

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

| | |
|--|-----|
| Presentación | 9 |
| Prólogo | 11 |
| <i>Jaime Erazo Espinosa</i> | |
| CAPÍTULO I | |
| INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO | |
| Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina | 29 |
| <i>Pedro Abramo</i> | |
| La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? | 59 |
| <i>Emilio Duhau</i> | |
| CAPÍTULO II | |
| DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN | |
| Nota introductoria al capítulo II. | 89 |
| <i>Franklin Solano</i> | |
| Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. | 93 |
| <i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i> | |
| Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social. | 123 |
| <i>Victor Delgadillo</i> | |

| | | | |
|--|-----|---|-----|
| Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador | 145 | Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980). | 323 |
| <i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i> | | <i>Verónica Martínez-Flores</i> | |
| Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). | 169 | Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica | 345 |
| <i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i> | | <i>Magela Cabrera Arias</i> | |
| CAPÍTULO III | | Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires | |
| HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA | | <i>Pablo Vitale</i> | |
| Nota introductoria al Capítulo III | 205 | CAPÍTULO V | |
| <i>Walter Fernando Brites</i> | | VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I) | |
| La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano | 211 | Nota introductoria al Capítulo V | 393 |
| <i>Julia M. Ramos</i> | | <i>Magela Cabrera Arias</i> | |
| Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. | 233 | La informalidad institucionalizada en México. | 399 |
| <i>Paola Siclari Bravo</i> | | <i>Laura Carrillo Martínez</i> | |
| Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación | 281 | El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá | 417 |
| <i>I. Miriam Chugar Z.</i> | | <i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i> | |
| CAPÍTULO IV | | Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA | | <i>Ninotchka Matute R.</i> | |
| Nota introductoria al Capítulo IV | 301 | Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009). | |
| <i>Victor Delgadillo</i> | | 447 | |
| Construyendo viviendas y destruyendo ciudades | 307 | <i>Cintia Portugal Viana</i> | |
| <i>Franklin Solano Castro</i> | | | |

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

| | |
|--|-----|
| Nota introductoria al Capítulo VI | 467 |
| <i>María Mercedes Di Virgilio</i> | |
| Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna | 471 |
| <i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i> | |
| Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008 | 517 |
| <i>Andrés Forero Perilla</i> | |
| La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil | 545 |
| <i>Gabriela Navas Perrone</i> | |
| Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. | 565 |
| <i>Ilionor Louis</i> | |
| ANEXOS | |
| Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010 | 579 |
| <i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i> | |
| Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . . | 587 |
| <i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i> | |
| Autores | 591 |

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna¹

Silvana Ruiz Pozo*, Nancy Sánchez Romero**
y Vanessa Pinto Valencia***

Resumen

La problemática de la vivienda constituye el reflejo más elocuente de la situación de exclusión social y económica en la que se debaten buena parte de las familias ecuatorianas. Ella revela, además, las inequidades regionales y los desencuentros entre la demanda de vivienda y la capacidad de respuesta del Estado y la sociedad.

Frente a este contexto se presenta algunos elementos de la experiencia del programa Paso a Paso, el cual ha implementado una propuesta de acceso a vivienda digna para familias de bajos ingresos a través del microcrédito, alianzas estratégicas y la articulación de actores que apuntan a la construcción de una política de vivienda incluyente y sostenible en Ecuador.

Palabras clave: vivienda, alianzas estratégicas, política de vivienda.

Abstract

The housing problematic is the most eloquent reflection of the situation of social and economic exclusion in which most Ecuadorian families find themselves. It also reveals the regional inequities and the discrepancy between the housing demands and the response capacity of the State and society.

Within this context we present some elements of the experience of the Paso a Paso program (Step by Step), which has implemented an idea for access to dignified housing for low-income families through microcredit, strategic alliances, and the articulation of stakeholders, all of which go towards the construction of an inclusive and sustainable housing policy in Ecuador.

Keywords: housing, strategic alliances, housing policies.

1 Este artículo constituye una actualización de la sistematización del programa Paso a Paso publicada en abril 2011, contemplada en el proyecto apoyado por el BID.

* Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad y Contrato Social por la Vivienda de Ecuador (CSV).

** Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad.

*** Programa Paso a Paso del Centro de Investigaciones Ciudad y Contrato Social por la Vivienda de Ecuador (CSV).

Introducción

El presente artículo desarrolla una contextualización de la problemática de la vivienda en Ecuador a través de los indicadores socioeconómicos y habitacionales disponibles, con un análisis particular de las condiciones de acceso al crédito existentes en función del nivel de ingreso de las familias y la oferta del sistema financiero.

Además, se presentan los antecedentes, objetivos y estrategias del programa Paso a Paso, y su misión de facilitar el acceso de las familias de menores recursos económicos a una vivienda adecuada, y se contrasta esta experiencia con las potencialidades y limitaciones de la actual política habitacional.

Finalmente, a partir de esta información se realiza un análisis de los logros del programa en relación a sus componentes de crédito, capacitación de actores e incidencia política, y se plantan algunas conclusiones, lecciones aprendidas y nuevos retos para el futuro.

El contexto ecuatoriano

Ecuador cuenta con una población de más de 14 millones de habitantes, de los cuales casi las dos terceras partes habita en las ciudades –caracterizadas por una mayor dinámica demográfica– y un poco más de un tercio en el área rural –que ostenta un crecimiento vegetativo menor. Sin embargo, cabe destacar que se observa un incremento en la tasa de crecimiento de la zona rural en el último período censal lo cual se explica no precisamente por una reactivación económica que se pudiera traducir en una inusitada dinámica de la población rural, sino que refleja los fenómenos de conurbación que viven las principales ciudades del país, donde los territorios rurales son ocupados por la población que económicamente depende de las ciudades sin que por esto se modifique su condición administrativa de parroquias rurales, como es el ejemplo de la Parroquia Calderón en el DMQ.

En todo caso, se puede observar que tanto en el área rural como en la urbana, se ha manifestado una tendencia de desaceleración del crecimiento

demográfico a partir de las décadas de los setenta y ochenta, respectivamente, con la salvedad señalada en el párrafo anterior.

Cuadro N.º 1
Ecuador: población por área (1974, 1982, 1990, 2001 y 2010)

| Población / Año | 1974 | 1982 | 1990 | 2001 | 2010 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Ecuador total | 6 521 710 | 8 060 712 | 9 648 189 | 12 156 608 | 14 483 499 |
| Área urbana | 2 698 722 | 3 968 362 | 5 345 858 | 7 431 355 | 9 090 786 |
| Área rural | 3 822 988 | 4 092 350 | 4 302 331 | 4 725 253 | 5 392 713 |
| Tasa anual de crecimiento demográfico | 1962-1974 | 1974-1982 | 1982-1990 | 1990-2001 | 2001-2010 |
| Ecuador total | 3,19% | 2,68% | 2,27% | 2,12% | 1,97% |
| Área urbana | 4,39% | 4,94% | 3,79% | 3,04% | 2,26% |
| Área rural | 2,44% | 0,85% | 0,63% | 0,86% | 1,48% |
| Tasa de urbanización / Año | 1974 | 1982 | 1990 | 2001 | 2010 |
| Ecuador total | 41,38% | 49,23% | 55,41% | 61,13% | 62,77% |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de INEC, www.inec.gob.ec, acceso 17 de septiembre de 2012; citado por S. Ruiz (1987/2009)

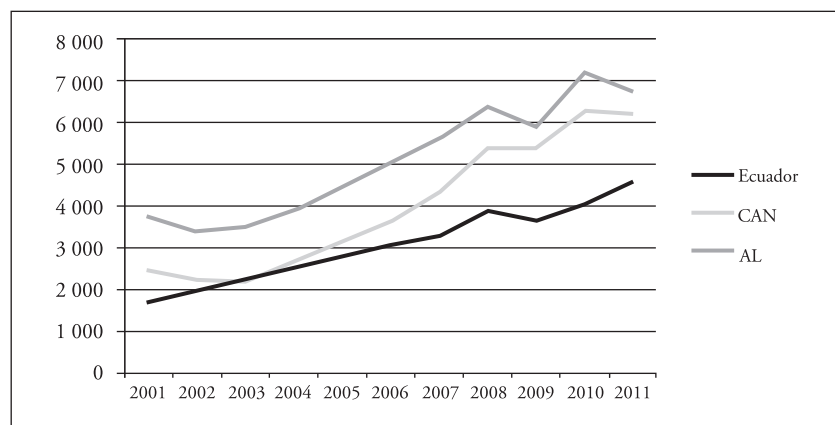
En cuanto a la economía nacional, es notorio un incremento del PIB per cápita, el cual se ha elevado en 269,86 % entre 2001 y 2011 (al pasar de 1 693 a 4 569 dólares americanos) (BM, 2012), con una tendencia a incrementarse en 2011, mientras que en el mismo año en la CAN y AL la tendencia es regresiva.

Cuadro N.º 2
Ecuador, CAN y América Latina: PIB per cápita por año en dólares (2001-2011)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ecuador | 1 693 | 1 936 | 2 187 | 2 471 | 2 751 | 3 058 | 3 286 | 3 856 | 3 648 | 4 008 | 4 569 |
| CAN | 2 423 | 2 212 | 2 183 | 2 615 | 3 111 | 3 622 | 4 308 | 5 356 | 5 323 | 6 235 | 6 175 |
| AL | 3 727 | 3 370 | 3 464 | 3 862 | 4 435 | 4 990 | 5 616 | 6 380 | 5 898 | 7 183 | 6 754 |

Fuente: elaboración propia sobre datos de Banco Mundial (2012)

Gráfico N.º 1
Ecuador, CAN y América Latina: PIB per cápita por año (2001-2009)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Banco Mundial (2012)

También se observa una mejoría desde el punto de vista de la equidad. De los datos disponibles (período 2003-2011), podemos aseverar que la pobreza se redujo en 20,5 puntos porcentuales, y la extrema pobreza, en 15,2. La gran brecha de mayor pobreza en el campo se mantiene, con una leve variación, lo que se refleja en las condiciones habitacionales, como veremos más adelante (Acosta et al., 2009; SIN, 2012).

Cuadro N.º 3
Ecuador: incidencia de la pobreza por ingreso por área (2003-2011)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Pobreza nacional (%) | 49,1 | 43,8 | 41,9 | 37,6 | 36,7 | 35,1 | 36,0 | 32,8 | 28,6 |
| Extrema pobreza nacional (%) | 26,8 | 22,8 | 22,0 | 16,9 | 16,5 | 15,7 | 15,4 | 13,1 | 11,6 |
| Pobreza urbana (%) | | | | 25,9 | 24,3 | 22,0 | 25,0 | 22,5 | 17,4 |
| Pobreza rural (%) | | | | 60,6 | 61,3 | 59,7 | 57,5 | 53,0 | 50,9 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de Acosta et al. (2009) y Sistema Nacional de Información (2012)

El problema de la vivienda en Ecuador

Para esbozar una panorámica sobre el tema habitacional en Ecuador tomamos la información del Censo de Población y Vivienda 2010. Una caracterización rápida se puede resumir de la siguiente manera.

Déficit acumulado

- El mayor número de viviendas deficitarias se halla en las ciudades (ver Cuadro N.º 4).
- A pesar de lo anterior, el porcentaje de viviendas deficitarias es más alto en las áreas rurales, congruentemente con el mayor índice de pobreza en las mismas (ver Cuadros N.º 3 y N.º 4).
- El ítem de mayor déficit corresponde a la ausencia de alcantarillado tanto en el área urbana como en el área rural (ver Cuadro N.º 4).
- El servicio de mayor accesibilidad es la energía eléctrica, aunque prevalece un importante 11,95% de familias sin ella en las áreas rurales (ver Cuadro N.º 4).
- Respecto al hacinamiento, tenemos que el porcentaje más alto se encuentra en el campo aunque por la distribución poblacional el mayor número de hogares hacinados se encuentra en las ciudades.

- En cuanto al déficit de servicios, el mayor déficit corresponde a la ausencia de alcantarillado en el área urbana y a la carencia de agua de red pública en el área rural (ver Cuadro N.º 4).
- Por otro lado, el servicio de mayor accesibilidad es la energía eléctrica.

Cuadro N.º 4
Ecuador: hacinamiento y déficit de dotación de servicios por área (2010)

| 2010 | Total | | Área urbana | | Área rural | |
|---|-----------|---------|-------------|---------|------------|---------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Viviendas ocupadas | 3 748 919 | 100,00% | 2 801 651 | 100,00% | 947 268 | 100,00% |
| Viviendas sin servicio de energía eléctrica | 255 370 | 6,81% | 93 143 | 3,89% | 162 227 | 11,95% |
| Viviendas sin agua de red pública | 1 050 335 | 28,02% | 594 471 | 21,22% | 455 864 | 48,12% |
| Hogares | 3 810 548 | 100,00% | 2 852 977 | 100,00% | 957 571 | 100,00% |
| Hogares hacinados | 667 738 | 17,52% | 475 640 | 16,67% | 192 098 | 20,06% |
| Hogares sin alcantarillado en el área urbana, y sin alcantarillado ni pozo séptico en el área rural | 1 330 617 | 34,92% | 693 572 | 29,00% | 637 045 | 46,93% |
| Hogares sin servicio higiénico exclusivo en el área urbana, y sin servicio higiénico (exclusivo o compartido) ni letrina en el área rural | 561 106 | 14,73% | 331 970 | 13,61% | 229 136 | 16,71% |

Fuente: elaboración propia sobre datos del INEC (2010)

Con base en la metodología establecida por MIDUVI, la cual clasifica el parque habitacional en viviendas: aceptables, mejorables (déficit cualitativo) e irrecuperables (déficit cuantitativo), a partir del análisis del material usado en sus componentes (piso, paredes y techo) y del estado del mismo (bueno, regular o malo), se determina, según las cifras del último censo, que el déficit cualitativo de vivienda en Ecuador es del 33, 12% mientras que el déficit cuantitativo es de 18,88%.

El mayor número de viviendas deficitarias se halla en las ciudades aunque el porcentaje de viviendas deficitarias es más alto en las áreas rurales, congruentemente con el mayor índice de pobreza en las mismas (Ver Cuadro N.º 5).

Cuadro N.º 5
Ecuador: déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (2010)

| | Aceptables | Mejorables (déficit cualitativo) | Irrecuperable (déficit cuantitativo) | Viviendas |
|-----------------|------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| Área rural | 334 236 | 328 713 | 284 319 | 947 268 |
| Área urbana | 1 465 248 | 912 921 | 423 482 | 2 801 651 |
| Nacional | 1 799 484 | 1 241 634 | 707 801 | 3 748 919 |
| | | | | |
| | Aceptables | Cualitativo | Cuantitativo | Viviendas |
| Área rural | 35,28% | 34,70% | 30,01% | 100,00% |
| Área urbana | 52,30% | 32,59% | 15,12% | 100,00% |
| Nacional | 48,00% | 33,12% | 18,88% | 100,00% |

Fuente: elaboración propia sobre datos del Sistema Nacional de Información (2012)

Demanda anual de nuevas viviendas

Tomando en cuenta la población del país en 2010, en el área urbana y rural, la situación de pobreza y el crecimiento poblacional, podemos deducir que la demanda anual de viviendas para nuevos hogares sería de casi ochenta mil unidades al año, de las cuales solo alrededor de catorce mil corresponden a las áreas rurales.

A partir de ese dato y aplicando el índice de pobreza del Sistema Nacional de Información (2012) disponible para 2011, podemos estimar la demanda anual de viviendas para familias bajo la línea de pobreza en 14 507 en las ciudades y de 7 511 unidades en las áreas rurales, tomando en cuenta los procesos de conurbación.

Cuadro N.º 6
Ecuador: número de hogares e índice de pobreza por área (2010)

| | Total | | Área urbana | | Área rural | |
|---|-----------|--------|-------------|--------|------------|--------|
| | | | | | | |
| Hogares 2010 | 3 810 548 | 100% | 2 852 977 | 75% | 957 571 | 25% |
| Hogares bajo la línea de pobreza | 1 249 860 | 32, 8% | 641 920 | 22, 5% | 507 513 | 53, 0% |
| Tasa de crecimiento poblacional anual estimado | | 1,96% | | 2,26% | | 1,48% |
| Demanda anual de vivienda para nuevos hogares a partir de 2010 | 78 649 | | 64 477 | | 14 172 | |
| Demanda anual de vivienda para nuevos hogares pobres a partir de 2010 | 22 019 | | 14 507 | | 7 511 | |

Fuente: elaboración propia sobre datos de SNI (2012)

En resumen, a partir del mapeo del déficit cualitativo y cuantitativo, podemos decir que la política de vivienda del Estado y los esfuerzos del conjunto de actores públicos, privados y comunitarios deberían focalizarse en el mejoramiento habitacional para las áreas rurales, y en el mejoramiento habitacional y barrial para las áreas urbanas, así como en asegurar la provisión de viviendas nuevas, especialmente orientadas a familias de bajos ingresos. Una ausencia de respuesta a esta demanda o una respuesta inadecuada se traduciría en el incremento del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.

Crédito para vivienda

En Ecuador, el sistema financiero regulado por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) está conformado por los bancos privados, las cooperativas de ahorro y crédito, las mutualistas, las sociedades financieras, el BIESS y la banca pública. A continuación se presenta la evolución del número de entidades en la última década.

Cuadro N.º 7
Ecuador: número de entidades financieras reguladas por la SBS (2002-2012)

| Año/Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Bancos | 22 | 23 | 25 | 25 | 24 | 24 | 24 | 25 | 25 | 26 | 26 |
| Cooperativas | 27 | 28 | 33 | 37 | 37 | 38 | 36 | 37 | 37 | 39 | 39 |
| Sociedades financieras | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 11 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Mutualistas | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Banca pública | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| BIESS | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 |
| Total | 67 | 68 | 75 | 78 | 78 | 78 | 74 | 76 | 76 | 79 | 79 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Casi la mitad del total de las entidades corresponde a las cooperativas de ahorro y crédito, aunque su peso es menor en cuanto al volumen de cartera, el cual alcanza, en junio 2012, el 12% de la cartera total de las entidades reguladas por la SBS.

A continuación se presenta un cuadro 7 que resume la variación que experimentada en el peso relativo de los activos, sensiblemente influenciada en los últimos cuatro años por el peso de la cartera de las entidades públicas y especialmente por de la del BIESS. Cabe destacar el constante crecimiento absoluto y relativo de la cartera de las cooperativas y por otro lado la pérdida de peso relativo de la cartera de los bancos privados.

Cuadro N.º 8
Ecuador- entidades financieras: cartera por tipo de entidad sobre cartera total (2002-2012)

| Año/ Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Bancos | 73% | 71% | 72% | 72% | 74% | 72% | 72% | 67% | 65% | 60% | 59% |
| Cooperativas | 4% | 6% | 8% | 8% | 8% | 10% | 9% | 10% | 11% | 11% | 12% |
| Sociedades financieras | 6% | 7% | 6% | 7% | 7% | 7% | 6% | 6% | 5% | 5% | 5% |
| Mutualistas | 2% | 3% | 3% | 3% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 1% | 1% |
| Banca pública | 14% | 13% | 11% | 10% | 9% | 9% | 11% | 15% | 16% | 14% | 12% |
| BIESS | - | - | - | - | - | - | - | - | 1% | 9% | 12% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Si observamos los cuadros N.º 9 y N.º 10, cabe destacar que luego de la crisis sufrida por el sistema financiero a finales de la década de los noventa, el crédito se ha recuperado a ritmos impresionantes; entre 2002 y 2012, la cartera de las entidades financieras se sextuplicó, siendo el desarrollo del sector cooperativo el de mayor crecimiento relativo: su cartera se multiplicó 15,56 veces en ese período, mientras que la cartera de los bancos privados se multiplicó 4,86 veces. Inclusive en el año 2009 caracterizado por la crisis internacional que golpeó a la economía nacional, se observa un moderado incremento de la cartera total del sistema, sostenido por el incremento de la cartera de las entidades públicas. A partir de 2010 el crecimiento está motivado por la incursión del BIESS. De manera particular, las cooperativas han mantenido un incremento constante de su cartera de crédito a pesar de los avatares de la economía.

Cuadro N.º 9
Ecuador- entidades financieras: volumen de cartera según tipo de entidad, en millones de dólares, 2002-2012

| Año/ Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Bancos | 3 047 | 3 339 | 4 260 | 5 435 | 6 790 | 7 571 | 9 635 | 9 454 | 11 361 | 13 677 | 14 815 |
| Cooperativas | 188 | 292 | 472 | 623 | 761 | 1 012 | 1 269 | 1 396 | 1 851 | 2 537 | 2 925 |
| Sociedades financieras | 253 | 316 | 379 | 510 | 653 | 701 | 812 | 792 | 958 | 1 142 | 1 150 |
| Mutualistas | 99 | 121 | 167 | 202 | 222 | 258 | 230 | 222 | 264 | 340 | 351 |
| Banca pública | 602 | 608 | 628 | 736 | 787 | 995 | 1 522 | 2 175 | 2 867 | 3 105 | 3 124 |
| BIESS | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 217 | 1 942 | 2 938 |
| Total | 4 191 | 4 675 | 5 906 | 7 506 | 9 212 | 10 536 | 13 467 | 14 039 | 17 518 | 22 743 | 25 303 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 10
Ecuador- entidades financieras: incremento anual de volumen de cartera según tipo de entidad, en porcentaje (2002-2012)

| Año/ Entidades | 2002- 2003 | 2003- 2004 | 2004- 2005 | 2005- 2006 | 2006- 2007 | 2007- 2008 | 2008- 2009 | 2009- 2010 | 2010- 2011 | 2011- junio 2012 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Bancos | 10% | 28% | 28% | 25% | 12% | 27% | -2% | 20% | 20% | 8% |
| Cooperativas | 55% | 62% | 32% | 22% | 33% | 25% | 10% | 33% | 37% | 15% |
| Sociedades financieras | 25% | 20% | 35% | 28% | 7% | 16% | -2% | 21% | 19% | 1% |
| Mutualistas | 22% | 38% | 21% | 10% | 16% | -11% | -4% | 19% | 29% | 3% |
| Banca pública | 1% | 3% | 17% | 7% | 26% | 53% | 43% | 32% | 8% | 1% |
| BIESS | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 796% | 51% |
| Total | 12% | 26% | 27% | 23% | 14% | 28% | 4% | 25% | 30% | 11% |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

La cartera hipotecaria tiene un peso relativamente bajo con relación a la cartera total de las entidades financieras, salvo en el caso de las mutualistas. En el conjunto del sistema su peso relativo se incrementó del 9% al 12% entre 2002 y 2004, y se ha mantenido con ligeros altibajos en esos porcentajes hasta junio 2012, habiendo reflejado un peso mayor en 2007. Si se hace un análisis por tipo de entidad el incremento relativo con relación a la cartera total de cada entidad solo es evidente en el caso de los bancos privados. El dinamismo mostrado por las cooperativas en cuanto a crecimiento de la cartera total es menor en cuanto a cartera de vivienda –aunque no sea nada despreciable.

Cuadro N.º 11

Ecuador- entidades financieras: relación de cartera de vivienda sobre la cartera total por tipo de entidad, en porcentaje (2002-2012)

| Año / Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Bancos | 8% | 9% | 11% | 11% | 12% | 13% | 14% | 14% | 13% | 10% | 9% |
| Cooperativas | 16% | 19% | 18% | 15% | 14% | 12% | 11% | 10% | 10% | 9% | 8% |
| Sociedades financieras | 1% | 1% | 2% | 3% | 3% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% | 0% |
| Mutualistas | 66% | 73% | 77% | 74% | 70% | 70% | 69% | 62% | 51% | 53% | 49% |
| Banca pública | 8% | 3% | 2% | 1% | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| BIESS | - | - | - | - | - | - | - | - | 53% | 45% | 45% |
| Total | 9% | 10% | 12% | 12% | 12% | 13% | 12% | 12% | 11% | 12% | 12% |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

En términos absolutos, la cartera total de crédito hipotecario se multiplicó por casi ocho veces entre 2002 y junio de 2012, pasando de 393 millones de dólares a 3 108 millones. En 2009, se observó un decrecimiento leve de la misma. Si la crisis del 2009 tuvo su efecto en el sistema financiero fue efectivamente en la depresión de la cartera de vivienda.

Cuadro N.º 12
Ecuador: cartera de vivienda de las entidades financieras (millones de dólares)

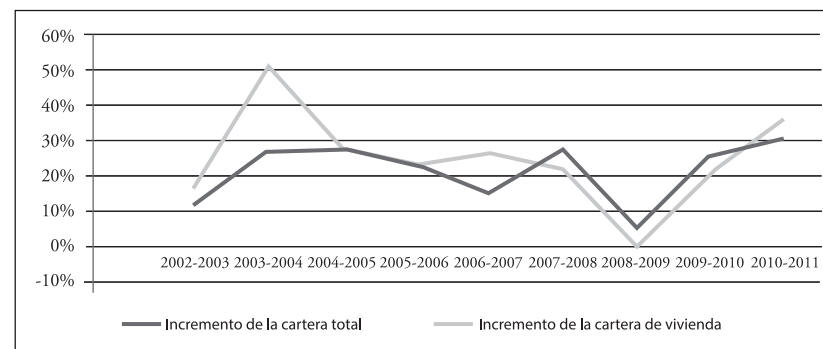
| Año / Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bancos | 246 | 291 | 454 | 610 | 781 | 1 021 | 1 308 | 1 310 | 1 466 | 1 325 | 1 355 |
| Cooperativas | 30 | 56 | 86 | 94 | 104 | 122 | 143 | 144 | 193 | 223 | 235 |
| Sociedades financieras | 4 | 4 | 7 | 13 | 18 | 14 | 12 | 11 | 9 | 6 | 6 |
| Mutualistas | 65 | 88 | 128 | 150 | 155 | 179 | 159 | 138 | 135 | 180 | 171 |
| Banca pública | 47 | 17 | 11 | 7 | 18 | 19 | 21 | 19 | 23 | 20 | 18 |
| BIESS | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | 114 | 881 | 1 324 |
| Total | 393 | 456 | 687 | 875 | 1 076 | 1 356 | 1 642 | 1 622 | 1 942 | 2 636 | 3 108 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

La dinámica de crecimiento de la cartera de vivienda fue mayor a la de la cartera total entre 2003 y 2004, en 2007 y a partir de 2011.

Gráfico N.º 2

Ecuador- entidades financieras: incremento anual de la cartera de vivienda y de la cartera total



Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

El BIESS, entidad que incursiona en el crédito desde 2010, en dos años alcanza la sorprendente cifra del 43% del total de la cartera de vivienda del sistema. Las cooperativas luego de una elevación importante en 2004, en 2012 mantienen su peso relativo similar al de 2002. El resto de entidades disminuyen su peso relativo de manera drástica.

Cuadro N.º 13

Ecuador- entidades financieras: cartera de vivienda/cartera total en porcentaje

| Año / Entidades | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | junio 2012 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|------------|
| Bancos | 63% | 64% | 66% | 70% | 73% | 75% | 80% | 81% | 76% | 50% | 44% |
| Cooperativas | 8% | 12% | 13% | 11% | 10% | 9% | 9% | 9% | 10% | 8% | 8% |
| Sociedades financieras | 1% | 1% | 1% | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% | 0% | 0% | 0% |
| Mutualistas | 17% | 19% | 19% | 17% | 14% | 13% | 10% | 9% | 7% | 7% | 5% |
| Banca pública | 12% | 4% | 2% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| BIESS | - | - | - | - | - | - | - | - | 6% | 33% | 43% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | | |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

A partir de los cuadros que se presentan a continuación ahora queremos esbozar la focalización que tendría la cartera hipotecaria.

Cuadro N.º 14

Ecuador- entidades financieras: número de créditos de vivienda por año por tipo de entidad (2002-2012)

| Año | Bancos privados | Cooperativas | Mutualistas | Sociedades financieras | Banca pública | BIESS | Total sistema financiero |
|--------|-----------------|--------------|-------------|------------------------|---------------|--------|--------------------------|
| 2002 | 6 724 | 5 843 | 1 834 | 191 | 609 | | 15 201 |
| 2003 | 7 989 | 8 474 | 3 440 | 481 | 120 | | 20 504 |
| 2004 | 13 827 | 10 059 | 4 972 | 751 | 183 | | 29 792 |
| 2005 | 9 655 | 7 427 | 5 535 | 805 | 211 | | 23 633 |
| 2006 | 13.910 | 5 812 | 5 838 | 643 | 3 114 | | 29 317 |
| 2007 | 14 431 | 5 192 | 5 186 | 279 | 1.368 | | 26 456 |
| 2008 | 14 980 | 3 956 | 5 476 | 206 | 470 | | 25 088 |
| 2009 | 9 283 | 2 768 | 3 823 | 110 | 807 | | 16 791 |
| 2010 | 10 539 | 4 751 | 4 251 | 26 | 278 | 3 439 | 19 845 |
| 2011 | 9 669 | 4 459 | 3 725 | 17 | 67 | 21 512 | 17 937 |
| Jun-12 | 4 181 | 1 812 | 1 684 | 4 | 54 | 12 088 | 7 735 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 15

Ecuador- entidades financieras: monto colocado en vivienda por tipo de entidad, en miles de dólares (2001-2012)

| Año | Bancos privados | Cooperativas | Mutualistas | Sociedades financieras | Banca pública | BIESS | Total sistema financiero |
|------|-----------------|--------------|-------------|------------------------|---------------|-------|--------------------------|
| 2002 | 93 462,3 | 16 005,7 | 26 446,8 | 2 133,1 | 9 307,8 | | 147 355,7 |
| 2003 | 14 6911,7 | 43 511,7 | 55 298,0 | 4 188,2 | 514,5 | | 250 424,1 |
| 2004 | 277 245,4 | 70 698,2 | 84 279,7 | 9 064,1 | 627,5 | | 441 914,8 |
| 2005 | 293 632,3 | 68 785,8 | 111 457,7 | 14 140,1 | 796,9 | | 488 812,7 |
| 2006 | 446 790,2 | 67 753,8 | 121 703,1 | 13 000,7 | 14 868,8 | | 664 116,6 |

| | | | | | | | |
|--------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|-----------|
| 2007 | 482 848,0 | 68 256,1 | 134 636,8 | 5 637,2 | 7 978,6 | | 699 356,8 |
| 2008 | 559 195,2 | 65 489,9 | 146 734,2 | 4 577,0 | 1 522,0 | | 777 518,2 |
| 2009 | 386 852,7 | 45 581,4 | 99 828,9 | 2 448,4 | 3 003,3 | | 537 714,7 |
| 2010 | 472 766,9 | 95 937,0 | 116 686,1 | 905,8 | 1 276,7 | 114 402,7 | 687 572,5 |
| 2011 | 472 007,8 | 103 997,9 | 118 980,8 | 609,1 | 246,0 | 766 414,0 | 695 841,7 |
| Jun-12 | 216 023,8 | 46 245,6 | 59 133,3 | 194,6 | 266,3 | 443 072,6 | 321 863,7 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 16
Ecuador - entidades financieras: monto promedio de crédito de vivienda por tipo de entidad (2001-2012)

| Año | Bancos privados | Cooperativas | Mutualistas | Sociedades financieras | Banca pública | BIESS | Total sistema financiero |
|--------|-----------------|--------------|-------------|------------------------|---------------|--------|--------------------------|
| 2002 | 13 900 | 2 739 | 14 420 | 11 168 | 15 284 | | 9 694 |
| 2003 | 18 389 | 5 135 | 16 075 | 8 707 | 4 287 | | 12 213 |
| 2004 | 20 051 | 7 028 | 16 951 | 12 069 | 3 429 | | 14 833 |
| 2005 | 30 412 | 9 262 | 20 137 | 17 565 | 3 777 | | 20 683 |
| 2006 | 32 120 | 11 658 | 20 847 | 20 219 | 4 775 | | 22 653 |
| 2007 | 33 459 | 13 146 | 25 962 | 20 205 | 5 832 | | 26 435 |
| 2008 | 37 329 | 16 555 | 26 796 | 22 218 | 3 238 | | 30 992 |
| 2009 | 41 673 | 16 467 | 26 113 | 22 258 | 3 722 | | 32 024 |
| 2010 | 44 859 | 20 193 | 27 449 | 34 838 | 4 592 | 33 266 | 34 647 |
| 2011 | 48 817 | 23 323 | 31 941 | 35 828 | 3 672 | 35 627 | 38 794 |
| Jun-12 | 51 668 | 25 522 | 35 115 | 48 660 | 4 932 | 36 654 | 41 611 |

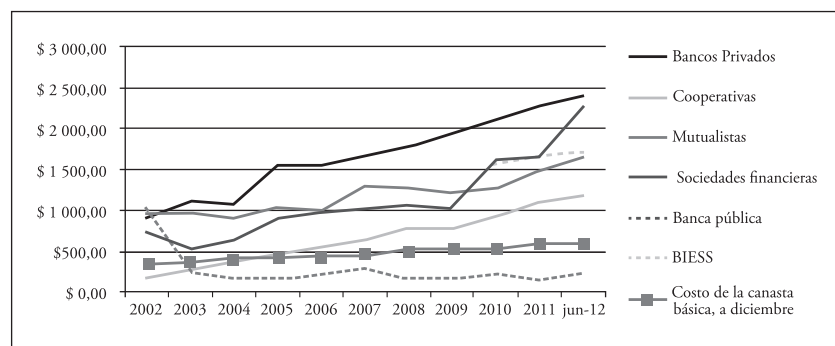
Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Cuadro N.º 17
Estimación de ingresos mínimos para el pago del crédito promedio por entidad, aplicando índice del 30% de ingresos para el pago del crédito

| Año | Bancos privados | Cooperativas | Mutualistas | Sociedades financieras | Banca pública | BIESS | Costo de la canasta básica, diciembre |
|--------|-----------------|--------------|-------------|------------------------|---------------|-------------|---------------------------------------|
| 2002 | \$ 916,70 | \$ 180,66 | \$ 951,03 | \$ 736,54 | \$ 1 007,98 | | \$ 353,24 |
| 2003 | \$ 1 113,98 | \$ 311,05 | \$ 973,79 | \$ 527,47 | \$ 259,72 | | \$ 378,36 |
| 2004 | \$ 1 066,06 | \$ 373,68 | \$ 901,24 | \$ 641,70 | \$ 182,31 | | \$ 394,45 |
| 2005 | \$ 1 537,65 | \$ 468,26 | \$ 1 018,12 | \$ 888,10 | \$ 190,94 | | \$ 437,41 |
| 2006 | \$ 1 546,64 | \$ 561,33 | \$ 1 003,81 | \$ 973,58 | \$ 229,92 | | \$ 453,36 |
| 2007 | \$ 1 666,58 | \$ 654,82 | \$ 1 293,14 | \$ 1 006,41 | \$ 290,51 | | \$ 472,74 |
| 2008 | \$ 1 785,23 | \$ 791,70 | \$ 1 281,48 | \$ 1 062,56 | \$ 154,87 | | \$ 508,94 |
| 2009 | \$ 1 939,54 | \$ 766,41 | \$ 1 215,33 | \$ 1 035,92 | \$ 173,21 | | \$ 528,90 |
| 2010 | \$ 2 087,80 | \$ 939,81 | \$ 1 277,52 | \$ 1 621,40 | \$ 213,74 | \$ 1 548,26 | \$ 544,71 |
| 2011 | \$ 2 272,00 | \$ 1 085,50 | \$ 1 486,59 | \$ 1 667,48 | \$ 170,90 | \$ 1 658,15 | \$ 578,04 |
| Jun-12 | \$ 2 404,71 | \$ 1 187,83 | \$ 1 634,30 | \$ 2 264,72 | \$ 229,55 | \$ 1 705,93 | \$ 586,18 |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

Gráfico N.º 3
Estimación de ingresos mínimos para el pago del crédito promedio por entidad, aplicando índice del 30% de ingresos para el pago del crédito



Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012) y Superintendencia de Bancos y Seguros- SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012)

El gráfico precedente ilustra el ingreso que una familia debería tener para pagar la cuota del crédito promedio de las entidades, así mismo se grafica el costo de la canasta básica de diciembre del año correspondiente. El cálculo del monto de ingresos se lo realizó en un escenario en el cual se consideró: 1) para cada año, la tasa de interés máxima establecida por el BC para el crédito para vivienda, 2) un plazo estimado de pago de 10 años en todos los casos; 3) un supuesto de que el pago de un crédito para vivienda pueda afectar máximo el 30% del ingreso familiar. El cuadro constituye una modelización que permite ver que las familias con ingresos bajo el costo de la canasta básica estarían excluidas del sistema financiero formal, salvo en el caso de la banca pública, sin embargo su cartera de vivienda es marginal, no alcanza ni el 1 por mil de la cartera de vivienda de todo el sistema, y corresponde apenas a 67 créditos otorgados en 2011 y a 54 entre enero y junio de 2012, que son realmente marginales con relación a los 17 937 operaciones del sistema en 2011 y a las 7 735 correspondientes al período entre enero y junio de 2012.

Las familias de bajos ingresos están excluidas de los mercados formales de vivienda, pues una de las dificultades más duras de sortear es el acceso a crédito. Se estima que más del 40% de viviendas en las ciudades se constru-

ye por gestión o intervención directa de los usuarios, sin crédito formal, sin asesoría técnica adecuada ni los permisos municipales correspondientes.

Además de las instituciones privadas reguladas, en el espectro de las instituciones financieras, están las cooperativas de ahorro y crédito adscritas a la Dirección Nacional de Cooperativas (DINACOO) del Ministerio de Inclusión Económica¹. No existe un dato certero, ni actualizado, sobre el número de cooperativas adscritas al MIES, según información publicada por esta institución en su página web en abril de 2009, el número de cooperativas de ahorro y crédito era 1 221, actualmente se estima que las activas bordean los mil. Tampoco existe ningún dato en relación al monto de cartera de estas entidades y a las líneas de crédito gestionadas. Se estima que son las instituciones no reguladas por la SBS (cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y organizaciones no gubernamentales) las que usualmente están más cerca de las familias de menores ingresos.

Programa Paso a Paso

El Centro de Investigaciones CIUDAD (Ecuador)² y DESCO (Perú)³, con el apoyo de IEPALA (España) y KATE (Alemania), lograron una contribución de la Unión Europea para llevar adelante el proyecto Paso a Paso, “Financiamiento sucesivo para vivienda progresiva” (2001-2005), el cual

- 1 Según información publicada en la página web del MIES: www.inclusion.gob.ec, en la sección noticias, consultada el 28 de septiembre de 2012, “la administración, control y regulación de todo el sistema cooperativo del país pasará de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) del Ministerio de Inclusión Económica y Social a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, desde octubre.” En el proceso de traspaso está contemplada la actualización de la información que permitirá tener una idea cabal del número de entidades.
- 2 El Centro de Investigaciones CIUDAD es una ONG sin fines de lucro con personería jurídica desde 1977. Su misión es contribuir al ejercicio del derecho a vivir bien en la ciudad, en condiciones justas y democráticas. Promoviendo el debate y actuando sobre la problemática urbana y regional, contribuye al desarrollo del pensamiento crítico, a la formulación de políticas alternativas para la gestión local y al fortalecimiento de actores sociales e institucionales.
- 3 DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) es una organización no gubernamental de desarrollo que se ubica en la sociedad civil peruana, con 41 años de trabajo al servicio de la promoción del desarrollo social y del fortalecimiento de las capacidades de los sectores excluidos del Perú.

pretendió, a través del microcrédito, capacitación y asesoría para facilitar la construcción de viviendas para familias de escasos recursos.

El proyecto estuvo previsto para desarrollarse en Quito y Lima, con posibilidades de extensión a otras ciudades de los respectivos países. A partir de junio de 2005, DESCO y CIUDAD obtuvieron un fondo donado por la Unión Europea con el compromiso de mantenerlos en operación con el mismo fin para el cual fueron creados. Cada entidad ejecutante establecería, a partir de entonces, la estrategia pertinente para cumplir con este mandato. La decisión institucional de CIUDAD fue buscar la consolidación del fondo y su sostenibilidad.

En esta línea, en 2004, CIUDAD / proyecto Paso a Paso Ecuador recibió un apoyo de la Diputación y el Ayuntamiento de Valencia, y, entre 2006 y 2010, importantes contribuciones adicionales de la Generalitat Valenciana (GV), en el marco de proyectos de cooperación presentados por ACSUD-Las Segovias. Posteriormente, en 2008, Paso a Paso consiguió un apoyo no reembolsable y un crédito del BID, lo cual ha contribuido al fortalecimiento del fondo y al desarrollo de las actividades complementarias de promoción, crédito, capacitación e incidencia política.

Los aportes mencionados han favorecido la consolidación de Paso a Paso (programa en el sentido de que articula varios proyectos simultáneos), el crecimiento del fondo rotativo y un mayor impacto de las acciones. Sin embargo, el objetivo de sostenibilidad no se ha logrado aún, aunque se han dado importantes avances al respecto.

Objetivo general

Contribuir a la solución de la problemática habitacional de las familias de menores ingresos a través de la implementación de una intervención piloto replicable que aporte elementos para la construcción de una política habitacional democrática, sostenible y sustentable.

Objetivos específicos

- Facilitar que familias de bajos ingresos accedan a una vivienda digna.
- Contribuir a la construcción de una política habitacional inclusiva.

Componentes de la intervención

- *Fondo rotativo y crédito.* Facilita a las familias ingresar a programas de vivienda, apalanca créditos mayores del sistema financiero formal y agiliza la tramitación del subsidio estatal para vivienda.
- *Capacitación.* Cualifica las capacidades de las organizaciones sociales y de los usuarios del crédito para la adecuada inserción en los procesos de crédito y adquisición de la vivienda, y contribuye a la convivencia más armónica y a la capacitación de líderes sobre la temática habitacional.
- *Cabildeo e incidencia política.* Asegura la canalización de aportes del sector público y privado para los programas habitacionales que promuevan la emulación de la experiencia y contribuyan a la formulación de una política social de vivienda de largo aliento.

Elementos claves del programa

- *Focalización hacia sectores más vulnerables.* El proyecto prioriza el trabajo con familias cuyo ingreso está bajo la línea de pobreza (ingresos inferiores al costo de la canasta básica). Asimismo, enfatiza el apoyo a organizaciones con mayor presencia de mujeres.
- *Trabajo priorizado con población organizada,* sin excluir la implementación de programas con población no organizada.
- *Aprovechamiento de oportunidades del contexto,* en especial la vigencia del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), lo cual incluye la apertura de instituciones privadas (financieras y empresas de la construcción) con visión social.

- *Alianzas estratégicas.* La concertación de múltiples actores para atención a sectores de bajos ingresos, lo cual se realiza con el Estado central, gobiernos locales, organizaciones sociales, entidades financieras, empresas privadas de construcción, y a través de tarifas especiales por servicios de cobro a empresas.
- *Enfoque más allá de la vivienda.* El programa Paso a Paso participa en el colectivo Contrato Social por la Vivienda, que se creó en septiembre de 2005 como un espacio de análisis, propuesta y veeduría ciudadana sobre temas relacionados con la política habitacional. Veintisiete instituciones y organizaciones participan en dicho contrato.

Fechas claves

- Marzo 2001: inicio del proyecto con apoyo de UE – KATE e IEPALA.
- Febrero 2004: apoyo de ACSUD – Diputación y Ayuntamiento de Valencia.
- Junio 2005: eliminación de la partida para el SIV en la proforma presupuestaria para 2006.
- Julio 2005: conformación del Contrato Social por la Vivienda (CSV).
- 2006: restitución parcial de partida para el SIV con un presupuesto de cuatro millones (el año precedente la asignación fue de 16 millones).
- Febrero 2006: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana.
- Octubre 2006: suspensión de pagos de ese corte por cuestionamiento de resultados de la adjudicación, realizado por el CSV.
- Enero 2007: cambio de gobierno.
- Febrero 2007: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana, segunda fase.
- Primer trimestre 2007: elevación del monto del bono, de 1 800 a 3 600.
- Noviembre 2007: instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.
- Febrero 2007: apoyo ACSUD – Generalitat Valenciana, tercera fase.
- Febrero 2008: apoyo del BID.
- Septiembre 2008: referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Nacional.

- 2009: retrasos en el pago de bonos.
- Marzo 2009: elevación del bono de la vivienda, de 3 600 a cinco mil para familias de primer y segundo quintil de ingresos.
- Noviembre 2009: elevación del bono a cinco mil para viviendas de hasta sesenta mil e ingresos de hasta dos mil.
- Abril 2011: calificación para operar recursos de crédito del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria -PNFPEES.

Estrategias

Para lograr el acceso de las familias de bajos ingresos a una vivienda adecuada, las estrategias pueden resumirse en las siguientes:

- a. Aprovechar la existencia del SIV, contribuyendo a la focalización del bono para vivienda nueva hacia familias de bajos ingresos.
- b. Facilitar el acceso a vivienda de calidad –pero de costo accesible– a través de alianzas con empresas de la construcción que tengan una visión social.
- c. “Iniciar” a las familias en el proceso de crédito, a través de la concesión paulatina de créditos, acorde con sus condiciones socioeconómicas.
- d. Enfatizar en la incidencia política a través de la articulación de los actores en un espacio permanente.

El bono de la vivienda

En 1998, el Estado ecuatoriano implantó, en el marco de un convenio con el BID, el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), sistema que contemplaba subsidios no reembolsables para vivienda urbana nueva y para mejoramiento de vivienda urbana, y un bono de vivienda rural, con montos de 1 800, 750 y 500 dólares, respectivamente –en ese entonces.

El SIV tuvo sus tropiezos en 2005, cuando, sin ninguna explicación ni argumento público expreso, se eliminó la partida presupuestaria para financiar los bonos de 2006. La movilización social y el cabildeo del entonces incipiente colectivo Contrato Social por la Vivienda contribuyeron a la restitución parcial de la partida presupuestaria en el presupuesto definitivo de 2006: se asignaron inicialmente cuatro millones de dólares, aunque en la reasignación se llega a poco más de 10 millones de dólares; la partida correspondiente al año anterior había sido de 16 millones y la ejecución de 17,6 millones.

Una de las ofertas de campaña electoral del economista Rafael Correa fue la duplicación del bono de la vivienda. Una vez en el poder, con una ganancia marcada por una amplia mayoría en la segunda vuelta, el flamante presidente Correa duplicó el bono para vivienda urbana nueva, elevó notoriamente el bono para vivienda rural (de 500 dólares a 3 600 dólares, igualándolo al urbano), duplicó el bono de mejoramiento habitacional y creó el bono para titularización. En 2008 se eleva nuevamente el bono estableciéndose un bono escalonado de entre 2 400 y cinco mil dólares, corresponde a ese año la mayor inversión en bonos (llegando a la cifra inusitada de cerca de 400 millones). A partir de ese año la inversión y el número de bonos decaen notablemente, creando inestabilidad y merma de credibilidad en el sistema.

Dado el peso que tiene el bono en el financiamiento de las viviendas de las familias de bajos ingresos (llega a representar hasta el 40%), la estrategia de Paso a Paso se concretó en:

- desarrollar acciones tendientes a reivindicar y fortalecer el bono como política de Estado en beneficio de los sectores de menores ingresos;
- difundir los beneficios del bono entre las organizaciones populares de vivienda; y
- apoyar a familias de bajos ingresos para cumplir con aquellos requisitos exigidos por el SIV para el bono y que resultaban difíciles para las familias (ahorro previo, contrato compra-venta de una vivienda calificada por el MIDUVI y el municipio respectivo, y compromiso de una entidad financiera de que se les otorgaría un crédito para completar el financiamiento complementario requerido para su vivienda).

Vivienda

El objetivo esencial del programa es facilitar el acceso a vivienda digna a las familias de bajos ingresos. La vivienda digna (o adecuada), tal como se especifica en la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el cual supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales signado por el Estado ecuatoriano, debe cumplir los requisitos de seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, posibilidad de manutención, habitabilidad, asequibilidad, ubicación adecuada y adecuación cultural.

En noviembre de 2002, expertos en el tema de la vivienda en Nairobi, reunidos para discutir sobre indicadores urbanos, definieron elementos adicionales que debían considerarse en relación a la vivienda adecuada: durabilidad de la unidad habitacional y área suficiente para vivir. La aspiración de las instituciones y organizaciones sociales articuladas en las propuestas habitacionales promovidas por Paso a Paso es, justamente, lograr que las familias pobres puedan acceder a una unidad habitacional que cumpla las características mencionadas. Los planes arquitectónicos y urbanos deben responder a este ideal y son posibles por el involucramiento en este empeño de empresas constructoras privadas o sociales con visión social y con una concepción urbana estética de calidad.

Por otro lado, como se ha manifestado en la investigación exploratoria realizada con dirigentes de las organizaciones sociales con las que trabajamos, “la familia solo se decide a endeudarse si ve que la casa es buena” (Entrevista a Martha Anchaluisa⁴).

Para poder responder a esta expectativa de vivienda de calidad, la estrategia de Paso a Paso se resume en:

- Convenios con empresas privadas de la construcción dispuestas a minimizar la tasa de ganancia y a establecer subsidio cruzado, lo que permite aprovechar economías de escala y transferir determinados costos empresariales a otros segmentos de la población.

4 Dirigente de la asociación Mujeres Luchando por la Vida. Entrevista abril 2010.

- Diálogo y apoyo a las organizaciones pro vivienda para la elección de las mejores alternativas constructivas y financieras.
- Promoción de conjuntos de vivienda que permitan bajar el impacto del costo del suelo en las unidades de vivienda y que contribuyan a la densificación de las ciudades desde el punto de vista urbano.
- Desarrollo de talleres de convivencia y fortalecimiento organizativo en los condominios.

Iniciar a las familias en el proceso de crédito

A partir de un muestreo realizado, se estima que alrededor del 60% de las familias que acceden a los programas habitacionales promovidos por Paso a Paso no ha solicitado anteriormente un crédito en institución financiera alguna, y, obviamente, ninguna de ellas ha realizado un crédito hipotecario⁵. De allí que la estrategia congruente haya sido el otorgamiento de un crédito inicial para completar el ahorro exigido como uno de los requisitos para el otorgamiento del bono de la vivienda, el mismo que, además, permitiera tanto a CIUDAD como a las propias familias probar la adecuación del mismo a su capacidad de pago. Las acciones del programa Paso a Paso en torno al componente crédito se resumen en las siguientes:

- Asesoría a las familias y organizaciones en los planes de financiamiento de las viviendas.
- Implementación de líneas de microcrédito accesible (a las tasas de mercado reguladas por el Banco Central) que incluyen a las familias en el mercado financiero.
- Convenios con la banca ética para ampliar la oferta de crédito.
- Implementación de línea de crédito hipotecario (a la tasa de mercado regulada por el Banco Central).
-

5 De la sistematización de los clientes nuevos Paso a Paso 2009-2012, el 59% no había realizado crédito en ninguna institución; del 41% que sí lo hicieron el 30% habían realizado créditos previos en otra IFI y el 11% en Casas Comerciales.

- Desarrollo de acciones de difusión y sensibilización con organizaciones sociales, organismos estatales y entidades de cooperación para el desarrollo, con el fin de promocionar las potencialidades e impactos sociales que puede tener la generalización de líneas de crédito adecuadas para vivienda social.

Enfatizar en la incidencia política

El éxito de un proyecto piloto implica ser efectivo, eficiente y aleccionador, pero esto no es suficiente si lo que se busca es contribuir a la solución de la problemática habitacional de las familias de bajos ingresos. La respuesta para ello es el salto de escala, la transformación de las pequeñas victorias en políticas públicas, lo cual no es fácil, pero hacia allá había y habrá que apuntar nuestras acciones.

En esta línea, a mediados de 2005, cinco entidades y organizaciones que trabajaban en el tema habitacional⁶ se juntaron para defender la continuidad del sistema de subsidios como una política de Estado, ante la eliminación de la partida presupuestaria del mismo en la proforma del presupuesto nacional para 2006. Esta articulación coyuntural constituyó el germen de una alianza permanente que se cristalizó en el Contrato Social por la Vivienda, espacio de la sociedad civil que actualmente aglutina a 27 instituciones y organizaciones que desarrollan actividades vinculadas a la vivienda social⁷.

6 Organizaciones e instituciones articuladas inicialmente al Contrato Social por la Vivienda: Foro Urbano y Mujeres Luchando por la Vida, CIUDAD – Paso a Paso, Hábitat para la Humanidad, Coop. CCQ (actual Coop. CCP), ONU-Hábitat y profesionales independientes, entre ellos el arquitecto Alberto de Guzmán (ex coordinador del SIV).

7 Organizaciones sociales de segundo grado: CONBADE, Confederación Nacional Campesina (CNC) “Eloy Alfaro”, Foro Urbano.
Organizaciones sociales de primer grado: Asociación de Mujeres Luchando por la Vida, Asociación de Vivienda Alianza de Mujeres, Asociación Vida Vivienda CONFUNASSC, Asociación de Vivienda Paseos del Pichincha, Acción por la Vida / Red de Vivienda.
Organizaciones no gubernamentales y fundaciones: AESCO-Ecuador, Asociación Solidaridad Acción (ASA), Asociación Cristiana de Jóvenes, Centro de Investigaciones CIUDAD, ECOSUR, Fundación Hogar de Cristo, Fundación Mariana de Jesús, FUNHABIT, Grupo Social FEPP, Hábitat Para la Humanidad Ecuador, Somos Ecuador.

Logros

Los logros alcanzados entre enero de 2001 y junio de 2012 se resumen en los puntos que siguen:

Cobertura geográfica

Se ha apoyado a 36 programas habitacionales⁸ construidos por Eco & Arquitectos en siete ciudades del país: Quito, Riobamba, Alausí, Cotacachi, Ibarra, Santo Domingo de los Tsáchilas y Tulcán.

Entrega de viviendas

Número de familias que ingresaron a programas de vivienda: 1 481.

Número de familias a las que se ha entregado la vivienda: 1 047.

Número de familias con vivienda por entregar: 434.

Instituciones privadas: Cámara de la Construcción de Quito (CCQ), Compañía de Vivienda Provincial S.A. COVIPROV, Cooperativa de ahorro y crédito Construcción, Comercio y Producción CCP (antes CCQ), Cooperativa de ahorro y crédito FOND Vida, Eco & Arquitectos y Taller 3 Constructora (constructoras privadas).

Institutos de investigación universitaria: Instituto de Planificación Urbana y Regional (IPUR) (Facultad de Arquitectura de la Universidad Guayaquil).

Organismos de cooperación internacional: ONU-Hábitat.

Profesionales independientes: soc. María Elena Acosta, arq. Ximena Almeida, soc. Sonia Cárdenas, abg. Rodrigo Calvachi, arq. Alberto de Guzmán, arq. Ana Solano, ing. Álvaro Encalada (Contrato Social por la Vivienda, 2010).

8 En Quito: San Juan Bosco, Equinoccio Azul, Nuevo Horizonte, Jardines de Marianitas 1, Jardines de Marianitas 2, Balcón Andino, Balcones de Guamaní, Valle Sol 1, Valle Sol 2, Porto Bonanza, La Valenciana 1, La Valenciana 2, La Valenciana 3, Ciudad Serrana, Albazul 1, Albazul 2, Albazul 3, Albazul 5, Sierra Mirador, Alborada 1, Vallermosso, Bambú, Mirador del Paraíso, El Aromo, El Poblado. En Riobamba: Manuelita Sáenz. En Alausí: Nuestra Señora de Guadalupe I, Nuestra Señora de Guadalupe II y Nuestra Señora de Guadalupe III. En Cotacachi: Los Arupos 1, Los Arupos 2, Los Arupos 3 y Los Arupos 4. En Santo Domingo de los Tsáchilas: El Manantial. En Tulcán: Mirador del Valle. En Ibarra: Altos de Caranqui.

Focalización del bono para la vivienda

Se apoyó el trámite para la consecución del subsidio estatal para vivienda a través del crédito Paso a Paso y la asesoría y seguimiento impartido por las constructoras Eco & Arquitectos y Taller 3 Constructora, con las que trabaja el proyecto. Postularon 1 469 familias. Los resultados son: 1 235 familias aprobadas con el bono de la vivienda, 189 familias con trámite para el bono iniciado y 45 familias con trámite negado.

Democratización del crédito

Paso a Paso ha concedido 2 765 créditos: 2 043 microcréditos para iniciar el proceso de acceso a vivienda o para pagos adicionales (acometidas escrituras de las familias que obtuvieron su vivienda) y 722 créditos hipotecarios (corte a junio 2012).

El 81% de familias que accedieron a los créditos se encuentra bajo la línea de pobreza. Si descomponemos esta clasificación, tenemos que el 33% de las familias tenía ingresos familiares mensuales bajo el costo de la canasta vital, y el 48% tenía ingresos entre el costo de la canasta vital y el costo de la canasta básica. Finalmente, se ha atendido a 19% de familias con ingresos ligeramente superiores al costo de la canasta básica, es decir, no pobres.

Tres entidades financieras concedieron créditos hipotecarios a las familias con programas habitacionales auspiciados por Paso a Paso: la Cooperativa CCP (anteriormente CCQ), regulada por la Superintendencia de Bancos y Seguros; la Cooperativa Fondvida, adscrita al MIES; y el Banco de Guayaquil, banco privado que otorgó 25 créditos a familias de Alausí gracias a gestiones realizadas por la propia organización popular.

Equidad de género

El 62% de los créditos Paso a Paso se ha otorgado a mujeres y el 38%, a hombres.

Apalancamiento de recursos del sector público y privado

Entre 2001 y junio 2012 se ha movilizado 14,5 millones de dólares para financiar vivienda de interés social: 4,2 millones de fondos públicos a través del bono de la vivienda, 2,6 millones de ahorro previo de las familias, 2,1 millones de crédito de entidades financieras y crédito directo de la constructora, y 5,7 millones de crédito Paso a Paso.

Los municipios de Cotacachi y Alausí contribuyeron con la habilitación urbana de los terrenos y/o zonas aledañas a los programas habitacionales. La Municipalidad de Tulcán facilitó el acceso a terrenos a familias de bajos ingresos.

Una mirada analítica al crédito Paso a Paso

De las familias clientes de Paso a Paso, cerca del 60% no había accedido anteriormente a créditos en ninguna institución. Existen limitaciones objetivas y subjetivas para que las familias pobres soliciten créditos.

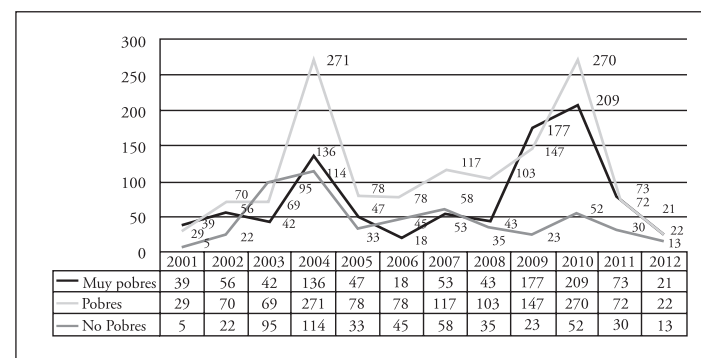
Cuando indagamos entre los dirigentes sobre las razones de la no incorporación de las familias a los circuitos financieros de crédito, la respuesta hizo mención al “miedo” de endeudarse y no poder pagar, lo que refleja una voluntad potencial de buen pago.

Las familias logran superar esa limitación subjetiva cuando el objetivo es importante para sus vidas: “se arriesgan por la casa”. Efectivamente, tomando en cuenta que el crédito para vivienda es de largo plazo, asumir un crédito implica un riesgo, tomando en cuenta la fragilidad de las economías familiares (bajos ingresos e inestabilidad laboral), pues las condiciones objetivas pueden echar al trasto su intención de pagar.

En la mayoría de casos, ingresar a Paso a Paso ha significado, para la familia, una redefinición de la estrategia de generación de ingresos y de manejo del gasto, lo cual implica mayores jornadas laborales, la incorporación de miembros de la familia al trabajo remunerado, implementación de microempresas o “ventas” y, por otro lado, ahorro mediante estrategias de solidaridad entre la familia ampliada.

Las cuotas que pagan las familias por el crédito hipotecario oscilan entre 81,45 dólares (Programa Alba Azul 1, en Quito) y 157,62 dólares (Programa Alborada, San Antonio de Pichincha, Quito), lo que representa alrededor del 30% del ingreso familiar; y, comparativamente con lo que vienen pagando de arriendo ello representa entre el 150% y el 80% de lo que pagan de arriendo cuando inician en el proyecto. El plazo del crédito hipotecario inicialmente era de entre 48 y 60 meses, hasta 2009; entonces se extendió a 72 meses, y en 2010 a 84 meses con la finalidad de alcanzar a población más pobre. Los plazos se definen en cada caso de acuerdo a la capacidad de pago de las familias.

Gráfico N.º 4
Crédito Paso a Paso: número de créditos por condición de pobreza⁹ y por año (2001-2012)

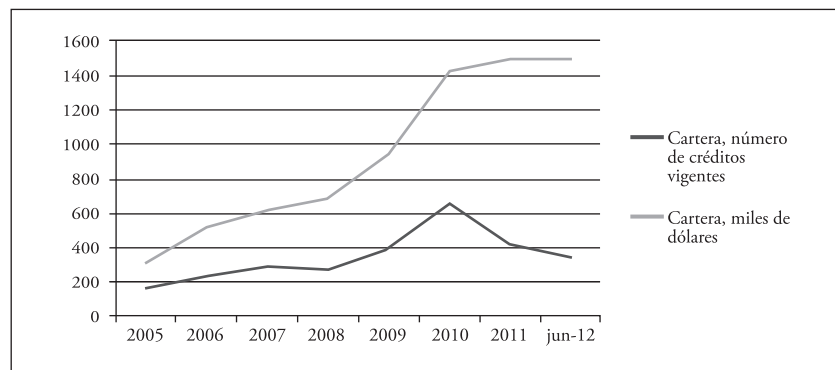


Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos Programa Paso a Paso (junio 2012)

9 Muy pobres: ingresos familiares bajo el costo de la canasta vital. Pobres: ingresos familiares bajo el costo de la canasta básica y sobre el costo de la canasta vital. No pobres: ingresos familiares ligeramente superiores al costo de la canasta básica. El costo de las canastas básica y vital es establecido por el INEC, en el año respectivo.

El monto global de crédito colocado tiene una clara tendencia de crecimiento, aunque se ha estancado en el último año, su crecimiento corresponde a los recursos conseguidos de la cooperación internacional.

Gráfico N.º 5
Crédito Paso a Paso: cartera en miles de dólares y número de créditos (2001-2012)



Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

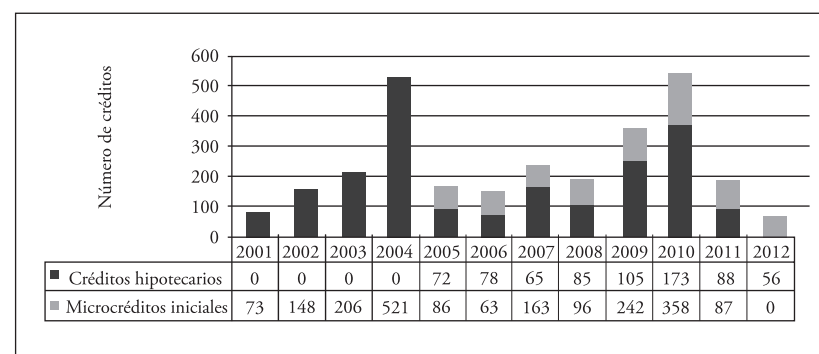
Hasta 2004 Paso a Paso solo otorgaba microcréditos iniciales. Los pocos créditos hipotecarios que se dieron se otorgaron a aquellas familias que: a) no podían ser atendidas por las entidades financieras asociadas al programa, porque se trataba de familias de ciudades en las cuales ni la Cooperativa CCP ni la Cooperativa Fondvida tenían sucursales, o b) no calificaban por sus bajos ingresos e inestabilidad laboral, como fue el caso de cuatro familias de Alausí, donde fue el Banco de Guayaquil el que dio el crédito hipotecario al resto de miembros de su organización.

Los altos y bajos que se observa en el número de créditos otorgados por año están relacionados fundamentalmente con los avatares del otorgamiento de bonos, variable que incide tanto en la oferta de vivienda por parte de los constructores como en la demanda de las familias que, sin la certidumbre del bono, difícilmente se lanzan a la “aventura” del crédito.

Entre 2005 y 2006 se observa una disminución de los montos colocados, pero, sobre todo, un descenso muy pronunciado del número de

créditos iniciales debido a la coyuntura de incertidumbre marcada por la eliminación de la partida de bonos en el presupuesto nacional en junio de 2005 y la suspensión de los llamados a postulación. El descenso de 2008 responde al retraso de los pagos de bonos, el despunte de 2009 y 2010, al impulso del sistema de subsidios, y el descenso de 2011 y 2012 a la no apertura de nuevas postulaciones del bono.

Gráfico N.º 6
Paso a Paso: créditos hipotecarios y microcréditos iniciales, número por año (2001-2012)



Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

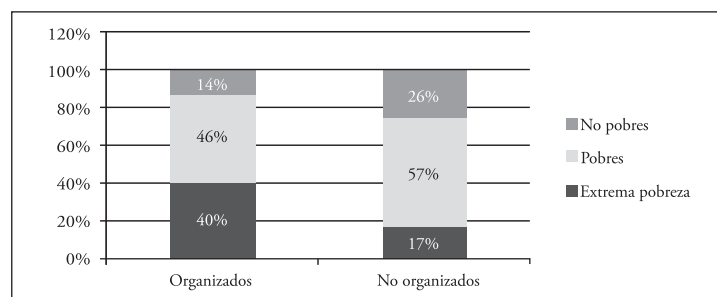
En 2004 se inició formalmente la línea de créditos hipotecarios, con un aporte de fondo conseguido de la Diputación y del Ayuntamiento de Valencia, posteriormente fortalecido con otros de la Generalitat Valenciana y, finalmente, con un crédito del BID. Dicha línea de crédito se instauró ante la dificultad de las familias de más bajos ingresos para conseguir un crédito hipotecario, y considerando que, precisamente estas, eran aquellas a las que el programa pretendía dar prioridad. Efectivamente, a partir de 2007 observamos una mejor focalización de los otorgamientos gracias a la línea de crédito hipotecario, pero también debido al acuerdo llegado entre los actores (empresa constructora, organización social y programa) de bajar el área de la vivienda –sin desmejorar la calidad– para tener una oferta alternativa para los más pobres. Esta estrategia se vio complementada con

la elevación del bono de la vivienda, en marzo de 2009, para las familias de los quintiles 1 y 2¹⁰.

Si para el análisis cruzamos las variables pobreza y pertenencia a organización, los resultados revelan que la segunda facilita que más familias en extrema pobreza accedan al crédito, en comparación con los grupos no organizados.

Según entrevistas realizadas, la mayoría de las familias organizadas no hubiera accedido a la vivienda que tienen sin el apoyo de la organización que les ayudó a “llegar a acuerdos con la constructora y con Paso a Paso”, a que estos acuerdos se cumplan y a que se asuman responsabilidades mutuas. Las familias creen que la negociación en grupo es más beneficiosa, pues así se logran más “concesiones”. La organización apoya a las familias para vencer la desconfianza en las instituciones. Ante la pregunta de si las familias volverían a realizar otro crédito en otra entidad financiera luego de esta experiencia, la respuesta es positiva en todos los casos, aunque la mayoría señala que priorizaría el crédito para mejorar su vivienda o ampliarla, y que preferiría hacerlo con Paso a Paso, “porque es más rápido, menos dificultoso y brinda más confianza”.

Gráfico N.º 7
Clientes Paso a Paso: organizados y no organizados por niveles de pobreza



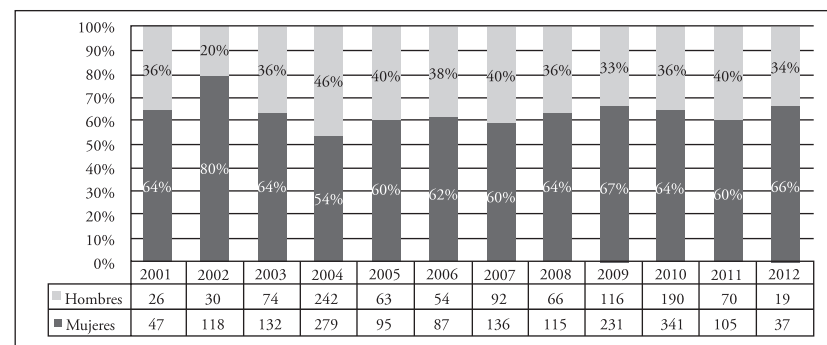
Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

10 Si bien la elevación del bono para vivienda nueva a cinco mil dólares fue concebido para apoyar a los quintiles de menores ingresos, en noviembre del mismo año se creó un bono del mismo valor orientado a otros segmentos: viviendas de hasta sesenta mil dólares e ingresos de hasta 2 040 dólares; medida del Gobierno asumida con la finalidad de dinamizar la economía en el contexto de crisis internacional.

Si pasamos una mirada por la titularidad del crédito desde el punto de vista de género, se advierte que la primacía femenina se mantiene. El año pico de la misma fue 2002, cuando Paso a Paso auspició un programa de vivienda para una organización de mujeres (Mujeres Luchando por la Vida).

La titularidad femenina del crédito no implica necesariamente la jefatura femenina del hogar. Las mujeres asumen el largo y no necesariamente fácil trámite de acceso a vivienda (información, organización, postulación al bono, trámites del microcrédito inicial, trámites del crédito hipotecario, participación en los talleres informativos y de condominio, etc.) porque aparentemente sus condiciones de inserción laboral más precaria se lo permiten, pero sobre todo por el interés especial que tienen en conseguir una casa propia. El resultado final de este emprendimiento es un evidente empoderamiento y la elevación de la autoestima de las mujeres al interior del hogar y el condominio.

Gráfico N.º 8
Número de créditos Paso a Paso, por género del titular del crédito



Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

Finalmente, si observamos el manejo del crédito y el comportamiento de la cartera Paso a Paso, notamos que, con una tasa de interés similar a la del mercado, se mantiene una mora de 0,2% en la cartera hipotecaria. La tasa de mora correspondiente en el conjunto del sistema es de 2,3%, en las cooperativas reguladas 1,7% y en los bancos 2,2% (dato a junio 2012).

Cuadro N.º 18
Ecuador- entidades financieras y programa Paso a Paso: mora en cartera de vivienda según tipo de entidad

| Año | Bancos privados | Cooperativas | Mutualistas | Sociedades financieras | Banca pública | Total sistema | Paso a paso |
|------|-----------------|--------------|-------------|------------------------|---------------|---------------|-------------|
| 2002 | 6,4% | 2,2% | 2,4% | 4,0% | 26,6% | 7,8% | |
| 2003 | 4,7% | 2,5% | 3,9% | 5,7% | 61,4% | 6,5% | |
| 2004 | 2,7% | 2,5% | 3,4% | 3,2% | 50,7% | 3,6% | |
| 2005 | 1,6% | 2,1% | 4,4% | 2,7% | 48,6% | 2,6% | 0,0% |
| 2006 | 1,4% | 1,8% | 5,0% | 3,4% | 25,8% | 2,4% | 0,0% |
| 2007 | 1,3% | 1,9% | 4,0% | 3,8% | 19,9% | 2,0% | 0,0% |
| 2008 | 1,3% | 2,2% | 4,5% | 4,7% | 21,7% | 2,0% | 0,0% |
| 2009 | 1,5% | 2,6% | 3,2% | 3,5% | 11,6% | 1,9% | 0,1% |
| 2010 | 1,5% | 2,0% | 3,5% | 10,9% | 4,5% | 1,8% | 0,3% |
| 2011 | 1,7% | 1,6% | 2,2% | 13,2% | 3,9% | 1,8% | 0,2% |
| 2012 | 2,2% | 1,7% | 3,2% | 11,9% | 5,7% | 2,3% | 0,2% |

Fuentes: elaboración propia sobre datos de BIESS (www.biess.ec, consulta 19 de septiembre de 2012), SBS (www.sbs.gob.ec, consulta 18 de septiembre de 2012) y Centro de Investigaciones CIUDAD, base de datos programa Paso a Paso (agosto 2012)

Una mirada analítica a la capacitación

Con el objetivo de fortalecer la capacidad de la sociedad civil ecuatoriana para articularse y participar activamente en la definición de las políticas públicas y garantizar la sostenibilidad social de las acciones llevadas a cabo, el programa Paso a Paso mantiene un componente de capacitación destinado tanto a los beneficiarios de crédito del programa como a líderes comunitarios, funcionarios, autoridades públicas y demás representantes de la sociedad civil involucrados en la problemática del hábitat y la vivienda.

Para lograr este objetivo, el programa ha desarrollado tres niveles de capacitación:

- *Cursos nacionales.* Tienen el fin de contribuir a definir lineamientos generales para la política habitacional a través del intercambio de experiencias, nacionales e internacionales, y una amplia participación de los diversos actores de la sociedad civil.
- *Talleres temáticos.* Buscan analizar de manera más profunda y particular temas relacionados con la política habitacional, junto con autoridades, especialistas y líderes representativos de la sociedad civil, con la finalidad de construir propuestas específicas. Los principales temas trabajados en este formato han sido: rol de los municipios, financiamiento de vivienda, el Sistema de Incentivos de Vivienda, vivienda rural, desarrollo tecnológico, propuestas para una ley de hábitat y vivienda, y gestión de suelo.
- *Talleres de condominio.* Se encuentran orientados a las familias que han adquirido sus viviendas a través del programa Paso a Paso y tienen la finalidad de facilitar la convivencia entre vecinos, a través de la difusión de los contenidos de la Ley de Propiedad Horizontal que rige en los conjuntos habitacionales y una sensibilización acerca de la importancia de una convivencia armónica.
- *Talleres de promoción sensibilización.* Se trata de talleres informativos sobre los programas habitacionales a ofertarse. Se desarrollan a través de convocatoria realizada por organizaciones sociales interesadas, empresas, o demandantes particulares convocados por Paso a Paso. Se puntualiza la oferta como resultado de alianzas estratégicas que pretenden atender la demanda de vivienda de las familias de menores ingresos, con respuestas accesibles, de calidad y que involucran la corresponsabilidad de las familias tanto en el pago del crédito como en la convivencia futura.

Cuadro N.º 19
Resumen de participantes en cursos y talleres organizados
por el programa Paso a Paso (2001-2012)*

| Resumen de cursos y talleres de capacitación | N.º de eventos | N.º de participantes | Hombres | Mujeres |
|---|-------------------|-------------------------|---------|---------|
| Cursos nacionales (tres días) | 16 | 953 | 582 | 371 |
| Talleres temáticos (un día) | 37 | 715 | 357 | 358 |
| Talleres de condominio (un día) | 7 | 256 | 77 | 179 |
| Total | 60 | 1 924 | 1 016 | 908 |

* No se han contabilizado los talleres de promoción y sensibilización.

Fuente: Centro de Investigaciones CIUDAD – base de datos programa Paso a Paso (junio 2012)

Cabe destacar la importante participación de los gobiernos seccionales, el gobierno central y las organizaciones sociales en los cursos nacionales, y las diferencias entre los porcentajes de participación de hombres y mujeres. Mientras la participación femenina es mayoritaria en los talleres de convivencia, en los talleres temáticos esta participación se equipara a la de los hombres, para volverse minoritaria en los cursos nacionales, donde la discusión tiene un mayor alcance. Esto refleja la discriminación de las mujeres para los cargos de representación social, pues las invitaciones a eventos nacionales están dirigidas a los directorios de las organizaciones e instituciones, que se encuentran conformados, en su mayoría, por hombres.

Conclusiones

El acceso a crédito es fundamental pero no es suficiente. Si el móvil para que las familias pobres se endeuden responsablemente es el “sueño de la casa”, efectivamente el acceso a crédito no es suficiente si no va junto a la posibilidad de acceder a una vivienda buena y barata. Esto implica la necesidad de articular alianzas con sectores de la construcción (privado o comunitario) que garanticen ofertas de calidad a bajo precio. Las familias de bajos

ingresos están dispuestas a acceder a vivienda a través de crédito, siempre y cuando: a) la vivienda a ser adquirida sea valorada positivamente por ellas (balance calidad / precio), y b) se haya generado confianza por parte de las instituciones oferentes del crédito y la vivienda.

La organización es clave para democratizar el acceso al crédito. La organización social juega un rol fundamental en la convivencia y la sostenibilidad social del proceso de mejoramiento de la calidad de vida, en el cual la vivienda constituye un primer paso. También es un factor básico para la gestión del proceso habitacional (concertación del tipo de vivienda, calidad y costo, negociación del “paquete de crédito”, apoyo a las familias en el “papeleo”, exigencia de cumplimiento de plazos por parte de la constructora y de pagos por parte de los usuarios, etcétera).

Hay que desarrollar estrategias de sostenibilidad de la organización. Una vez que las familias acceden a la vivienda, en casi todos los casos –si no en todos–, los dirigentes manifiestan un deterioro de la organización. A este respecto, son testimonios comunes: “Muchas familias usan la organización por la reivindicación”, “Las familias, como ahora tienen que pagar el crédito, tienen que trabajar más y no vienen a las reuniones”, “Las familias han priorizado su casa”, “Tampoco es que desaparece totalmente la organización, algunos de los socios sabemos que están participando ahora en la junta parroquial”, etc.

Si bien es claro que la organización es importante para facilitar el acceso a vivienda de las familias, contradictoriamente, el logro del objetivo debilita a la organización. Es necesario desarrollar respuestas adecuadas que permitan la sostenibilidad de la organización tanto como canal de democratización del acceso a vivienda y crédito en concreto, cuanto como espacio de empoderamiento de los grupos sociales excluidos, para lograr una mayor incidencia en las políticas públicas del hábitat. De hecho, aunque suele producirse un deterioro de la organización “madre” luego de la entrega de las viviendas, se generan otro tipo de organizaciones relacionadas con la problemática de la convivencia y el mejoramiento del entorno barrial. De los procesos organizativos para acceder a vivienda surgen dirigentes y cuadros políticos con experiencia socio-organizativa que pasan a participar en los nuevos espacios organizativos.

La gestión de crédito por parte de las mujeres fomenta su empoderamiento. El hecho de que la mujer asuma la titularidad del crédito y, por ende, la gestión del proceso de adquisición de vivienda –aunque el hogar no necesariamente tenga jefatura femenina– genera un importante proceso de empoderamiento y elevación de autoestima.

La participación de las mujeres tiende a disminuir en los niveles superiores de la capacitación. En los espacios de capacitación, en términos generales, la participación por género tiende a ser igualitaria (54% hombres – 46% mujeres). Sin embargo, si analizamos los niveles de capacitación, observamos una presencia notablemente mayor de mujeres en los talleres de convivencia y una presencia notablemente mayor de hombres en los talleres nacionales. La participación de la mujer tiene limitaciones en los niveles “superiores” de la capacitación, reflejo de la mayor segregación de las mismas en los niveles de representatividad más altos, puesto que a los cursos nacionales se invita a los directivos de las organizaciones o instituciones.

La incidencia requiere un diálogo público, privado y comunitario. La participación social activa, crítica y constructiva permite la democratización y afinación de políticas y marcos regulatorios, con la perspectiva de que estos respondan prioritariamente a la demanda de los sectores más desfavorecidos y a la realidad y los contextos cambiantes.

La participación interactoral organizada permite fortalecer la interacción con el Estado, pero también desarrollar lazos de cooperación entre distintos actores de la sociedad (del sector comunitario y privado), para así afincar la responsabilidad del conjunto de la sociedad ante los problemas sociales.

Un buen gobierno solo es posible cuando hay capacidad de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, y al interior de la sociedad civil. La gobernanza es más que la sola relación público-privado: es el conjunto de la sociedad diversa en comunicación y construcción de consensos. A la vez, el diálogo no es equitativo si no se democratizan el acceso a la información y las herramientas para la gestión pública.

La única garantía para la sostenibilidad social de propuestas y políticas sociales inclusivas es la participación social.

Hemos avanzado... pero tenemos nuevos retos:

- a. Ampliar las alianzas estratégicas.
- b. Conseguir el compromiso de los gobiernos locales (suelo urbanizado, ordenanzas, tramitología, legitimidad y corresponsabilidad).
- c. Construir participativamente una política de vivienda y promulgar una ley de la vivienda, la ciudad y el hábitat.
- d. Lograr la legitimidad y/o institucionalización de los espacios de participación y veeduría ciudadana.
- e. Apoyar la organización social y la cualificación de la participación.
- f. Desarrollar una estrategia de democratización de género en los niveles “superiores” de capacitación y cualificación para capacitación en los espacios de la cotidianidad.

Anexo 1

Apoyos y alianzas estratégicas que han hecho posibles los logros de Paso a Paso

- Cooperación internacional:
 - BID
 - Generalitat Valenciana
 - Diputación de Valencia
 - Ayuntamiento de Valencia
 - Unión Europea
 - ACSUD-Las Segovias
 - Kate
 - Iepala
- Constructoras:
 - Eco & Arquitectos
 - Taller 3
- Entidades financieras:
 - Cooperativa Cámara de Comercio de Quito (CCCQ)
 - Cooperativa Fondvida

Banco del Pichincha (servicio de pago a empresas, a costo subsidiado)
 Banco de Guayaquil (crédito hipotecario para conjunto habitacional en Alausí)

- Organizaciones sociales:
 - Cooperativa San Juan Bosco (Quito)
 - Asociación de Mujeres Luchando por la Vida (Quito)
 - Comité y Cooperativa Manuelita Sáenz (Riobamba)
 - Comité Nuestra Señora de Guadalupe (Alausí)
 - Foro Urbano (Quito)
 - Asamblea de Unidad Cantonal (Cotacachi)
 - Federación de Barrios de Cotacachi
 - Asamblea Cantonal de Ibarra
 - Acción por la Vida-Red de Vivienda (Quito)
 - Alianza de Mujeres
 - Asociación Pro Vivienda Mirador del Valle (Tulcán)
 - Asociación Pro Vivienda El Manantial (Santo Domingo de los Tsáchilas)
 - Asociación Familia y Desarrollo
 - Municipalidades
 - Alausí
 - Cotacachi
 - Ibarra
 - Tulcán
 - Santo Domingo de los Tsáchilas
 - Administración Zonal La Delicia, MDMQ
 - Administración Zonal Los Chillos, MDMQ

Anexo 2

Contribuciones para eventos de capacitación

- Entidades públicas:
 - BEDE
 - MIDUVI
 - MIES

Ministerio de Coordinación de la Política Económica
 Ministerio de Coordinación de la Política Social

- Municipio de Loja
- Municipio de Medellín (Colombia)
- Municipio de Penipe
- Municipio de Quito
- Municipio de Guayaquil
- Asamblea Nacional
- Organizaciones no gubernamentales:
 - FUNHABIT
 - Somos Ecuador
 - Tu Techo Mexicano
 - Hábitat para la Humanidad
 - Hogar de Cristo
 - Fundación Mariana de Jesús
 - Grupo Social FEPP
 - ECOSUR (Nicaragua)
 - FEDEVIVIENDA (Colombia)
 - NOBIS
- Organismos internacionales:
 - ONU-Hábitat
- Centros académicos:
 - FLACSO
 - Ipur-USG
- Empresas de la construcción:
 - Eco & Arquitectos
- IFIS:
 - Codesarrollo
 - Fondvida
 - CoopCCP
 - Mutualista Pichincha
- Organizaciones sociales:
 - Foro Urbano
 - Asociación de Mujeres Luchando por la Vida

Cooperativa Manuelita Sáenz
Cooperativa San Juan Bosco
Asamblea Cantonal de Cotacachi
CONBADE

• Profesionales:

Arq. Alberto Calle (Bolivia)
Arq. Alberto de Guzmán (Ecuador)
Arq. María Clara Echeverría (Colombia)
Soc. Claudia Bustos (Chile)
Dra. Grisela García (Argentina)
Dr. Juan Diego Lopera (Colombia)
Dr. Alejandro Florián (Colombia)

Bibliografía

- Acosta et al. (2009). *Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2008*. Quito: FES-ILDIS / FLACSO-Ecuador.
- (2010). *Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2009*. Quito: FES-ILDIS / FLACSO-Ecuador.
- BM (Banco Mundial) (2012). “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)”. Visita septiembre de 2012 en datos.bancomundial.org
- BIESS. Visita 19 de septiembre de 2012 en www.biess.ec.
- Centro de Investigaciones CIUDAD – Programa Paso a Paso (2010). “Base de datos digital de beneficiarios”. Archivo programa Paso a Paso.
- Contrato Social por la Vivienda (2010). “Base de datos digital de miembros del Contrato Social por la Vivienda”. Archivo Contrato Social por la Vivienda.
- DINACOOOP- Dirección Nacional de Cooperativas. Visita abril de 2009 en www.dinacop.gov.ec
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2001). “Proyecciones de población 2001-2010”. Visita abril de 2010 en www.inec.gob.ec

- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). Visita 28 de septiembre de 2012 en www.inclusión.gob.ec
- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2012). “Informes de gestión: bono de vivienda”. Visita septiembre de 2012 en www.habitatyvivienda.gob.ec
- Ruiz, Silvana (1987). *La vivienda popular en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- (2009). *2001 Ecuador: vivienda según materiales*. Quito: CIUDAD, S / E.
- SBS (Superintendencia de Bancos y Seguros). “Boletines financieros”. Visita 18 de septiembre de 2012 en <http://www.sbs.gob.ec>.
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador) (2010). “Desigualdad y pobreza”. Versión 3.5.
- SIN (Sistema Nacional de Información) (2012). “Información estadística”. Visita septiembre de 2012 en <http://indestadistica.sni.gob.ec/>