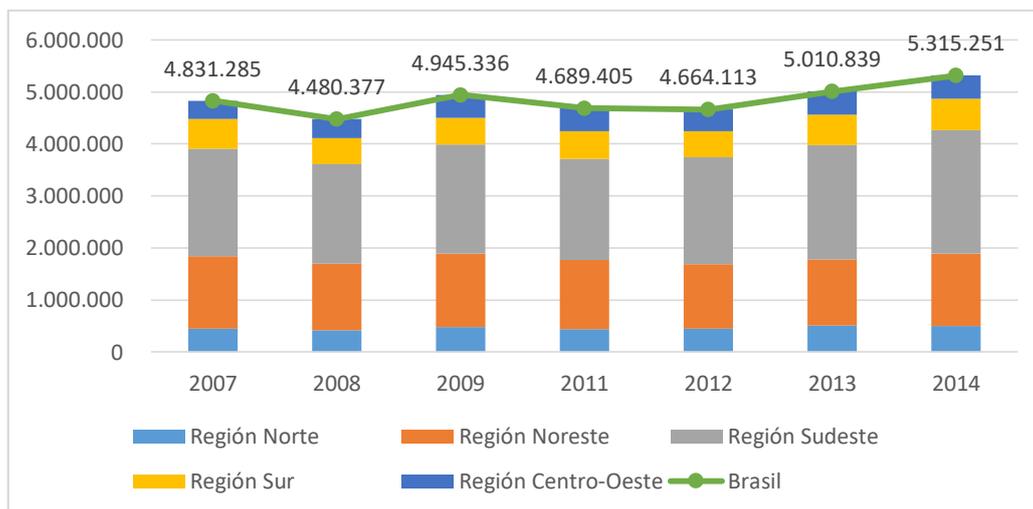
Año	Hasta 3 salarios mínimos	De 3 a 5 salarios mínimos	De 5 a 10 salarios mínimos	Más de 10 salarios mínimos
2013	83,4	9,9	5,2	1,5
2014	83,9	9,7	5,0	1,4

Fuente: Cámara Brasileira de la Industrial y Construcción (2013-2014)

Elaboración: Autora.

Por otra parte, la urbanización acelerada generó problemas en el mercado de vivienda, sobre todo en el déficit habitacional y en la asequibilidad. En 2007 el déficit habitacional total de Brasil era de 5.8 millones de viviendas, de las cuales el 83.5% se encontraba en zonas urbanas (4.8 millones de viviendas). En general no se observa que el déficit haya disminuido de forma continua, en algunos años la variación ha sido positiva y en otros años negativa (gráfico 22). Por lo que los gobiernos brasileños han tenido que sobre llevar serios problemas habitacionales en estas décadas, a pesar de las políticas que se han implementado.

**Gráfico 22: Déficit habitacional urbano en Brasil por regiones (2007-2014)**



Fuente: Cámara Brasileira de la Industrial y Construcción (varios años)

Elaboración: Autora.

En lo que respecta al mercado de alquiler, las familias de los quintiles inferiores se han limitado a rentar habitaciones en zonas centrales de las grandes ciudades brasileñas o arrendar viviendas deficientes en la periferia. Los gobiernos no han dado importancia a este tipo de problemas, y rara vez han considerado como alternativa al mercado de alquiler (Pasternak y D'Ottaviano, 2014).

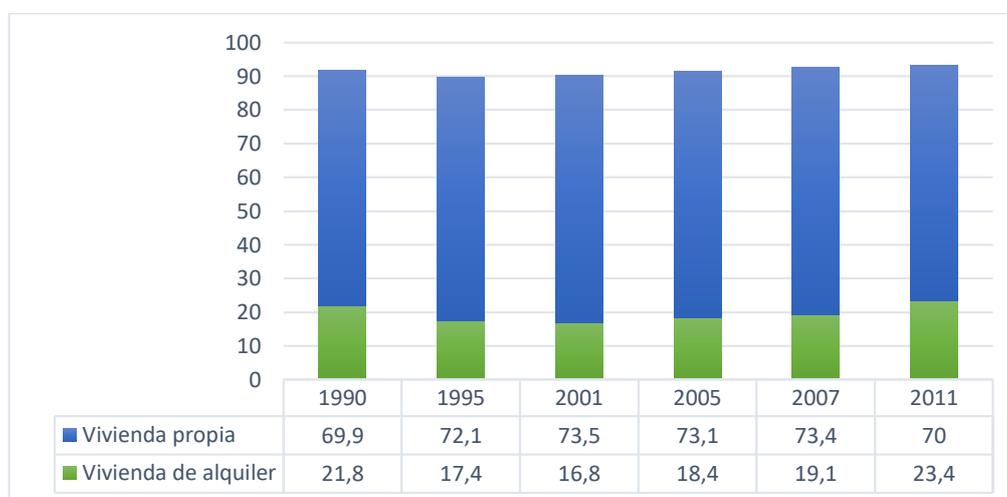
En Río de Janeiro y São Paulo el porcentaje de renta que es cobrado a las familias es sumamente alto y ha sido uno de los principales problemas en el mercado habitacional, representa el 32% del déficit de vivienda. Este problema surge años atrás por el auge industrial de 1930, donde la presión popular

se incrementó (debido a la migración masiva rural-urbana) y obligó al presidente Vargas a publicar la Ley de Tenencia. Pero esta ley era poco atractiva para los inversores inmobiliarios, y no tenía como objetivo destinar recursos al sector del alquiler (Pasternak y D’Ottaviano, 2014).

En 1946 se creó la Fundación Casa Popular (FCP) durante el “periodo populista”, este programa seguía enfocándose en políticas que fomentaban la vivienda propia y subvencionada. La población y el gobierno consideraban que este tipo de tenencia implicaría estabilidad social, al otorgar un lugar seguro para habitar, y al entregar residencias con mejores condiciones y mayor seguridad para las familias (Pasternak y D’Ottaviano, 2014).

Al igual que en Latinoamérica, la concepción de la importancia de poseer una vivienda propia es parte de la cultura. Por esta razón, las políticas habitacionales toman esta postura, generando que el alquiler decrezca de forma constante. En el gráfico 23 se observa como desde 1990 hasta 2005 la vivienda de alquiler decreció pasando de 22% a 18.4%. Sin embargo, en estos últimos años, debido al cambio en la Ley de Propiedad 11.977 que instituye programas habitacionales para enfrentar la legalización de suelo urbano en el país, el Estado decidió enfocarse en la vivienda de alquiler. A partir del 2007 la vivienda de alquiler se incrementa nuevamente (Pasternak et al., 2014).

**Gráfico 23: Porcentaje de viviendas por tipo de tenencia en el área urbana (1990-2011)**



Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

Pese a que el porcentaje de familias inquilinas se incrementó hasta alcanzar el 23.4% en el año 2011, la propagación de las viviendas de propiedad crecía de gran manera por la venta de lotes en la periferia incentivando a procesos de autoconstrucción de residencias informales. Asimismo, el incentivo a comprar vivienda propia aumentó por el pensamiento de que las viviendas de alquiler son residencias destinadas para las familias “más pobres” y su calidad es deplorable (Pasternak y D’Ottaviano, 2014).

No obstante, se ha demostrado que en Brasil las condiciones de las viviendas en alquiler en las ciudades de Curitiba y São Paulo son superiores a las viviendas informales y las viviendas de propiedad. En el cuadro 9 se observa que el porcentaje de déficit de materiales, hacinamiento e infraestructura siempre es menor en las viviendas de alquiler, es decir que presenta un déficit cualitativo menor al 1% en

términos de materiales y hacinamiento y solo en términos de infraestructura presenta un déficit considerable (9.2%).

**Cuadro 9: Porcentaje de déficit habitacional según tipo de tenencia en el área urbana Brasil (2011)**

<i>Tipo de déficit</i>	<b>Alquiler</b>	<b>Propiedad con título</b>	<b>Propiedad sin título</b>
<i>Materiales</i>	0,6	1,1	2,6
<i>Hacinamiento</i>	0,3	0,4	1,0
<i>Infraestructura</i>	9,2	16,4	18,6

Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

Ante algunos cambios en las políticas habitacionales, Brasil ha desarrollado estudios para iniciar con procesos de alquiler de vivienda social. El primer programa de arrendamiento que surgió en Brasil fue en el año de 1998, el Programa de Alquiler Residencial (PAR), estaba enfocado en la vivienda social y permitía que después de un determinado periodo de tiempo (15 años máximo) las familias tuvieran la opción de comprar la vivienda, de esta forma los hogares se convertirían en propietarios al final del contrato de arrendamiento. El valor de la renta mensual se fijó en 0.70% del costo total de la vivienda, pero no podía sobre pasar del 15% de los ingresos totales familiares. A partir del desarrollo de este programa surgió el PAR de São Paulo, orientado a ofertar vivienda a familias de ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos. El objetivo del programa era:

Ampliar las formas de acceso a la vivienda para la población de menores ingresos, que no puede participar en los programas de financiamiento en la adquisición de propiedades, o que, por sus características, no tiene interés en la adquisición, a través de la provisión de unidades de vivienda en alquiler social, ya construidas (Pasternak y D'Ottaviano, 2014: 149).

El financiamiento para este proyecto provenía de recursos municipales y federales, principalmente del Fondo de Vivienda Municipal. Es importante mencionar que no todos los costos eran asumidos por el Estado, los gastos de condominio y de mantenimiento eran pagados por los residentes. Estos programas se ubican en zonas más densas que los programas “ordinarios” de vivienda social, adquiriendo los beneficios sociales y económicos de la aglomeración. Además las cuotas mensuales de alquiler eran definidas en estudios previos con el objetivo de delimitar el porcentaje de renta que fuese asequible para las familias de menores ingresos.

En conclusión, la vivienda de alquiler social fue importante para contrarrestar los problemas de vivienda en el país. Nuevamente se observa efectos positivos en lo que respecta a la asequibilidad, y ubicación de las viviendas, además, al presentar características de infraestructura superiores a la vivienda propia estas políticas apuntan a disminuir el déficit habitacional cualitativo (Pasternak y D'Ottaviano, 2014).

### **Vivienda en alquiler: Perú**

El interés de tener una vivienda propia es una inclinación natural de la población peruana, en este sentido el mercado habitacional está dominado por las residencias propias. En el área urbana la evolución de la vivienda de propiedad se ha incrementado en 8% desde 1997 con un porcentaje de 61.40% hasta alcanzar el 69.40% en el 2003 (BID, 2014). Estas cifras reflejan que el tipo de política implementado en estos años ha sido a favor de la vivienda propia.

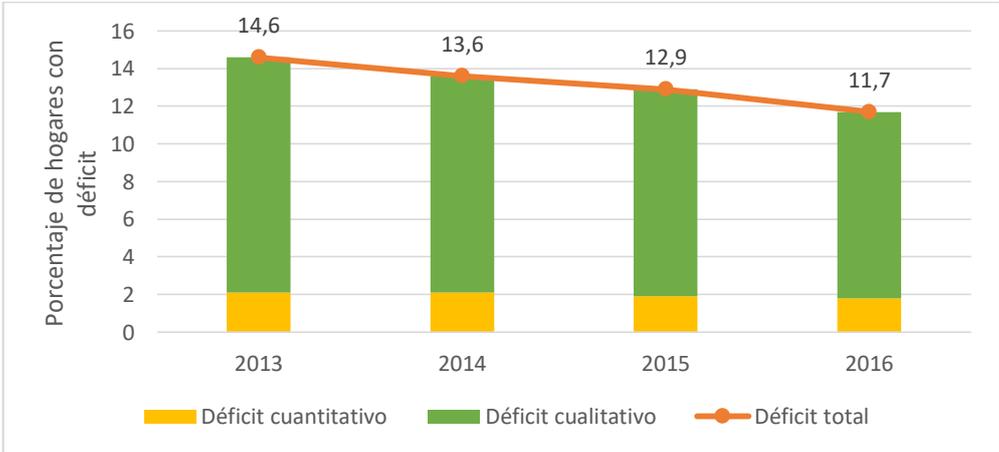
En Perú, la provisión de este tipo de tenencia ha terminado beneficiando en mayor medida a la clase media frente a los sectores de bajos ingresos. Por ejemplo, entre 2006 y 2011 se propuso entregar 22 000 créditos habitacionales a familias ubicadas en los quintiles intermedios, no obstante se otorgó 21 061 créditos, es decir que si bien no se entregaron todos los créditos planificados, si se cumplió la propuesta en un 96%. Cuando se planificaba la provisión de programas de vivienda diseñados para la población de escasos recursos o las familias más vulnerables, esta agenda no se solía concluir, o el gobierno enfrentaba dificultades de financiamiento para estos programas. Por ejemplo, en el año 2002 se propuso entregar 10 000 bonos de vivienda social por año entre 2003 y 2011, desgraciadamente solo se entregaron 23 700 bonos en los 9 años transcurridos, es decir, tan solo el 26% de esta política se dio a cabo (Valdivia, 2016) (Calderón, 2014).

El acceso al suelo en Perú se da de manera formal e informal; dentro de los procesos legales se encuentran construcciones propias, urbanizaciones privadas y programas públicos-privados de viviendas. Mientras que en el mercado ilegal se encuentran las invasiones de suelo y alquiler informal. En el mercado formal se puede comprar y alquilar residencias que han sido planificadas y construidas por empresas inmobiliarias privadas o con la ayuda de subsidios públicos. Por el contrario, los mercados informales no ofrecen condiciones adecuadas en la construcción pero los precios se adaptan mejor a los ingresos de las familias de quintiles más bajos (Calderón, 2014).

El mercado habitacional informal continúa creciendo desde hace algunos años, en el año 2015, siete de cada diez viviendas se construían de manera informal, lo que generó la creación de residencias inadecuadas que incrementaban el porcentaje de déficit cualitativo en Perú. En el mismo año, 64% de los hogares no contaban con licencia de construcción de su vivienda, y solo el 24% contaba con esta licencia. Asimismo el 72% de las familias peruanas no utilizó asistencia técnica para construir sus viviendas (Tagle, 2016).

En el año 2016 Perú alcanzó un déficit cualitativo del 11.7% generado por los asentamientos informales que por procesos de autoconstrucción permitían que las residencias se cimenten con materiales deficientes o en zonas de riesgo. En el gráfico 24 se observa que desde el año 2013 el porcentaje de hogares con déficit cualitativo siempre ha sido mayor, y se asocia a este porcentaje tan alto el problema de la informalidad. (UN-Hábitat, 2011, citado en Calderón, 2014).

**Gráfico 24: Porcentaje de hogares con déficit habitacional en el área urbana de Perú (2013-2016)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (varios años)  
 Elaboración: Autora.

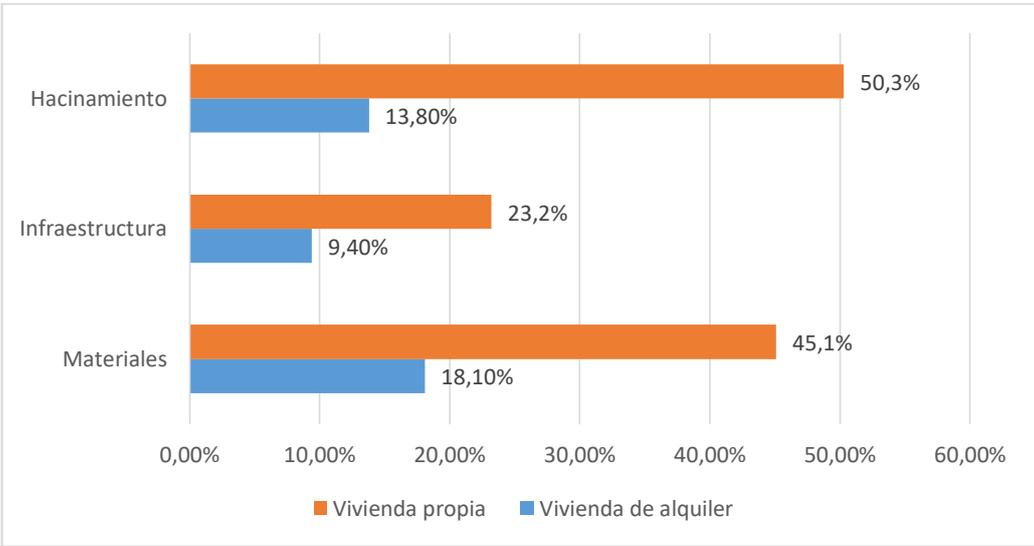
El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) es el encargado de reducir el déficit habitacional a través de la implementación de instrumentos políticos para promover el acceso a la vivienda. En el 2016 el MVCS presentó un informe en donde se analizan: las medidas adoptadas y logros en el mercado de vivienda, las estrategias para impulsar el acceso a la vivienda a través del alquiler, y las oportunidades para la vivienda de arrendamiento en el sector de la construcción (UNIAPRAVI, 2016).

El Decreto Legislativo 1177 establece un régimen para la promoción, facilitación y seguridad jurídica de arrendamiento de vivienda; así como para el incremento de recursos fiscales para invertir en la construcción de residencias destinadas al alquiler. Además, mediante este decreto se crea el Registro Administrativo de Arrendamiento para Vivienda (RAV) que es el encargado de reconocer los contratos de renta (Tagle, 2016).

La población peruana abarca a un grupo importante de empleados irregulares (70%) que no pueden acceder a créditos de manera fácil por no poseer ingresos financieros regulares mensualmente. Esto provoca que al menos 30% de los futuros prestamistas no sean considerados como “sujetos de crédito”. En este sentido, el Decreto Legislativo busca implementar programas de alquiler que limiten los requisitos como garantías para otorgar acceso a este segmento de la población al mercado de alquiler formal (Tagle, 2016).

La vivienda de alquiler en Perú es menos desarrollada en comparación con otros países de la región, se ubica entre los países con menor tenencia de alquiler. Pero, a pesar del bajo nivel de tenencia en el país, las viviendas de alquiler presentan mejores condiciones que la vivienda propia en términos de hacinamiento, infraestructura y materiales. En general, no sobre pasan el 20% de déficit, mientras que la tenencia propia sobrepasa el 20% de déficit en estos problemas (gráfico 25).

**Gráfico 25: Porcentaje de déficit de vivienda en el área urbana en Perú según tipo de tenencia (2006)**



Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

1. La vivienda propia incluye las residencias con título y sin título

En conclusión, el MVCS ha decidido implementar proyectos en el mercado social de alquiler debido a las consecuencias negativas que se han generado por el alto porcentaje de familias dentro del mercado habitacional informal. A través del Decreto Legislativo 1177 se ha logrado el crecimiento del mercado de alquiler y se constata que el número de familias de estratos bajos está adquiriendo vivienda de renta en el sector formal debido a la facilidad que el gobierno otorga a través de estos programas (Calderón, 2014).

### ***Vivienda en alquiler: Uruguay***

Las políticas de vivienda en Uruguay surgen de una legislación que apoya a la vivienda propia por las preferencias culturales del país. La urbanización temprana permitió que los centros urbanos reciban altos niveles de población migrante del sector rural; lo que generó una alta demanda de vivienda que no pudo ser abastecida por el sector público ni privado y originó asentamientos informales (Chiavone, Macellaro, y Silvera, 2014). Al observar este problema habitacional el Estado intervino en la construcción de vivienda social bajo dos modalidades: estímulos impositivos a las inmobiliarias privadas y otorgamiento de préstamos destinados a la construcción de vivienda social financiados por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) (Cárdenas y Barenboim, 2010).

En 1991 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma) que: “transformó la misión social de las organizaciones públicas productoras de vivienda orientando los recursos de acuerdo a las necesidades de la sociedad medida por la capacidad de ingreso” (Cárdenas y Barenboim, 2010). Es decir que los recursos otorgados para proyectos públicos se dirigían en mayor cantidad a familias con bajas capacidades de ingresos. Además, se promovió la construcción privada en mayor escala destruyendo el modelo de Estado proveedor que se había desarrollado hasta esos años.

La Ley de Alquileres de 1974 tuvo un gran impacto positivo en el mercado de arrendamiento debido a que permitía la liberación de la contratación, lo que generó que la oferta de alquileres aumentara en esos años, aunque tiempo después se estabilizó por la baja demanda de este tipo de tenencia. Sin embargo, en el marco político sería una ley de gran importancia en años posteriores debido a que promovería la vivienda de alquiler (Cárdenas y Barenboim, 2010).

El mercado de vivienda en Uruguay presenta tres principales problemas: la dificultad de acceso, la insuficiente producción de vivienda y el alto número de asentamientos irregulares. Asimismo se observa de nuevo el problema del crédito hipotecario, en el cual una alta proporción de familias no son consideradas “agentes de crédito” y no logran acceder a estos productos financieros (Chiavone et al., 2014).

Los asentamientos irregulares, iniciaron en la década de 1950 debido a los procesos de urbanización, y se expandieron a causa de la ausencia de políticas de planificación territorial. Del mismo modo, el problema se vio agravado porque las familias uruguayas presentaban graves dificultades económicas que no les permitían adquirir vivienda formal. En segundo lugar, debido a que las tierras disponibles tenían precios muy altos, y finalmente a causa del incremento en el costo de las viviendas formales (Chiavone et al., 2014).

Dentro de este contexto, el gobierno uruguayo desarrolla alternativas distintas a la provisión de vivienda propia otorgando mayor importancia y beneficios fiscales al sector inmobiliario privado que

se involucre en el mercado de alquiler. En este sentido, la Agencia Nacional de Vivienda a través de la Ley 18795 tiene como objetivo:

Promover la inversión privada en Viviendas de Interés Social a partir del otorgamiento de exoneraciones tributarias. Esta ley se enmarca en un programa más amplio cuyo objetivo es facilitar el acceso a viviendas a sectores de ingresos medios y medios bajos, a través de la compra o el alquiler (Agencia Nacional de Vivienda, 2019: 1).

Es clave mencionar que la ley declara que las viviendas que fuesen construidas para el mercado de alquiler quedarán exoneradas del 100% del pago al impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) y al impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF); siempre y cuando cumplan con los requisitos determinados por el Mvotma. Del mismo modo se daría preferencia a las viviendas que se asienten en las zonas identificadas como áreas más densas y con mayor aglomeración; esto debido a que el Ministerio de Vivienda pretende disminuir la segregación social a través de la construcción de estas viviendas (El País, 2017).

El alquiler puede ayudar a resolver el principal problema de las familias uruguayas: los asentamientos informales que traen consigo problemas en la calidad de la vivienda. Al igual que en el resto de la región latinoamericana el déficit de vivienda de alquiler en Uruguay es menor en términos de materiales, hacinamiento e infraestructura en comparación con las viviendas propias con títulos y sin títulos de propiedad (cuadro 10). Esto permite argumentar que las viviendas de renta presentan óptimas condiciones de calidad.

**Cuadro 10: Porcentaje de déficit habitacional según el tipo de tenencia en el área urbana de Uruguay (2006)**

<b>Tipo de déficit</b>	<b>Viviendas de alquiler</b>	<b>Viviendas propias formales</b>	<b>Viviendas propias informales</b>
<i>Materiales</i>	1,6	2,6	7,7
<i>Hacinamiento</i>	1,6	2,2	6,6
<i>Infraestructura</i>	0,9	3,3	7,7

Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

La Agencia Nacional de Viviendas publicó el total de proyectos inscritos para promover la vivienda social, hasta enero del 2019 existían 751 programas suscritos que se encuentran clasificados en las categorías de *finalizados*, *en estudio* y *en observación*; estos proyectos tienen como objetivo tanto la provisión de vivienda propia como de alquiler (Agencia Nacional de Vivienda, 2019).

Como se describió en este apartado, Uruguay ya considera la provisión de vivienda de arrendamiento como objetivo dentro de la agenda pública, enfocándose especialmente en incrementar el lado de la oferta dado que promueve a las empresas privadas a incursionar en este mercado ofreciendo incentivos tributarios y cierto tipo de subsidios (Chiavone et al., 2014).

Los casos de estudio presentados en esta sección permiten observar como el mercado de alquiler se ha incrementado en los cuatro países, y pese a que la vivienda de propiedad es parte del concepto cultural que ha delimitado las políticas habitacionales, los problemas en el mercado han permitido observar a los hacedores de política que la solución no es limitarse solamente a la provisión de vivienda

propia. Con el pasar de los años, los gobiernos han decidido transformar algunas leyes y proyectos para crear planes de desarrollo en el mercado de alquiler.

Si bien el desarrollo de este mercado aún tiene grandes pasos por recorrer, en estos países se puede observar que los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay ya definen de manera objetiva los beneficios fiscales o subsidios que entregarán a las empresas inmobiliarias que decidan invertir en este mercado. A continuación, se describirá el mercado de alquiler en Ecuador y en el DMQ, donde se observará algunas de las características ya mencionadas en este capítulo pero de forma contextualizada.

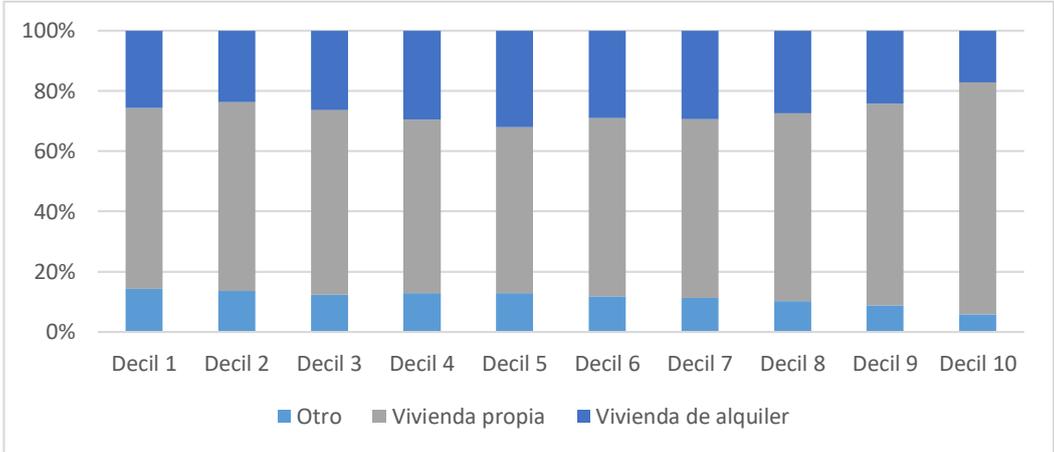
### El mercado de alquiler en Ecuador y en el DMQ

La vivienda de propiedad ha sido un *bien* que todo ecuatoriano desea adquirir a lo largo de su vida, es un objetivo factible para familias que tienen un nivel de solvencia adecuado y tienen la capacidad de endeudarse o ahorrar para adquirir una vivienda privada o de interés social. Sin embargo, cuando el nivel de ingresos de un hogar no es lo suficientemente alto como para que se apruebe un crédito, el deseo de adquirir una vivienda propia se torna en contra de la organización, planificación y recursos del gobierno, dado que la familia al tratar de alcanzar dicho objetivo incurre en el mercado informal (Hinojosa, 2017).

En Ecuador los grupos de menores ingresos presentan dos opciones para resolver el problema habitacional; Erazo (como se cita en Hinojosa, 2017) menciona que puede ser a través de la vivienda formal cuando la residencia está al alcance de la familia sea a través del gobierno o del mercado privado. La otra opción surge cuando las familias no logran solventar el crédito y se acuden al mercado informal.

Dentro de las dos opciones (formal e informal) de las familias para adquirir vivienda existe el mercado de alquiler, que ha sido una alternativa para las familias de los deciles más bajos, como para los hogares de los últimos deciles. En el gráfico 26 se observa que no existe una tendencia de vivienda de alquiler mayor o menor en ninguno de los deciles, es decir, que sin importar a qué decil de ingresos pertenecen, los hogares alquilan viviendas.

**Gráfico 26: Porcentaje de tenencia de vivienda por ingresos en el área urbana en Ecuador (2014)**



Fuente: BID (2014)  
 Elaboración: Autora.

Es importante mencionar que, pese a que todos los niveles económicos en Ecuador alquilan vivienda, existe una diferencia entre el tipo de vivienda que se renta. Por ejemplo, las familias de ingresos medios y altos tienden a alquilar casas o departamentos amplios y en ubicaciones cerca de los primeros anillos urbanos, o en la periferia cuando la vivienda es lo suficientemente grande como para preferir estar lejos del centro. Por el contrario, los hogares de bajos ingresos tienden a buscar vivienda en mercados informales debido a que los precios son menores, y la prevalencia del tipo de residencia que se alquila es de cuartos o viviendas pequeñas por lo general deficitarias (Acosta, 2009).

A pesar de que existen distintas condiciones de vivienda dentro del mercado habitacional en Ecuador, el déficit de calidad es menor en las residencias de alquiler en comparación con las propiedades con título y sin título. Este es un patrón que existe en toda la región latinoamericana. En el cuadro 11 se observa que el porcentaje de déficit en las tres categorías es menor al 7% en la vivienda de alquiler, mientras que en los otros tipos de tenencia sobrepasa el 8% en los tres casos.

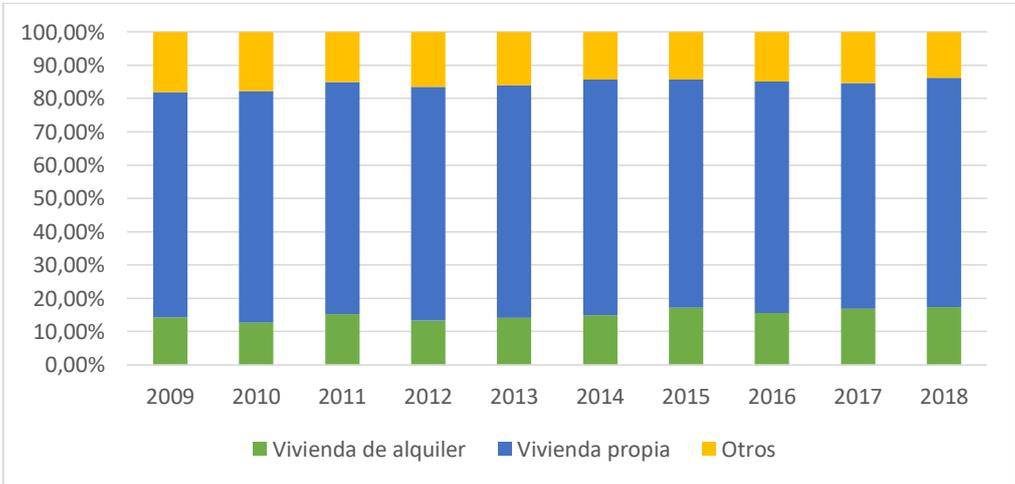
**Cuadro 11: Porcentaje de déficit de calidad de la vivienda según tipo de tenencia en el área urbana en Ecuador (2014)**

Tipo de déficit	Vivienda de alquiler	Vivienda propia (con título)	Vivienda propia (sin título)
Materiales	6,5	14,9	14,0
Hacinamiento	4,8	8,4	8,9
Infraestructura	3,3	16,4	11,8

Fuente: BID (2014)  
Elaboración: Autora.

El mercado de alquiler en Ecuador se ha incrementado en los últimos años, desde el 2009 se observa un crecimiento constante del porcentaje de alquiler, con excepción del 2012 donde disminuyó casi en 2%. En los últimos nueve años se ha incrementado este porcentaje en 3.5%, es decir que el alquiler paso de 14.30% en el año 2009 hasta 17.80% en septiembre del 2018 (gráfico 27).

**Gráfico 27: Porcentaje de tenencia de la vivienda en Ecuador (2009-2018)**

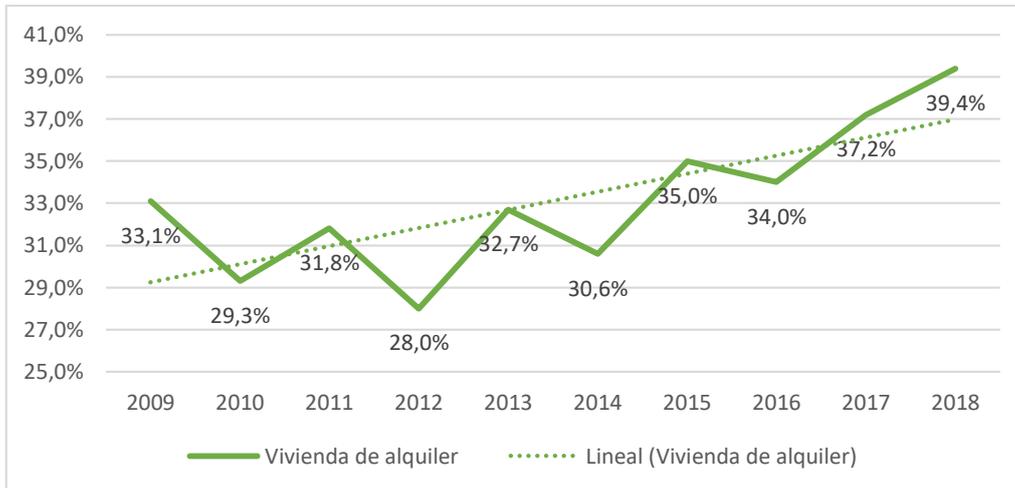


Fuente: ENENDU (varios años)  
Elaboración: Autora.

1. La vivienda propia incluye: vivienda propia totalmente pagada y vivienda propia que se está pagando
2. La categoría otros incluye: anticresis, vivienda cedida y vivienda recibida por servicios

Asimismo, en el DMQ se observa que el porcentaje de tenencia de viviendas de alquiler se incrementó en esta última década, presentando una pendiente positiva. En el gráfico 28 se observa que aproximadamente un tercio de la población quiteña habita en una residencia de alquiler, y en el 2018 el porcentaje llegó a ser casi 40%.

**Gráfico 28: Evolución del porcentaje de tenencia de alquiler en el DMQ (2009-2018)**



Fuente: ENENDU (varios años)

Elaboración: Autora.

Pese a que dentro de los planes y proyectos habitacionales del Ecuador en materia de vivienda se otorga prioridad a las residencias propias, en el 2014 la Mutualista Pichincha junto con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) realizaron el Seminario *Vivienda Social en Arrendamiento*, con el objetivo de analizar una nueva estrategia que permita contrarrestar el déficit habitacional en Ecuador (MIDUVI, 2014).

Se desarrollaron temas como la perspectiva y experiencias de la vivienda social en arrendamiento en América Latina y Europa, el sistema de garantía de arrendamiento, el financiamiento de la VIS en alquiler en Hamburgo y España, y algunos otros programas de alquiler social implementados anteriormente en Latinoamérica.

El ex Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, Diego Aulestia, reconoció que:

La vivienda en arrendamiento es una solución alternativa a la tenencia de vivienda..., fomentar en este mercado no solamente libera presiones sobre la oferta de vivienda para las clases más vulnerables, sino que permite reordenar el crecimiento de la ciudad (MIDUVI, 2014: 1).

Asimismo Aulestia presentó una tentativa de política pública de vivienda de alquiler y determinó que:

Este trabajo se realizará mediante acuerdos públicos-privados con organizaciones, instituciones financieras, entidades de Economía Popular y Solidaria que recibirán bienes del Estado los cuales serán restaurados, rehabilitados y reutilizados para generar casas y departamentos que alquilarán a grupos específicos, con valores acordes a la realidad social (AME, 2014: 1).

Por su parte, Macelo López, ex Presidente del Directorio de la Mutualista Pichincha aseguró que un proyecto de este tipo contribuye a disminuir el déficit cuantitativo de las viviendas ecuatorianas y mejora la calidad de vida de las familias (AME, 2014). Cordero, ex gerente de la empresa mencionó en el seminario que la idea de construir viviendas de alquiler es otorgar un sitio donde vivir con servicios básicos y excelentes condiciones a personas que por ahora no pueden comprar una residencia (El Comercio, 2014).

A pesar de que este evento tuvo la presencia de ministros, autoridades del sector habitacional, ejecutivos y funcionarios de la banca privada y pública, empresas inmobiliarias, entre otras entidades, y que además conto con la presencia de ocho reconocidos expositores de varias nacionalidades, el seminario no llego a ser más que una conferencia teórica. No se implementó ningún proceso nuevo que involucre al mercado de alquiler social, y hasta hoy en día no se han visto proyectos ni políticas que presenten algún avance.

En lo que respecta a la ciudad de Quito, en el capítulo anterior se describió la política habitacional que ha sido desarrollada en el distrito, explicando que la vivienda propia es uno de los objetivos principales de la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda (EPMHV) para promover la vivienda digna y acceso al suelo urbanizado en la ciudadanía. Sin embargo en estos últimos años el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aprobó la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) con el objetivo de incorporar el régimen de vivienda de alquiler para mejorar las condiciones de habitabilidad de Quito (Vaca, 2015). La PMHV busca alcanzar el cumplimiento de algunos objetivos, entre los principales se destacan:

La instrucción de los mecanismos descritos en la Constitución, la promoción y fomento de proyectos de hábitat y vivienda para la ciudadanía, la generación de reserva y promoción de suelo para el desarrollo de vivienda de interés social dotados de infraestructuras y equipamientos, el desarrollo del régimen especial para la vivienda de alquiler y otros mecanismos de contratación inmobiliaria (Vaca, 2015: 70).

Además la PMHV incorpora una visión más amplia de los lineamientos generales de la EPMHV, y trabaja bajo metas específicas como las de promover y fomentar proyectos de vivienda y hábitat, generar mayor reserva del suelo, desarrollar un régimen especial de vivienda de alquiler, entre otros objetivos. Asimismo, determina los grupos objetivos que deben beneficiarse de estas políticas como familias sin viviendas dignas, de escasos recursos y vulnerables. Finalmente aborda conceptos como los incentivos e implementación de estrategias de viviendas emergentes, en contextos rurales y en regímenes de alquiler.

A pesar de que en el caso del DMQ las políticas describen en varios objetivos la importancia de involucrar a la vivienda social de alquiler, no se ha desarrollado ningún proyecto dentro del mercado de arrendamiento, situación que es similar a lo que ocurrió en el país después de que se realizara el Seminario de *Vivienda Social en Arrendamiento*. En este sentido, se puede concluir que el mercado de alquiler social en Ecuador y en la ciudad de Quito no es considerado con la importancia suficiente para el Estado, ya que no se ha otorgado el esfuerzo necesario para iniciar proyectos en el mercado de alquiler.

En conclusión, este capítulo reconoce cómo en muchas ocasiones se exageran los beneficios de la vivienda propia y se sobredimensionan los defectos que trae el mercado de alquiler social, lo que conduce a que se reafirme más la idea de que la vivienda propia es superior a la opción de rentar. En este sentido, algunas personas aún consideran que tener una vivienda propia significa tener un estatus

social mayor. Sin embargo, se observó que no existía relación entre el nivel de alquiler y los ingresos económicos de las familias tanto para los países de estudio como para Ecuador y Quito.

La literatura especializada en alquiler, y la evidencia de los casos de estudio tratados en este capítulo demostraron que la vivienda social de arrendamiento es más central, densa y asequible para las familias de bajos ingresos. Además presenta mejor calidad en la infraestructura y materiales que la vivienda informal, y condiciones similares a la vivienda formal. Esta es una opción eficiente y menos costosa que podría contribuir al problema de la vivienda.

Es preciso recordar que no existe una única ni mejor opción dentro del problema de la vivienda en la región, los gobiernos deben ofrecer a los demandantes mejores y mayores opciones dentro del mercado. Alquilar o poseer, mudarse o quedarse, solicitar un préstamo o no, comprar o construir, estás y más opciones deben estar presentes para mejorar no solo la vivienda, si no el bienestar integral de cada familia a través de otorgarles una buena calidad de vida (BID, 2012).

A pesar de que los esfuerzos de política pública desde un inicio han estado orientados a producir vivienda propia, mas no se han enfocado en el desarrollo de nuevas alternativas, es inevitable observar que hoy en día los países reconocen los beneficios del alquiler y han empezado a diseñar distintas alternativas dentro del mercado habitacional.

Como se observó en este capítulo y en el anterior, las familias de bajos ingresos no pueden acceder a créditos hipotecarios fácilmente, lo que las obliga a adquirir residencias en el mercado informal atrayendo todos los problemas de las viviendas deficitarias. Una opción para que el gobierno pueda evitar que las familias sigan adquiriendo residencias de baja calidad en ubicaciones periféricas es mediante el alquiler. Pero, ¿es factible para el gobierno aplicar un programa de arrendamiento de vivienda social en el DMQ? ¿Cuáles serían las limitaciones?, y ¿en realidad existirían efectos positivos en el mercado de vivienda? La discusión en torno a estas ideas se presenta en el siguiente capítulo de la investigación, donde se determinarán algunos de los lineamientos que deberían incluir un programa de alquiler y la factibilidad de aplicar este programa a través del isomorfismo de la política pública. Finalmente se describirán los posibles efectos en el ámbito de la asequibilidad, segregación y déficit habitacional de aplicar el programa.

## **Capítulo 3**

### ***Análisis del programa de arrendamiento de vivienda social para mitigar el problema en el mercado habitacional***

Las políticas a favor de la propiedad de vivienda han sido de gran importancia para reducir el déficit habitacional, sin embargo, como se concluyó en el capítulo anterior, es importante ampliar esa visión hacia un marco político que valore la calidad, ubicación, y asequibilidad.

Anteriormente se describió que a pesar de que la región presenta un mayor número de familias propietarias, el mercado de vivienda de alquiler se ha incrementado en los últimos años. Este último tipo de viviendas es un instrumento importante y necesario como complemento de las políticas habitacionales. Si bien el objetivo de los programas de vivienda de interés social (VIS) en arrendamiento es enfocarse en la provisión de vivienda, también tienen como prioridad construir sistemas de residencias que se integren a la ciudad mediante una mejor localización.

Los casos de estudio demuestran que esta alternativa es beneficiosa, y puede ser una opción válida de vivienda social al presentar mayor sostenibilidad fiscal, y responder a otro tipo de demandantes dentro del mercado habitacional. En este sentido, la alternativa es: ofertar la oportunidad de adquirir (sin ser propietarios) viviendas más centrales y con mejor calidad a precios más asequibles (Blanco et al., 2014).

Tanto en Ecuador como en el DMQ el déficit cuantitativo es relativamente bajo, sin embargo, el porcentaje de déficit cualitativo sigue siendo alto, y los problemas de segregación y asequibilidad continúan estando presentes en muchas familias ecuatorianas. Por tal motivo, el objetivo de este último capítulo es conocer cómo se relaciona el alquiler de VIS con los problemas antes mencionados. Se abordarán tres temas dentro de este apartado: los efectos teóricos de aplicar el programa, la factibilidad de proponer una política pública de este tipo, y los lineamientos que debería incluir el programa; enfocándose en revisar estos tres planteamientos dentro del DMQ.

A continuación, se describirá la relación que existe entre el programa de VIS de alquiler y los problemas de déficit habitacional, asequibilidad y segregación (problemas en el mercado habitacional); con el propósito de entender los posibles efectos que existirían en Quito si se aplicaría un programa de alquiler.

### ***Relación entre el programa de arrendamiento de vivienda y los problemas en el mercado habitacional***

Los programas de vivienda de alquiler para hogares de bajos recursos han sido estudiados en el capítulo anterior como una alternativa importante dentro de las políticas sociales dirigidas a resolver el déficit de vivienda. Cuando existen sociedades donde habitan familias de bajos ingresos, jefes de hogar con trabajo informal, inmigrantes que no pueden obtener créditos, entre otras personas que

ocupan el papel de inquilinos o propietarios, es necesario optar por opciones distintas a la vivienda de propiedad.

Son algunos los efectos de un programa de arrendamiento de vivienda social en el mercado habitacional. Sin embargo, dentro del marco de esta investigación se analizará la relación del programa en tres ámbitos: la segregación, la asequibilidad y la calidad de la vivienda.

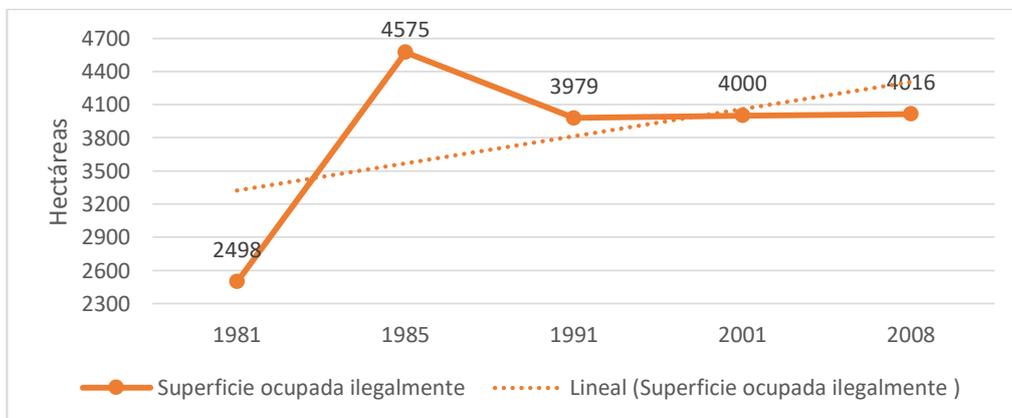
### En lo que respecta a la segregación y calidad de las viviendas:

Los sectores menos favorecidos de la ciudad de Quito quedan al margen de las políticas públicas de vivienda para lograr adquirir una residencia. El problema de depender del Estado es que muchas familias no logran cumplir con los requisitos para acceder a la asistencia del gobierno o a créditos hipotecarios de vivienda social. Esto genera que los hogares queden fuera del sistema financiero o del sistema público de vivienda, y al no poder insertarse dentro de este régimen, acuden a otras instancias para conseguir un lugar donde habitar; es decir, al mercado informal (Hinojosa, 2017).

En el año 2001, se registraron más de 443 barrios ilegales en Quito (Guevara, 2013). Además la Administración Municipal (2009-2013) calculó que existían 439 asentamientos que se ubicaban en sectores periféricos al norte y sur de la ciudad. El Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (como se cita en Guevara, 2013) asegura que estas viviendas presentan carencias en la infraestructura, y servicios básicos; y están habitados por grupos sociales con bajos niveles de ingresos.

En Quito se ha tratado de implementar soluciones para los problemas de asentamientos irregulares. Una de ellas fue el primer Plan Regulador (1942), que se creó con el objetivo de dividir funcionalmente la ciudad y regular el crecimiento del DMQ a través de la ordenanza 1165, donde se proponía un plan general de uso de la tierra. A pesar de que este tipo de planificaciones se han aplicado desde años atrás, la superficie ocupada ilegalmente sigue siendo alta. (Carrión y Vallejo, 1994:40, citado en Mena, 2010). En el gráfico 29 se observa que desde el año 1991 las hectáreas ocupadas ilegalmente ya no presentan incrementos tan grandes como a inicios de los años ochenta. Sin embargo, las hectáreas ocupadas ilegalmente en 2008 eran de 4016, es decir, aproximadamente 5663 manzanas. Esta cifra se incrementó en 17% desde el año de 1981.

**Gráfico 29: Evolución de la superficie ocupada ilegalmente en el DMQ (2010)**



Fuente: Mena (2010)

Elaboración: Autora.

Es importante señalar, que no existen datos actualizados de la superficie ocupada ilegalmente en el DMQ. Y pese a que el Municipio de Quito, ha fomentado varios programas para incentivar la legalización de tierras y la titulación, este tipo de iniciativas no han sido medidas estadísticamente. Sin embargo, se puede asumir que debido a los incentivos otorgados por el gobierno durante estos últimos 10 años, pudieron haber existido cambios en la superficie de ocupación ilegal.

Como se observó, la superficie de tierra ocupada ilegalmente es significativamente alta. Hinojosa (2017) señala que las familias de menores ingresos son las que poseen más viviendas en suelo ilegal. Por ejemplo, en la ciudadela Los Pinos, ubicada en tal sector de la ciudad de Quito, se comercializaron tierras sin propietarios debido a que la población de ese sector no sabía que estaba adquiriendo suelo de forma ilegal. Se inició un proceso de tráfico de tierras y alrededor de 300 familias fueron engañadas, adquiriendo suelo informal para iniciar procesos de autoconstrucción. Estas viviendas se encuentran en malas condiciones debido a que los hogares no poseen los recursos suficientes para utilizar materiales de buena calidad. Además, esta ciudadela al estar ubicada en la periferia, no posee acceso a servicios públicos como parques, hospitales o escuelas cerca del sector. Hoy en día, aún existen familias en esta área que no han logrado regularizar la tenencia de tierras, y continúan sobrellevando su diario vivir en estas condiciones (Hinojosa, 2017).

Otro ejemplo de segregación dentro del DMQ, es lo que sucedió en el barrio Pisulí, localizado en el norte del DMQ, aquí se desarrolló un proyecto dirigido por la cooperativa Pisulí. El objetivo de la cooperativa era entregar suelo en este sector para que los ciudadanos inicien con procesos de autoconstrucción. Se ofrecía tierra informal (algunas parcelas fueron regularizadas en el 2008) donde progresivamente se construyeron viviendas de acuerdo a la necesidad de cada morador (Guevara, 2013). Sin embargo, las condiciones de la mayoría de viviendas del sector eran deficitarias. En julio del 2012, Guevara realizó un viaje de campo hacia este sector para elaborar un análisis de la calidad de vida de las familias que habitaban ahí y de sus viviendas. Dentro de este estudio se observó que la mayoría de viviendas poseían características deficitarias por la falta de ingresos de las familias al momento de construir la vivienda.

El estudio determinó que las viviendas poseían materiales de mala calidad, y que en general se observaba más construcciones en proceso de ser terminadas que viviendas acabadas en su totalidad. Un habitante del sector señaló:

Llevo en el proceso de autoconstrucción más de 5 años, aún no lo termino, todo me ha tocado hacerlo de a poquito... muchas veces trabajamos junto a mis hijos para sacar nuestra casa adelante, primero fue conseguir los materiales, levantar las paredes,..., pisos, hemos hecho todo para terminar de construirla (Entrevista a Fabián, 2012, citado en Guevara, 2013).

Este habitante, como muchos otros residentes de Pisulí no han logrado terminar sus viviendas, y les ha costado gran trabajo iniciar con este proceso. Asimismo, el tiempo de construcción para terminar las residencias de este sector ha sido de más de 5 años en promedio; las razones por las que toma tanto tiempo finalizar una vivienda son varias, pero sobre todo es debido a la falta de recursos económicos (Guevara, 2013).

En estos ejemplos, se observa que los asentamientos ilegales son parte importante del problema de vivienda, en lo que respecta a la segregación y calidad de la infraestructura. Los casos descritos sirven como parámetros de referencia para entender que los asentamientos informales permiten la existencia de familias segregadas socialmente.

A pesar de que la relación que existe entre la segregación y los asentamientos informales es directa y notoria, las viviendas segregadas también se encuentran en los proyectos entregados por el Estado. En el caso de que un hogar logre adquirir un préstamo o acceder a un bono para vivienda social, debe adquirir su residencia en alguno de los proyectos ofertados por el Estado. Viscarri (2017) menciona que la mayoría de los proyectos en marcha y algunos de los programas finalizados no están ubicados en lugares céntricos que posean acceso a servicios públicos como transporte, parques, lugares comerciales, entre otras amenidades.

Este tipo de vivienda social es construida en la periferia, con el objetivo de abaratar costos para que sea más factible que familias de bajos recursos económicos accedan a las residencias. En la zona sur de Quito, así como en las parroquias de Calderón y Pomasqui es donde existe mayor construcción de unidades de vivienda pública y privada de bajo costo, debido a que el precio del suelo en ese sector es menor (Hinojosa, 2017). De esta forma, las construcciones —pese a que son de vivienda social y poseen precios más asequibles— siguen ubicándose lejos del centro urbano.

En esta sección se describió como los asentamientos informales permiten que existan familias segregadas, y en capítulos anteriores se describió la importancia de que los hogares se encuentren vinculados a la sociedad y adquieran los beneficios de los primeros anillos urbanos. En este sentido, se argumenta que una posible alternativa para prevenir este problema es un programa de arrendamiento de VIS. Por los casos de estudio descritos en el capítulo dos, se sostiene que este tipo de viviendas presenta mejores ubicaciones que la vivienda informal. Razón por la cual, esta alternativa permitirá ubicar la vivienda de alquiler en lugares más céntricos, o áreas consideradas como sub centros; permitiendo que las personas adquieran los beneficios de localizarse en una mejor ubicación.

Además, se potencian las relaciones sociales, disminuyendo considerablemente la segregación social. En el estudio del BID (2014), Holtzclaw (2002: 13) señala que:

La localización más central de la vivienda en alquiler favorece a la ciudad en su totalidad, ya que los centros urbanos tienen una mayor densidad. Esto incentiva un menor uso del automóvil y una mayor utilización de medios alternativos de transporte, lo que a su vez disminuye el consumo de energía y los gases de efecto invernadero.

#### **En lo que respecta a la asequibilidad:**

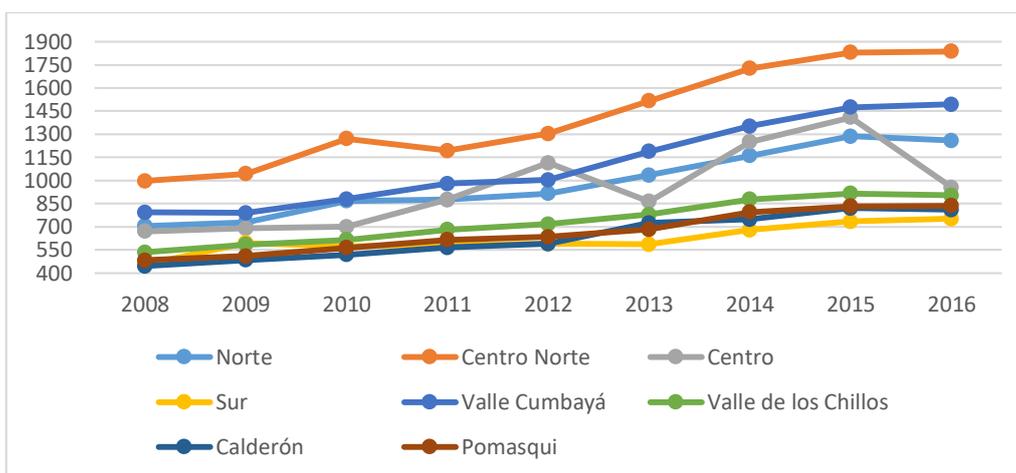
Se describió la relación que existe entre un programa de arrendamiento de vivienda social, la calidad de la vivienda y la segregación espacial. A continuación se explicará esta relación considerando que la limitación de muchas familias para adquirir una vivienda son los bajos ingresos.

La falta de asequibilidad es un problema grave para las familias al momento de adquirir vivienda social debido a que la vivienda, en general, es costosa. Los materiales de construcción y los precios del suelo incrementan aún más estos precios. Además, debido a que los créditos poseen tasas altas de interés, y la mayoría de hogares de bajos ingresos están excluidos del mercado hipotecario, la asequibilidad se ve todavía más restringida (BID, 2014).

Los precios de las viviendas acabadas en el DMQ están en función de la ubicación, que a su vez determina el contexto socioeconómico del sector. Por ejemplo, en el año 2016, en la zona centro norte, el precio del metro cuadrado fue de \$1.838, valor que se incrementó en un 85% desde el año 2008. El precio más bajo que se registraba en el 2008 fue de \$444 por m<sup>2</sup> en Calderón, mientras que el más alto

fue en el centro norte. El precio promedio en el DMQ en 2008 era de \$635.12 por m<sup>2</sup>, y en el 2016 fue de \$1.106.25, es decir, se había incrementado en aproximadamente 480 dólares (gráfico 30).

**Gráfico 30: Precio promedio de vivienda en Quito por metro cuadrado (2008-2016)**

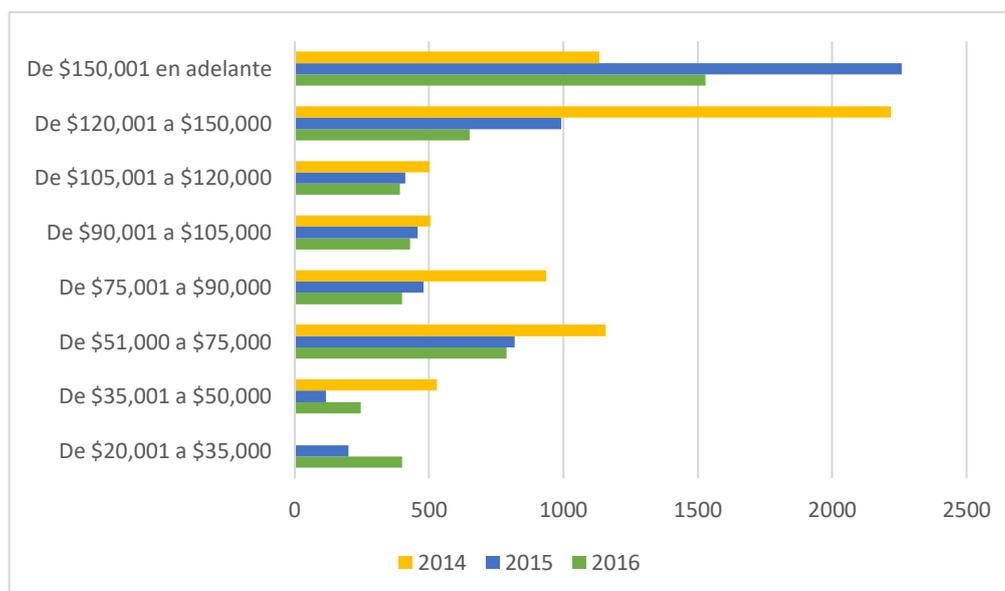


Fuente: Cámara de la Industria de la Construcción (CAMICON) (varios años)

Elaboración: Autora.

Los altos precios de las viviendas crean el llamado “cono de alta renta”, que explica como el centro de la ciudad acoge a las familias con mayores ingresos económicos empujando hacia la periferia a los demás hogares. A pesar de que en Quito se construyen viviendas sociales que no sobrepasan el precio de \$50.000, las unidades vendidas de este tipo de residencias fueron las más bajas. De hecho, las viviendas más vendidas fueron las que estaban en el rango de \$120.001 a \$150.000, es decir, las viviendas más caras (gráfico 31).

**Gráfico 31: Unidades de viviendas vendidas por rango de precios en el DMQ (2014-2016)**



Fuente: Viscarri (2017)

Elaboración: Autora.

La evidencia presentada demuestra de forma contundente la ausencia de una política pública que responda al déficit de vivienda. Además, se demuestra que la oferta de viviendas de interés social no llega a quienes más la necesitan, puesto que sigue siendo difícil acceder a este tipo de residencias tanto por la dificultad de los créditos, como por los requisitos del Estado para obtener un bono, lo que obliga a las familias a recurrir al mercado informal.

De este modo, una vez más la vivienda de alquiler ha demostrado en los casos de estudio que es más asequible para familias de bajos ingresos al no requerir garantías o créditos hipotecarios. Adicionalmente, se demostró que algunos gobiernos subsidian el alquiler de familias vulnerables económicamente, y otorgan beneficios fiscales a inmobiliarias que deseen involucrarse en el mercado de alquiler. De esta forma, los programas de alquiler de VIS son asequibles para los demandantes.

En conclusión, este programa abre la posibilidad de ubicar a las viviendas de alquiler social en áreas más densas, permitiendo así que se beneficien de la aglomeración. Por otro lado, genera viviendas más asequibles y con mejor calidad. Finalmente, pese a que no existen datos estadísticos del efecto que han tenido las políticas de promoción de vivienda de alquiler en los casos de estudio, se puede deducir que, dado que el déficit cualitativo es significativo, éste disminuiría debido a que las viviendas de alquiler presentaban mejores condiciones en la calidad. Por lo tanto, al permitir el desarrollo del mercado de alquiler social se estaría atrayendo beneficios de localización, calidad y asequibilidad.

En último lugar, cabe mencionar que el programa, además de otorgar los beneficios mencionados, evita gastos adicionales al Estado. Es decir, cuando existen asentamientos informales y se construyen viviendas con deficiencias en calidad de materiales o servicios básicos, los gobiernos en muchas ocasiones intervienen al incorporar estructura adecuada *a posteriori* en estas áreas. Este proceso puede llegar a ser de 3 a 8 veces más costoso que cuando existen procesos de urbanización planificada (Aristizábal y Ortiz, 2002, citado en BID, 2014).

## ***Factibilidad de aplicar el programa en el DMQ a través del isomorfismo de política pública***

Resulta difícil tratar de explicar qué tan factible sería aplicar un programa de alquiler de vivienda social en el DMQ. La primera dificultad es que no existe una base de estudios que pueda ser utilizada de guía, para a partir de allí desarrollar el análisis. Además, pese a que se observó que el mercado de alquiler en Quito se ha incrementado en los últimos años, no se conoce con exactitud cuál sería la respuesta de familias de bajos ingresos al proponer una alternativa a la vivienda propia. En tercer lugar, las conexiones dentro del mercado de vivienda con otros mercados como el inmobiliario, el mercado laboral, el mercado financiero, entre otros, genera un mercado habitacional aún más complejo de entender.

A pesar de estas limitaciones, esta sección busca explicar la factibilidad de aplicar el programa dentro de Quito a través del isomorfismo de política pública. Es decir, utilizar el concepto de isomorfismo al asumir que la similitud de prácticas y comportamientos entre los países de los casos de estudio descritos en el capítulo anterior pueden ser utilizados en Quito (López, 2009).

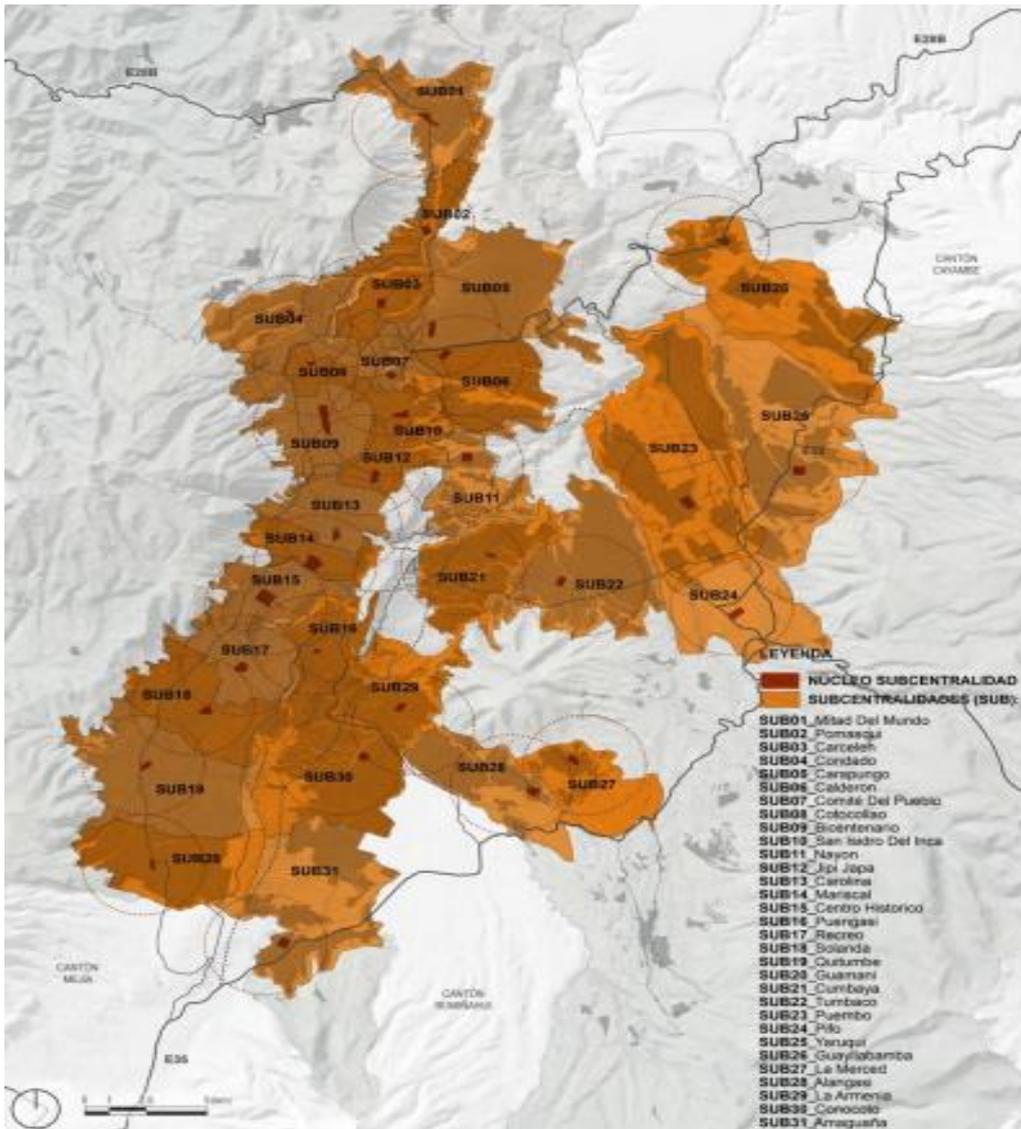
El isomorfismo institucional pretende replicar una práctica determinada al percibirse como mejor o más efectiva. Por lo tanto, es un proceso de imitación de alguna organización que busca seguir a otras organizaciones exitosas (DiMaggio y Powell, 1999: 109, citado en López, 2009). En este sentido, se busca adaptar las políticas habitacionales de arrendamiento a los problemas del mercado habitacional de Quito, partiendo del supuesto de que existe un posible mercado para hacerlo. Este proceso es factible debido a que se pueden comparar los problemas de vivienda existentes en los países descritos en el anterior capítulo y la ciudad de Quito. De este modo se plantean lineamientos para definir si es factible implementar el procedimiento de política habitacional de alquiler.

En primer lugar, para determinar si es factible o no un programa de alquiler, es necesario entender los procesos de ordenamiento territorial que existen en Quito, y conocer el plan de desarrollo que se tiene propuesto para estos años (2015-2025). Estos planes serán la pauta para determinar la posibilidad de encontrar espacios en el mercado habitacional donde se pueda implementar el alquiler de VIS, que se rija a los lineamientos de los planes de desarrollo de la ciudad.

El Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT) tiene vigencia desde el 2015 al 2025, y se orienta en mejorar la calidad de vida de quienes habitan en este territorio. Para cumplir este objetivo se han planteado políticas en distintas áreas de desarrollo; y en lo que se refiere al mercado de vivienda, la cuarta y quinta política será revisada a continuación debido a su importancia dentro de un programa de vivienda social.

La cuarta propuesta dentro del PMDOT tiene el objetivo de construir una estructura con subcentralidades urbanas para favorecer a la densificación del tejido urbano existente (PMDOT, 2015). En este contexto, aplicar un programa de vivienda de alquiler sería factible, debido a que estaría dentro de los lineamientos del PMDOT, que a través de la política 4 pretende construir una ciudad policéntrica. Es decir, definir varios sub centros que serán áreas constituidas mediante la formación de accesibilidad al transporte, buena ubicación, con características positivas de la aglomeración, y espacios públicos bien construidos, con el fin de tener una ciudad policéntrica en donde se minimiza los desplazamientos largos y se promueve la densificación en espacios urbanos poco estructurados (gráfico 32).

**Gráfico 32: Mapa de los subcentros existentes en el DMQ (2015)**



Fuente y elaboración: PMDOT (2015)

Asimismo, la política 5 del PMDOT plantea como objetivo:

El incremento de la calidad de vida de los ciudadanos del DMQ a través de la mejora de la vivienda deficitaria y la implementación de medidas que regeneren la construcción edificatoria y del espacio público... Quito tiene un alto grado de contaminación visual en las áreas urbanas consolidadas, en los ejes principales, áreas naturales y especialmente en los asentamientos periféricos, esto ha generado una imagen urbana deteriorada y discontinua, afectando directamente en la calidad de vida de los ciudadanos (PMDOT, 2015: 135).

Por lo tanto, un programa de arrendamiento de vivienda social apoyaría al objetivo de esta política, que se concentra en mejorar los asentamientos urbanos en la periferia de la ciudad al tener condiciones de habitabilidad precaria e insalubre de baja calidad en la infraestructura y edificación (PMDOT, 2015). Un programa de vivienda social de alquiler permitiría la construcción de viviendas de buena calidad que afecten directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, eliminaría el riesgo de crear viviendas vulnerables ante amenazas naturales.

Otro aspecto a considerar dentro de la factibilidad de aplicar un programa de arrendamiento es analizar si existe un mercado objetivo que demande este tipo de viviendas. En primer lugar, la existencia de trabajadores informales (que residen en un mercado habitacional donde los requisitos para obtener un crédito público, privado o un bono estatal de vivienda son demasiados y difíciles de cumplir) crea una demanda hacia la vivienda informal, que podría canalizarse hacia una posible demanda hacia las viviendas de alquiler. Es oportuno señalar que el Estado deberá encargarse de que el mercado de alquiler se incremente, reduciendo el mercado informal, debido a que si se restringe la construcción de viviendas de mala calidad, las familias, al no poder adquirir vivienda formal ni informal considerarán como opción alquilar.

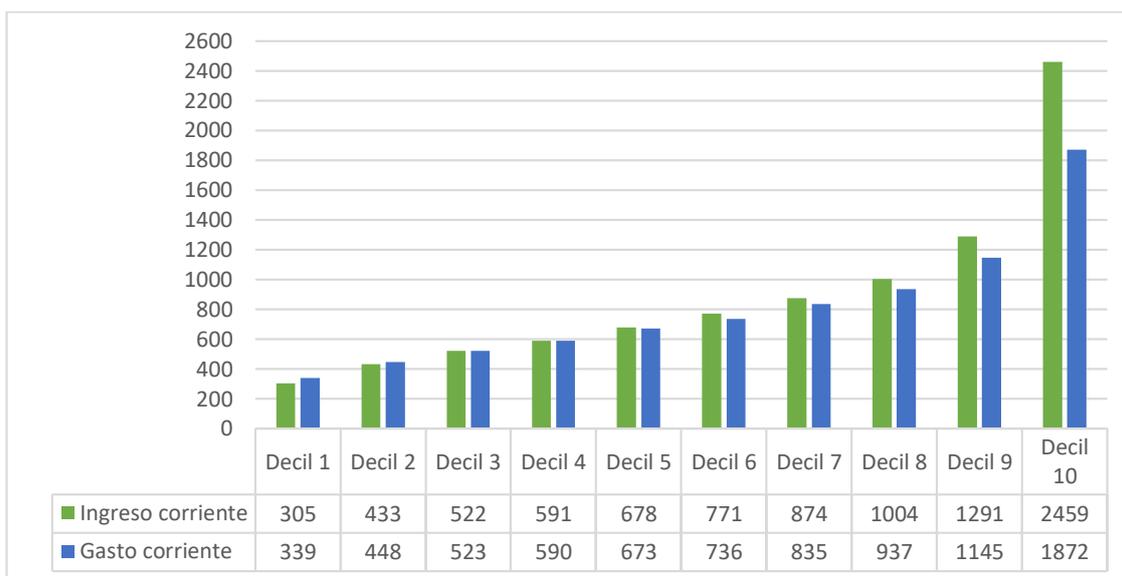
En Ecuador, por ejemplo, para adquirir un préstamo de VIS en el BIESS el primer requisito es ser afiliado al seguro social. Este requerimiento es un gran limitante para la sociedad, debido a que la mayoría de personas no están afiliadas al IESS. En junio del 2018 a nivel nacional el 28.7% de empleados estaban afiliados al seguro del IESS, el 13.1% a seguros distintos al IESS (seguro voluntario, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL, entre otros), y el 58.2% no tenía afiliación a la seguridad social. Este porcentaje en comparación al año anterior no ha cambiado y no existen variaciones estadísticamente significativas en ninguna de las categorías durante estos últimos cinco años (IESS, 2018).

Con un programa de alquiler de vivienda social se reduce la obligación de solicitar un préstamo, al no tener la necesidad de comprar esta residencia. Por ende, las personas del sector informal podrían acceder al alquiler de vivienda sin importar el estado de su afiliación. Es importante aclarar que no se está proponiendo que los trabajadores de los sectores informales permanezcan sin ser afiliados, pero si se está reconociendo que incorporar a todos los trabajadores al empleo formal es un proceso arduo para el Estado. Por lo tanto, mientras las políticas públicas trabajan en incrementar el número de afiliados, se debe apoyar a las personas que ya se encuentran en este sector a través de otorgar vivienda de buena calidad para residir, como es la vivienda de alquiler.

El segundo mercado que posiblemente puede demandar vivienda de arrendamiento son aquellas familias que no están en la capacidad económica para ahorrar o que no poseen ingresos suficientes como para adquirir una vivienda propia. Este posible mercado de vivienda de alquiler social se crea debido a las diferencias entre los ingresos y gastos en un hogar. Los tres últimos deciles de la población ecuatoriana (familias con menores recursos económicos) gastan más de los ingresos que perciben. Es decir que, no pueden generar ahorros y en muchas ocasiones terminan adquiriendo pequeños préstamos informales para sostenerse mes a mes (INEC, 2018).

El promedio de ingresos totales en Ecuador en el año 2012 fue de \$893, mientras que el gasto promedio en el mismo año fue de \$810, en promedio existía un excedente de \$83 dólares al mes. Sin embargo, esto no sucedía en el decil 1 que recibía en promedio ingresos de \$305, y el gasto en promedio era de \$339. Por lo tanto, en el primer decil se gasta más de lo que se recibe; este mismo patrón sucede en los tres primeros deciles (gráfico 33).

**Gráfico 33: Ingreso y gasto corriente total mensual promedio por hogares según decil de ingreso en Ecuador (2011-2012)**



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) (2011- 2012)

Elaboración: Autora.

1. El ingreso corriente es el ingreso proveniente del trabajo, renta de propiedad y del capital, y de transferencias corrientes

De este modo, la existencia de trabajadores informales que no están asegurados al IESS (58.2%) y no pueden adquirir préstamos hipotecarios, y el problema que existe en los deciles 1,2 y 3 de gastar más de los ingresos recibidos; ha creado dos posibles mercados objetivos que podrían demandar viviendas de alquiler.

En conclusión, la factibilidad de aplicar un programa de arrendamiento ha sido definida en esta investigación considerando dos elementos centrales. En primer lugar, la posibilidad de alinear el programa de arriendo de VIS con las políticas y planes de ordenamiento que existen para el DMQ. En segundo lugar, la posible demanda de este servicio, que se vuelve necesario tanto por la insuficiencia de recursos como por la dificultad de acceder al financiamiento. Este último mercado, está condicionado por las limitaciones que el gobierno imponga para que el sector informal habitacional no continúe expandiéndose.

### ***Lineamientos que debería incluir un programa de arrendamiento de vivienda social***

Como se mencionó en el capítulo anterior, el objetivo de la política de vivienda debe ser otorgar un conjunto de políticas habitacionales con mejores opciones a las existentes para responder a las distintas preferencias y necesidades de las familias que demandan un lugar en donde residir. Es decir, que las políticas de arrendamiento son un complemento de la vivienda de propiedad (Blanco et al., 2014).

Este tipo de programas todavía enfrenta ciertas restricciones y prejuicios ligados a la idea de residir en viviendas de alquiler. La arraigada cultura a la vivienda propia limita que programas de alquiler puedan ser aplicados por los gobiernos. Por lo tanto, es necesario modificar este concepto, explicando por qué la adquisición de una vivienda propia implica sobre esfuerzos para las familias de ciertos segmentos socioeconómicos, esfuerzos que no siempre generan beneficios como se ha explicado previamente. Pasternak y D'Ottaviano (2014) sostienen que los sacrificios que algunas familias terminan haciendo para adquirir una vivienda formal o informal son mayores a los beneficios esperados al adquirir esta residencia. De modo que, el primer lineamiento ineludible para incentivar el mercado de alquiler social surge a través de la promoción de conceptos claros sobre los beneficios y desventajas tanto de la vivienda propia como la de alquiler; con el objetivo de no sobrevalorar a la vivienda de propiedad.

Por otro lado, al momento de implementar programas de alquiler, el gobierno deberá considerar el subsidio por el lado de la oferta y de la demanda. En primer lugar, desde los lineamientos de la oferta, se debe recordar que la vivienda de alquiler es igual de inflexible que la vivienda en general. Esto significa que el mercado habitacional se demora en responder a los cambios de la demanda, sea cual fuese el tipo de tenencia que se está ofertando. En este sentido, es necesario estimular la oferta de viviendas de alquiler debido a que el proceso de producción es largo y costoso por factores como la escasez de suelo urbanizado, la baja capacidad de pago de las familias de bajos recursos, y los altos precios de los materiales de construcción. (Blanco et al., 2014:37).

Cuando se otorgan subsidios a la oferta, se disminuye la posibilidad de que algunos segmentos de la población incurran en la adquisición de viviendas informales, lo cual beneficia al control de viviendas deficitarias. Estos subsidios deben ser directos, explícitos y transparentes, y reflejarse en las partidas presupuestarias con fuentes de financiamiento especialmente destinadas a esto (Blanco et al., 2014). Una contribución estatal permite complementar los recursos del sector privado en caso de que existan inmobiliarias que deseen invertir en el mercado habitacional de alquiler pero no cuenten con los recursos necesarios (Sabatini et al., 2014).

Es decir que, dentro de estos lineamientos, cuando existen subsidios claros, el sector inmobiliario puede conocer el porcentaje de financiamiento por parte del gobierno y la proyección de ganancia esperada de las empresas. Se debe evitar los subsidios que afecten a los precios relativos (por ejemplo: evitar implementar políticas de disminución de la tasa de interés) por dos razones: primero, puesto que crea ineficiencias asignativas, y en segundo lugar, debido a que es difícil de sostener a largo plazo en términos de presupuesto (Blanco et al., 2014).

Por el lado de la demanda, los programas de arrendamiento de vivienda también necesitan ser otorgados mediante subsidios. Blanco et al. (2014), reconoce que cuando existen hogares con ingresos cercanos a cero, por más barata que sea el alquiler no será asequible para ellos. Es por esto que, utilizar un subsidio bien focalizado en familias del quintil más bajo o en familias indigentes, adultos mayores, u hogares en situación de emergencia como desplazados o inmigrantes debe ser primordial. Entonces, desde la perspectiva de la demanda, un lineamiento a considerar es el nivel de subsidios que se aplicará en el programa.

Se destacan dos escenarios dentro de este lineamiento, en primer lugar si el objeto de subsidio son familias con ingresos económicos mínimos para subsistir, el costo de la renta debe ser expresado por valores 'significativos'. Este costo no tiene como único objetivo generar rentabilidad en el mercado de alquiler de VIS, sino además generar un sentido de corresponsabilidad en las familias. La obligación de

los beneficiarios de cumplir con una parte mínima del arriendo crea conciencia de ahorro, y genera la noción de que la vivienda debe ser bien cuidada y utilizada debido a que representa una proporción de sus ingresos (Blanco et al., 2014).

El segundo escenario, deberá ser aplicado cuando los demandantes de vivienda de alquiler sean hogares que tienen ingresos de más de un miembro de la familia, y cuando son parte del sector formal de empleados (se ubican dentro del segmento de empleo adecuado). En los dos casos, el valor del alquiler deberá ser determinado por un estudio que incluya un promedio de los precios de alquiler del mercado formal e informal, así como también, involucre los gastos e ingresos mensuales de cada hogar, y logre proyectar el nivel de demanda esperada en este mercado (Blanco et al., 2014).

Un tercer lineamiento que debe existir dentro de los programas de arrendamiento de VIS es definir la *población objetivo*. De acuerdo a varios estudios realizados por el BID (2012; 2014) y algunas investigaciones de autores representativos dentro del ámbito habitacional, se define que en general la población más vulnerable en Latinoamérica son: familias de los deciles de ingreso más bajos, adultos mayores a 60 años, personas que viven en la calle, personas con vulnerabilidad de riesgo personal o social y familias que habitan en zonas de riesgo e insalubres. Por lo tanto, estos segmentos de la población son los que mayor atención deben recibir (Pasternak y D'Ottaviano, 2014).

A pesar de que se ha definido a la *población objetivo* de manera general, es necesario que los gobiernos realicen estudios dependiendo de la ciudad específica en donde se iría a implementar el programa. Además, deben considerar el nivel de ingresos, número de integrantes de la familia, riesgo de no obtener créditos, entre otros aspectos, para definir al mercado objetivo. Como mencionan Pasternak y D'Ottaviano (2014): "definir correctamente la *población objetivo*, implica comprender el papel del alquiler en el espectro de las políticas de vivienda social, ya que se destina a los grupos con mayor demanda potencial de este tipo de vivienda".

Por otro lado, es necesario considerar la localización de las viviendas de alquiler, pero no se debe restringir la construcción de residencias aunque sea en áreas distintas a los subcentros, debido a que también estas contribuyen a generar mayor oferta de vivienda. Los gobiernos deben recordar que, garantizar el techo y la calidad de vida a las familias más vulnerables no implica necesariamente otorgarles una vivienda propia (Sabatini, Brain, Casgrain, Mora, y Polanco, 2014).

Es importante definir dentro de los lineamientos de la provisión de VIS de alquiler todas las posibles opciones en las que se puede dirigir este programa. Las líneas de política que podrían ser utilizadas para fomentar este tipo de tenencia son el incremento de la oferta de alquiler (construcción de nuevas viviendas), y mediante la promoción de una nueva forma de utilización de las viviendas sociales existentes (convertir el stock de vivienda social en espacios para alquiler).

La primera opción necesita de disponibilidad de suelo dentro del perímetro urbano para que las empresas inmobiliarias compren suelo y desarrollen proyectos de alquiler. La adquisición de terreno urbano se puede hacer a través de compras, expropiaciones o utilización de terrenos estatales. La segunda opción, es utilizar viviendas sociales que han sido construidas con anterioridad, pero que no están siendo utilizadas. Esta alternativa debe incluir un análisis del porcentaje de viviendas sociales construidas que han sido vendidas, que están siendo utilizadas y aquellas que no han sido vendidas aún. De esta forma, se puede convertir el stock restante de viviendas de propiedad, en viviendas sociales de alquiler; y el gobierno podría enfocarse en crear las condiciones necesarias para que las viviendas deshabitadas sean incorporadas al mercado de vivienda de alquiler (Blanco et al., 2014).

En adición a los lineamientos mencionados, es necesario establecer conceptos legislativos claros al momento de implementar los subsidios de oferta o demanda. Por ejemplo, en los casos de estudio se definían leyes que determinaban de una forma clara cuáles eran las exenciones tributarias que recibían las empresas inmobiliarias, y los servicios de terceros que se involucraban en el proceso de construcción. Asimismo, se definían los requisitos para que una familia sea considerada exenta al pago del alquiler o si debía cancelar la mensualidad correspondiente.

Los casos de estudio descritos en el capítulo dos, han logrado implementar políticas de vivienda de alquiler social con éxito. Sin embargo, no han sido totalmente eficientes debido a que se han presentado algunos inconvenientes al momento de su ejecución. Por ejemplo, pueden existir problemas en el cobro de las mensualidades del alquiler, los costos de mantenimiento pueden ser muy altos en caso de que los inquilinos no cuiden de la vivienda, y pueden existir altas tasas de incumplimiento en el pago de alquiler (BID, 2014). Si bien este tipo de aspectos son intrínsecos a los programas públicos de alquiler social, pueden ocasionar que los gobiernos los vean como una limitante para no implantar el programa. El objetivo de mencionarlos es que el gobierno prevea estos problemas, y proporcione lineamientos claros ante estas limitaciones (Blanco et al., 2014).

Asimismo, es necesario mencionar las dificultades relacionadas con el financiamiento del mercado de vivienda desde la óptica de la política pública, debido a que el acceso al financiamiento de la vivienda es una de las principales restricciones en los países de la región latinoamericana.

El estudio del BID (2012) *Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina*, identifica varios obstáculos que restringen el financiamiento de vivienda dentro de cinco áreas: (1) las características del mercado inmobiliario, (2) el funcionamiento de los mercados financieros, (3) la regulación financiera y aspectos legales, (4) los aspectos institucionales, y (5) las características del mercado de alquileres (Bebczuk y Demaestri, 2014). En el cuadro 12 se realiza un resumen de los obstáculos más relevantes dentro de los países de América Latina considerados para este estudio en las cinco áreas mencionadas.

El estudio concluye que debido a los altos precios de las viviendas, es prioritario que el gobierno se enfoque en crear nuevas iniciativas para destinar mayor presupuesto al gasto en vivienda. Si se logra destinar presupuestos similares a los de la educación o salud, la mayoría de estos obstáculos se podrían sobrepasar, debido a que en su gran mayoría dependen del nivel de financiamiento (Bebczuk y Demaestri, 2014).

**Cuadro 12: Obstáculos de mayor importancia dentro del mercado habitacional**

Área	Obstáculos más relevantes
<b>Características del mercado inmobiliario</b>	Alto precio de las viviendas en relación con el ingreso promedio
<b>Funcionamiento del mercado financiero</b>	Escasez de créditos a familias de bajos ingreso
	Altas tasas de interés en los préstamos hipotecarios
	Altos costos administrativos de los préstamos hipotecarios
<b>Regulación financiera y aspectos legales</b>	Exigentes criterios regulatorios y requisitos documentarios para la obtención de créditos
	No elegibilidad de trabajadores informales para préstamos hipotecarios
<b>Aspectos institucionales</b>	Falta de iniciativas estatales para el desarrollo de infraestructura en áreas periféricas
<b>Características del mercado de alquileres</b>	Falta de crédito para incentivar la inversión en proyectos de vivienda de alquiler
	Sesgo de las políticas públicas de vivienda hacia la compra más que hacia el alquiler

Fuente: BID (2014)

Elaboración: Autora.

En este sentido, debido a los impedimentos dentro del financiamiento público de vivienda y al complejo problema de incrementar el presupuesto destinado a este sector, es importante, estimular la participación del sector privado. Por lo tanto, la participación de este sector es un lineamiento que se debe considerar para aplicar cualquier política habitacional y para que pueda ser desarrollada con eficacia (Domínguez, Fernandini, Riquelme, y Schneider, 2017)

Finalmente, cabe mencionar que el gobierno no debe ocupar un rol demasiado activo en la resolución de problemas habitacionales, debe dirigir y guiar los procesos y proyectos para garantizar que sean eficientes. Pero no deberá desempeñar un rol demasiado activo, como productor de viviendas, como director de proyectos, ni como administrador de las mismas (Sabatini et al., 2014). La estrategia que debería proseguir el Estado, es actuar como facilitador para que el mercado resuelva los problemas identificados dentro del mercado habitacional. Esto no quiere decir que el Estado no deba tener protagonismo, pero sí que no puede ser el único actor que resuelva este problema.

En conclusión, el último capítulo de la investigación definió la relación que existe entre el programa de arrendamiento de vivienda social y los problemas del mercado habitacional, haciendo énfasis principalmente en los efectos teóricos de aplicar este programa. De este modo, se concluyó que cuando el mercado habitacional oferta viviendas de alquiler, las familias que se ubican en el mercado informal pueden ser posibles demandantes del nuevo sistema. Siempre y cuando, el gobierno cree incentivos para que los hogares prefieran adquirir vivienda de alquiler, antes que comprar vivienda deficitaria en lugares segregados social y económicamente.

Por otro lado, se describieron algunos de los lineamientos que se estiman como los más importantes dentro del mercado de alquiler, con el objetivo de que el gobierno los tome en consideración al momento de aplicar un programa de estas características, con el objetivo de evitar los problemas intrínsecos del mercado de alquiler. Finalmente, se expuso la factibilidad de que un programa de alquiler social se desarrolle en el DMQ a través del isomorfismo de la política pública; se argumentó que podrían existir dos posibles mercados de familias que demanden este tipo de tenencia, por lo que se considera factible aplicar el programa.

## ***Conclusiones***

Los procesos migratorios que surgieron en toda la región Latinoamericana en los años 80 desencadenaron una serie de efectos dentro del mercado habitacional. El incremento repentino de la población urbana explicó el aumento de la demanda de vivienda en los primeros anillos urbanos. En este proceso, las familias rurales que migraron a los centros urbanos requerían de un lugar donde habitar, pero, debido a los altos precios del suelo y de las viviendas, las restricciones presupuestarias de los hogares, y los excesivos requisitos para solicitar un crédito ocasionaron que la gran mayoría de familias adquirieran sus viviendas informalmente.

El sector informal permitió que los hogares inicien procesos de autoconstrucción, que en su gran mayoría terminaban edificando viviendas de baja calidad. Además, con el objetivo de abaratar costos las familias buscaban asentarse en suelos baratos, que generalmente se encontraban en las periferias o en sectores donde la provisión de servicios básicos no era óptima. Entonces, a partir del incremento de los asentamientos informales y de los altos precios del mercado inmobiliario surgen problemas de déficits habitacionales y segregación.

América Latina ha presentado cambios significativos en el sector habitacional durante las últimas décadas. Se observa la disminución del porcentaje de viviendas irrecuperables y la menor construcción de residencias deficitarias por carencia de servicios básicos. El decrecimiento de viviendas deficitarias en el mercado habitacional se alcanzó debido a la mejora en los procesos de política habitacional implementados en los distintos países. En general, desde los años ochenta el Estado ha tomado el rol de "Estado proveedor", enfocándose en el abastecimiento de vivienda social para las familias de menores ingresos.

La oferta de vivienda ha venido acompañada de incentivos estatales para que las familias más desfavorecidas logren adquirir estas viviendas. El sector financiero público y privado ha promovido la entrega de créditos hipotecarios a bajas tasas de interés. Además, los gobiernos han creado bonos de vivienda que pueden ser utilizados para la construcción, mejora o compra de vivienda. Sin embargo, de acuerdo a la literatura revisada y a las estadísticas presentadas, los créditos se ven restringidos para los quintiles de menores ingresos debido al alto número de requisitos necesarios para acceder al crédito. Y aunque las familias lograsen cumplir con los requerimientos, una vez entregado el crédito se enfrentarían a valores mensuales de intereses muy altos.

Como se mencionó anteriormente, los asentamientos informales continúan creciendo debido a dos factores determinantes: el limitado acceso a los créditos hipotecarios privados o públicos, que incitaron a las familias a adquirir vivienda en el sector informal, y debido a que las familias de menores ingresos no poseen recursos económicos significativos como para comprar una vivienda en el mercado formal.

Si bien, el déficit cuantitativo ha disminuido en su gran mayoría, los problemas de segregación y viviendas de baja calidad siguen persistiendo. Y es precisamente este tema el que aún no ha sido

resuelto en Ecuador. La solución de los gobiernos no puede estar enfocada solamente en ofertar viviendas (lo que ha sucedido en las últimas décadas), debe orientarse en incrementar la oferta de vivienda de buena calidad, asequible y bien localizada. Desde esta perspectiva, los gobiernos en América Latina empezaron a implementar nuevas alternativas en política pública, reconociendo el problema de la calidad de las viviendas, su ubicación, y la dificultad de acceder a ésta. Y mediante el desarrollo de nuevas políticas, se han enfocado en un mercado que se había dejado a un lado, el mercado del alquiler.

Desafortunadamente, la cultura incide en las decisiones de compra de vivienda en un hogar, y pese a que es difícil cambiar este pensamiento; los gobiernos deben entender que debido a las condiciones del mercado, la vivienda propia no debería ser la única opción al momento de ofertar un lugar donde habitar a los ciudadanos.

Como se ha demostrado en diferentes momentos de la investigación, la vivienda de alquiler presenta algunas características positivas para las familias. En primer lugar, la ubicación de estas residencias tiende a ser más céntrica, por lo tanto, se benefician de elementos importantes de la aglomeración. Asimismo, al no tener que pagar cuotas altas para poder residir, se despliega como una opción más asequible que beneficia a la disminución de los asentamientos informales.

La evidencia revisada en la disertación, demuestra que las características de la vivienda de alquiler presentan iguales o mejores condiciones que la vivienda propia en la gran mayoría de países de la región. Y exhibe características de calidad y accesibilidad de servicios básicos, mejores a viviendas informales, sobre todo para los segmentos más bajos de la demanda.

La vivienda social de alquiler no es intrínsecamente superior a la vivienda en propiedad, no es una solución que deba remplazar a otra, por el contrario es una opción más dentro de las múltiples posibilidades de política pública. Este tipo de vivienda otorga beneficios distintos al de la tenencia, y cubre de manera más amplia las preferencias de la demanda. El punto óptimo dentro de las soluciones habitacionales que tome el Estado debe ser balancear los distintos tipos de tenencia de vivienda y ofertar a los consumidores las mejores opciones posibles.

Las preferencias culturales por la casa propia son un desafío constante dentro de los gobiernos, pero se debe tener claro que aunque las familias aspiren ser propietarios de una vivienda, muchas veces no tienen las condiciones económicas necesarias para serlo. Esto quiere decir, que esta aspiración no siempre será lo más conveniente para todas las familias, por lo tanto, es importante otorgar la mejor posibilidad para cada familia. Asimismo, en un contexto donde la propiedad privada es hegemónica, se debe definir las políticas habitacionales con criterios claros y coherentes para integrar la vivienda pública y los programas de vivienda social de alquiler. Es necesario que cualquier intervención sea de forma gradual y se tenga en cuenta las características de la sociedad en el contexto de cada país.

Finalmente, es importante recordar que el arrendamiento puede ser una alternativa menos costosa que otros mecanismos de política habitacional. La combinación de incentivos de oferta y demanda de vivienda de alquiler es clave para lograr cambios significativos en el déficit de vivienda.

## ***Recomendaciones***

Asumiendo el riesgo de que esta disertación sea demasiado general, se han abordado varios elementos que influyen en el problema del mercado habitacional. Si bien esto ha servido para brindar una visión integral del problema, sería útil tomar uno de los elementos descritos en la investigación y estudiar más a fondo la relación de este componente con la provisión de vivienda social dentro del mercado de vivienda.

Esta disertación, no logra definir el precio de alquiler promedio que debería pagarse en caso de aplicar un programa de arrendamiento. Debido a que para determinar un valor de renta sería necesario realizar un estudio a profundidad del mercado habitacional. Razón por la cual, sería de gran importancia complementar el trabajo con una investigación que logre definir aspectos como la demanda esperada de viviendas de alquiler, el precio promedio del alquiler en Quito, la disponibilidad a pagar una renta dentro de las familias de bajos ingresos, entre otros aspectos.

Finalmente, es recomendable que los programas de vivienda social sean actualizados. En los países latinoamericanos y en Ecuador se siguen utilizando propuestas en la política habitacional que han sido utilizadas décadas atrás. Sin embargo, se debe considerar que los mercados cambian, y que si bien dichas políticas funcionaron en su debido momento, los conceptos de otorgar vivienda social en ciudades urbanizadas deben renovarse y adaptarse a las nuevas condiciones y características que tiene el mercado habitacional.

## **Referencias bibliográficas**

- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito*. Quito: Publicaciones Tercer Mundo.
- Acosta, M. (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70*. Quito: FLACSO.
- Agencia Nacional de Vivienda. (Enero de 2019). *Inversión Privada en viviendas promovidas*. Recuperado de [https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id\\_contenido=492](https://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=492)
- Aisha, A. (2015). Policy Implementation: Process and Problems. *International Journal of Social Science and Humanities Research*, 306-311.
- Aisha, A. (2015). Policy Implementation: Process and Problems. *International Journal of Social Science and Humanities Research*, 306-311.
- AME. (marzo de 2014). *Asociación de Municipalidades Ecuatorianas*. Recuperado de <https://ame.gob.ec>
- Arnott, R. (1987). ECONOMIC THEORY AND HOUSING. En E. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (págs. 959-985). Washington: Elsevier Science Publishers.
- Banco Mundial. (2009). *Una nueva geografía económica*. Washington: Mayol Ediciones S.A.
- Beatriz, J., y Condolo, L. (2014). *La situación de la vivienda de interés social en el distrito metropolitano de Quito*. Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Bebczuk, R., y Demaestri, E. (2014). *Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina. Enfoque metodológico*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2014). *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2016). *Slum upgrading and housing in Latin America*. New York: Inter-American Development Bank.
- Blanco, A. (2014). La realidad del alquiler en Latino América y el Caribe. En A. Blanco, V. Fretes, y A. Muñoz, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (págs. 21-61). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en Latinoamérica y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boussagnet, L., Sophie, J., y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Brueckner, J. (1987). Urban Economics. En E. S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (págs. 703-1000). Washington: Elsevier Science Publishers.
- Buckley, R. (2005). Housing Policy in Development Countries; Conjectures and Refutations. En R. Buckley, *Housing Policy in Development Countries; Conjectures and Refutations* (págs. 233-257). Oxford University Press.
- CAF. (2017). Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina.
- Calderón, J. (2014). El potencial del alquiler en la política de vivienda de Perú. En A. G. Blanco, V. Fretes, y A. Muñoz, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (págs. 335-372). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Câmara Brasileira de Indústria y Construcción. (Enero de 2019). *CBIC*. Recuperado de CBIC: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>
- Campoverde, Carlos (2015) Análisis y diagnóstico de nuevas políticas de vivienda social en el Ecuador. Contraste con la experiencia de Ámsterdam (países bajos) (Tesis de maestría en gestión y valoración urbana) Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña
- Cárdenas, F., y Barenboim, A. (2010). Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-200). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 168-181.
- Carpio, J., Carrión, D., Jácome, N., García, J., y Carrión, F. (1987). *El proceso urbano en el Ecuador*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Carreras, A. (2003). El desarrollo económico de América Latina en épocas de globalización- Una agenda de investigación. CEPAL, 1-28.
- Carrillo, Carolina (2013) Análisis de la Influencia de los préstamos hipotecarios otorgados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) - Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), sobre el crecimiento del sector de la construcción, durante el período 2007-2011 (Disertación de Economía, no publicada) Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- Carrión, F. (2016). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. 2-10.
- Castaño, E. (1986). Un modelo de Economía urbana aplicado a ciudades monocéntricas: el caso de Medellín. *Lecturas de Economía*, 137-149.
- CEPAL. (1996). *La Producción de la Vivienda en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerón, M. C. (2006). Metodologías de investigación social. Santiago de Chile: LOM.
- Chatterjee, S. (2003). Agglomeration Economies: The Spark that ignites a city? *Business Review*, 9-20.
- Chiavone, I., Macellaro, M., y Silvera, A. (2014). El alquiler como alternativa real en Uruguay. En V. F. Andrés G. Blanco, *Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido* (págs. 375-398). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Córdova, M. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Íconos*, 127-149.

- Creswell, J. (2014). *Research Design*. Nebraska: SAGE.
- Critelli, G., y Musella, M. (2016). *Social Segregation in Urban Area: the results of a project in the metropolitan city of Reggio Calabria*. Elsevier.
- Del Río, J. P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Denzin K., N., y Lincoln S, Y. (2013). *Las estrategias de investigación cualitativa*. España: Gedisa.
- Domínguez, J., Fernandini, M., Riquelme, L., y Schneider, C. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duranton, G., y Puga, D. (2014). Urban land use. En E. S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (págs. 1-85). Pennsylvania: Elsevier.
- El Comercio. (2014). *El Comercio*. Recuperado de La vivienda social para arrendamiento es una opción ante el déficit de viviendas: <https://www.elcomercio.com/>
- El País. (Marzo de 2017). *El País*. Recuperado de Las nuevas reglas para la vivienda social: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/nuevas-reglas-vivienda-social.html>
- Gatica, F. (1975). La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población. *CELADE*, 9-33.
- Gazzoli, R. (2011). Capítulo 1. En R. Gazzoli, *Vivienda Social: Investigaciones, ensayos y entrevistas* (págs. 12-30). Buenos Aires: Nobuko.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for. *American Political Science Review*, 1-15.
- Gilbert, A. (2001). *Housing in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Gómez, A., y Cuvi, N. (2016). *Asentamientos informales y medio ambiente en Quito*. Quito: FLACSO.
- Gómez, R. (2014). La dimensión valorativa de las ciencias. En R. Gómez, *La dimensión valorativa de las ciencias* (págs. 22-28). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Gonzales, G. (2005). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. *CEPAL*, 115-130.
- Greenstone, M., Hornbeck, R., y Moretti, E. (2010). Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings. *Journal of Political Economy*, 536-598.
- Guevara, Tannia (2013) *Vivienda popular, autoconstrucción, gestión de organizaciones y financiamiento: dos ejemplos en Quito*. (Tesis de maestría en gobierno de la ciudad con mención en desarrollo de la ciudad) Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Guillaume, F. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, C. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graq Hill.

- Hinojosa, Myriam (2017) Entre derecho a la ciudad, segregación y estigma: dos estudios de caso al Sur de Quito (Tesis de maestría de investigación en Estudios Urbanos) Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *INEI*. Recuperado de INEI: <https://www.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009-2017) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENENDU) 2018. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2011-2012) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGHUR). Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2018). Recuperado de: <https://www.iesg.gob.ec/>
- Jargowsky, P. A. (2011). Urban Poverty, Economic Segregation, and Urban Policy. *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, 1-30.
- Jones, C., Leishman, C., y Craig, W. (2005). Housing Market Processes, Urban Housing Submarkets and Planning Policy. *The Town Planning Review*, Vol. 76, 215-233.
- Katzman, R., y Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. CEPAL, 131-150.
- Kim, S., Spence, M., y Arnott, R. (2009). Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies. En C. o. Development, *Urbanization and Growth* (págs. 115-180). Washington: BIRF.
- Leal, J. (2004). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. FES-Sociología, 1-17.
- Lee, S., y Lin, J. (2017). Natural Amenities, Neighbourhood Dynamics, and Persistence in the Spatial Distribution of Income. *Review of Economic Studies*, 1-32.
- Libertun de Duren, N. (2017). *¿Por qué allí?: Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina*. Washington: BID.
- Lias, R. (2002). Housing Affordability: Theoretical Approaches and Practical. Implementation. *Challenges and Opportunities in Housing: New Concepts, Policies and initiatives*, 61-72.
- López, M. (2009). Instituciones e Isomorfismo: Implicaciones en la incertidumbre organizacional. *Revista Mundo: Económico y Empresarial*, 9-15.
- Lora, E. (2008). Calidad de Vida- Más allá de los hechos. Banco Interamericano de Desarrollo, 187-210.
- Martínez, E. (2001). La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios. Urbanismo en América Latina, 309-324.
- Martínez, U. V. (1999). Vivienda e inmigración. En U. M. Veiga, Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España (págs. 2-26). Barcelona: Icaria Editorial.
- McTarnaghan, S., Martín, C., Srini, T., y Collazos, J. (2016). *Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean*. Washington: Instituto Urbano.

- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 141-164.
- Mena, Alexandra (2007) Regularización de los asentamientos informales en Quito: análisis de las políticas públicas. (Tesis de maestría en ciencias sociales con mención en desarrollo local y territorio) Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Mendoza, G., Enrique, C., y Escolar, A. (2015). Las políticas públicas: Cuaderno de notas. Barranquilla: Universidad del Norte.
- MIDUVI. (2014). *Vivienda Social en Arrendamiento, una nueva propuesta para combatir el déficit habitacional en Ecuador*. Recuperado de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/>
- MIDUVI (2015). Informe Nacional del Ecuador. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible Hábitat III. Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- MIDUVI. (2016). Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de Plan Estratégico Institucional: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/>
- Ministerio del Interior, O. P. (2018). *Argentina.gob.ar*. Recuperado de Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar/planvivienda/viviendanacion#8>
- Moreira, J., y Condolo, L. (2014). *La situación de la vivienda de interés social en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Mulligan, G. F., y Carruthers, J. I. (2011). Amenities, Quality of Life, and Regional Development. En G. F. Mulligan, y J. I. Carruthers, *Investigating Quality of Urban Life: Theory, Methods, and Empirical Research* (págs. 107-133). Canada: The George Washington University.
- Muñiz, I., Galindo, A., y García, M. Á. (2003). ¿Es Barcelona una ciudad policéntrica? Departamento Economía Aplicada, 2-30.
- Mundial, B. (2007). *Low-income Housing in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.
- Olarte, E. G., y del Pozo, J. (2012). Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo. *Investigaciones Regionales*, 29-52.
- ONU-HABITAT. (2015). *Déficit Habitacional en América Latina. Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU-HABITAT. (2016). *Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ordenanza Metropolitana No. 0307 (2010). Recuperado de: <http://www7.quito.gob.ec/>
- O'Sullivan, A. (2012). MARKET FORCES IN THE DEVELOPMENT OF CITIES. En A. O'Sullivan, *Urban Economics* (págs. 15-200). New York: McGraw-Hill.
- Pasternak, S., y D'Ottaviano, C. (2014). El alquiler de vivienda en Brasil: limitaciones y perspectivas. En A. Blanco, V. Fretes, y A. Muñoz, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (págs. 133-164). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Plan Nacional de Vivienda. (2017). *Promoción de la vivienda social, línea de acción 1*. Argentina: Ministerio del Interior.
- Proyecto de Ley (S-3814/15) (2015). Recuperado de: [www.senado.gov.ar/](http://www.senado.gov.ar/)
- Reese, E., Almansi, F., Del Valle, J., y Juan, A. (2014). Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina. En A. Blanco, V. Fretes, y A. Muñoz, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (págs. 93-139). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington: BID, 3-45.
- Sabatini, F., Brain, I., Casgrain, A., Mora, P., y Polanco, I. (2014). El alquiler en una política habitacional dinámica en Chile. En BID, *Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido* (págs. 165-204). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 1-10.
- Sánchez, M. (2005). Tenencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México. México: Espacios Públicos.
- Savedra, L. (Noviembre de 2017). *Economía Urbana*. Quito, Ecuador.
- Scarponetti, P. (2011). Relocalización territorial y conflictividad social: un estudio sobre los Barrios Ciudades de Córdoba. En P. Scarponetti, *Ojos que no ven, corazón que no siente* (págs. 10-35). Buenos Aires: Nobuko.
- Sinclair, R. (1967). Von Thunen and Urban Sprawl. *Annals of the Association of American Geographers*, 72-87.
- Smith, T. B. (1973). The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 197-209.
- SNI. (2014). Sistema Nacional de Información. Recuperado de Sistema Nacional de Información: <http://app.sni.gob.ec/>
- Superintendencia de Bancos (2005-2018) Volumen de Crédito (2018). Recuperado de: <https://www.superbancos.gob.ec/>
- Tagle, L. (2016). Política de vivienda de alquiler en Perú. En U. I. Vivienda, *Vivienda en alquiler: retos y oportunidades para atender la demanda de vivienda* (págs. 15-23). Lima: UNIAPRAVI.
- Torres, A. (2001). *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Torres Ramírez, Enrique Jorge (2012, Noviembre) Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia Informe final. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5571/Estudio%20sobre%20el%20mercado%20de%20arrendamiento%20de%20vivienda%20en%20Colombia.pdf?sequence=1> [Consulta: 10/02/2018]
- Tres incentivos para impulsar la vivienda de interés social en el país (2018, junio). El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/>
- Tresserra, M. (2012). *Towards a methodology to identify and characterise urban sub-centers*. España: Regional Studies Association.

- UNIAPRAVI. (2016). *Vivienda en alquiler: retos y oportunidades para atender la demanda de vivienda*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Vaca, Antonio (2015) Incidencia de los Organismos Internacionales en las políticas públicas de hábitat y vivienda: el caso de ONU hábitat y Quito (Tesis de maestría de investigación en Estudios Urbanos) Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valdivia, G. (2016). Oportunidades para el sector construcción en la vivienda en alquiler. En UNIAPRAVI, *La Vivienda en Alquiler: Retos y Oportunidades para Atender la Demanda de Vivienda* (págs. 23-29). Lima: Unión Interamericana para la Vivienda.
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration y Society*, 445-484.
- Veneri, P. (2010). *THE IDENTIFICATION OF SUB-CENTRES*. Italy: UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE.
- Verburg, P., y Ritsema, J. (2004). Determinants of land use change patterns in the Netherlands. *Environmental and Planning*, 125-150.
- Viscari, Jesús (2017) Tendencia del mercado de la construcción en Quito-Ecuador (Tesis de maestría en gestión de la edificación) Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña
- Wheaton, W. (1974). A bid rent approach to housing demand. *Massachusetts Institute of Technology*, 2-7.
- White, M. (1999). Urban areas with decentralized employment: Theory and empirical work. *Handbook of Regional and Urban Economics Volume 3*, 1375-1412.

## Anexos

### Anexo 1: Categorización de las variables

Categorización de la Vivienda				
Código	Material predominante: TECHO	Estado		
		Bueno	Regular	Malo
1	Hormigón / losa / cemento	A	A	B
2	Galvalumen (acero)	A	A	B
3	Asbesto (Eternit)	A	B	C
4	Zinc	A	B	C
5	Teja	A	B	C
6	Palma / paja / hoja	C	C	C
7	Otro	C	C	C
Código	Material predominante: PAREDES	Estado		
		Bueno	Regular	Malo
1	Hormigón / bloque / ladrillo	A	A	B
2	Asbesto / cemento	A	B	C
3	Adobe / tapia	B	B	C
4	Madera	B	B	C
5	Bahareque (caña o carrizo revestido)	B	B	C
6	Caña	C	C	C
7	Otro	C	C	C
Código	Material predominante: PISO	Estado		
		Bueno	Regular	Malo
1	Duela / parquet / tabloncillo / Tablón tratado / piso flotante	A	A	B
2	Cerámica / baldosa / vinyl	A	A	B
3	Mármol / marmetón	A	A	B
4	Cemento / ladrillo	A	B	C
5	Tabla / tablón no tratado	A	B	C
6	Caña	B	C	C
7	Tierra	C	C	C
8	Otro	C	C	C

Elaboración: INEC (2013)

**Anexo 2: Tipología de viviendas para el cálculo del déficit habitacional**

Tipología de viviendas	Materiales - Estado			
	Techo	Pared	Piso	
Dignas o aceptables	A	A	A	
	A	A	B	
	A	B	A	
Déficit cualitativo (Viviendas recuperables) (Viviendas mejorables)	A	A	C	
	A	B	B	
	A	B	C	
	A	C	A	
	A	C	B	
	B	A	A	
	B	A	B	
	B	B	A	
	B	B	B	
	C	A	A	
	C	A	B	
	C	B	A	
	Déficit cuantitativo (Viviendas irrecuperables)	A	C	C
		B	A	C
B		B	C	
B		C	A	
B		C	B	
B		C	C	
C		A	C	
C		B	B	
C		B	C	
C		C	A	
C		C	B	
C	C	C		

Elaboración: INEC (2013)

### **Anexo 3: Sintaxis del cálculo de déficit de vivienda cualitativa y cuantitativa, porcentaje de viviendas deficitarias por tipo de vivienda y servicios básicos en Ecuador y Quito**

#### **\* Déficit habitacional**

##### **\*\*Numerador\*\***

WEIGHT BY fexp.

IF (vi03a = 1 AND vi03b = 1) TECHO = 1.

IF (vi03a = 1 AND vi03b = 2) TECHO = 1.

IF (vi03a = 1 AND vi03b = 3) TECHO = 2.

IF (vi03a = 2 AND vi03b = 1) TECHO = 1.

IF (vi03a = 2 AND vi03b = 2) TECHO = 2.

IF (vi03a = 2 AND vi03b = 3) TECHO = 3.

IF (vi03a = 3 AND vi03b = 1) TECHO = 1.

IF (vi03a = 3 AND vi03b = 2) TECHO = 2.

IF (vi03a = 3 AND vi03b = 3) TECHO = 3.

IF (vi03a = 4 AND vi03b = 1) TECHO = 1.

IF (vi03a = 4 AND vi03b = 2) TECHO = 2.

IF (vi03a = 4 AND vi03b = 3) TECHO = 3.

IF ((vi03a = 5 OR vi03a = 6) AND (vi03b >= 1 AND vi03b <= 3)) TECHO = 3.

IF (vi05a = 1 AND vi05b = 1) PARED = 1.

IF (vi05a = 1 AND vi05b = 2) PARED = 1.

IF (vi05a = 1 AND vi05b = 3) PARED = 2.

IF (vi05a = 2 AND vi05b = 1) PARED = 1.

IF (vi05a = 2 AND vi05b = 2) PARED = 2.

IF (vi05a = 2 AND vi05b = 3) PARED = 3.

IF (vi05a = 3 AND vi05b = 1) PARED = 2.

IF (vi05a = 3 AND vi05b = 2) PARED = 2.

IF (vi05a = 3 AND vi05b = 3) PARED = 3.

IF (vi05a = 4 AND vi05b = 1) PARED = 2.

IF (vi05a = 4 AND vi05b = 2) PARED = 2.

IF (vi05a = 4 AND vi05b = 3) PARED = 3.  
 IF (vi05a = 5 AND vi05b = 1) PARED = 2.  
 IF (vi05a = 5 AND vi05b = 2) PARED = 2.  
 IF (vi05a = 5 AND vi05b = 3) PARED = 3.  
 IF ((vi05a = 6 OR vi05a =7) AND (vi05b >= 1 AND vi05b <= 3)) PARED = 3.  
 IF (vi04a <= 3 AND vi04b = 1) PISO = 1.  
 IF (vi04a <= 3 AND vi04b = 2) PISO = 1.  
 IF (vi04a <= 3 AND vi04b = 3) PISO = 2.  
 IF (vi04a = 4 AND vi04b = 1) PISO = 1.  
 IF (vi04a = 4 AND vi04b = 2) PISO = 2.  
 IF (vi04a = 4 AND vi04b = 3) PISO = 3.  
 IF (vi04a = 5 AND vi04b = 1) PISO = 1.  
 IF (vi04a = 5 AND vi04b = 2) PISO = 2.  
 IF (vi04a = 5 AND vi04b = 3) PISO = 3.  
 IF (vi04a = 6 AND vi04b = 1) PISO = 2.  
 IF (vi04a = 6 AND vi04b = 2) PISO = 3.  
 IF (vi04a = 6 AND vi04b = 3) PISO = 3.  
 IF ((vi04a = 7 OR vi04a =8) AND (vi04b >= 1 AND vi04b <= 3)) PISO = 3.

RECODE PISO (SYSMIS = 3).

COMPUTE COMBINA = TECHO \* 100 + PARED \* 10 + PISO.

recode combina (111=1) (112=1) (113=2) (121=1) (122=2) (123=2) (131=2) (132=2) (133=3) (211=2) (212=2) (213=3) (221=2) (222=2) (223=3) (231=3) (232=3) (233=3) (311=2) (312=2) (313=3) (321=2) (322=3) (323=3) (331=3) (332=3) (333=3) into tipolviv.

VAL LAB TIPOLVIV 1'Acceptables' 2'Recuperables' 3'Irrecuperables'.

**\*\*Denominador\*\***

IF (combina<>0) VIVTOT = 1.

**\*Acceso a Servicios Básicos**

IF (vi09 = 1 OR vi09 = 2) Excretas = 1.

IF (vi09 = 3 OR vi09 = 4 OR vi09 = 5) Excretas = 2.

VAL LAB Excretas 1'Vivienda adecuada' 2'Vivienda deficitaria'

IF (vi10 = 1 OR vi10 = 2) Agua = 1.

IF (vi10 = 3 OR vi10 = 4 OR vi10 = 5 OR vi10 = 6 OR vi10 = 7) Agua = 2.

VAL LAB Agua 1'Vivienda adecuada' 2'Vivienda deficitaria'

IF (vi12 = 1 OR vi12 = 2) Energia = 1.

IF (vi12 = 3 OR vi12 = 4) Energia = 2.

VAL LAB Energia 1'Vivienda adecuada' 2'Vivienda deficitaria'

IF (vi13 = 1 OR vi13 = 2) Basura = 1.

IF (vi13 = 3 OR vi13 = 4 OR vi13 = 5) Basura = 2.

VAL LAB Basura 1'Vivienda adecuada' 2'Vivienda deficitaria'

joinby ciudad zona sector panelm vivienda hogar using "C:\Users\Carolina Cevallos\Documents\Tesis\Datos Calculo deficit\200912\_EnemduBDD\_viviendahogar.sav".

DATASET NAME ConjuntoDatos1 WINDOW=FRONT

**\*Tipo de vivienda**

IF (vi02 = 1 OR vi02 = 2) Tipo = 1.

IF (vi02 = 3 OR vi02 = 4 OR vi02 = 5 OR vi02 = 6 OR vi02 = 7) Tipo = 2.

VAL LAB Tipo 1'Vivienda adecuada' 2'Vivienda deficitaria'