

## Políticas de vivienda en Quito, Ecuador (2000-2019): ¿quién gana y quién pierde en el juego del mercado?

### Housing policies in Quito, Ecuador (2000-2019): Who wins and who loses in the market game?

PAULINA CEPEDA PICO

Universidad Central del Ecuador  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Quito, Ecuador

 <https://orcid.org/0000-0002-1914-8107>

 [pccepeda@uce.edu.ec](mailto:pccepeda@uce.edu.ec)

**Resumen.** El artículo analiza la dinámica socioespacial de la gestión de políticas de vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito durante el período 2000-2019. Su objetivo es evaluar los resultados de las políticas de vivienda de interés social que se basan en subsidios, créditos y producción público-privada, diseñadas paralelamente al objetivo de densificar la ciudad. El estudio se estructura a través de entrevistas a diversos actores urbanos y el análisis de normativas. Con ello se construye el escenario de acción basado en la teoría de juegos del IAD (marco de análisis y desarrollo institucional) de Elinor Ostrom y posteriormente se expone el resultado de esta dinámica de forma espacial. Estas lógicas han transformado un bien social en un activo mercantil e incluso financiero, mostrando la configuración desigual de la urbe, producto del poder y control del capital apoyado por la acción pública.

**Palabras clave:** política habitacional, mercantilización, producción neoliberal, Quito.

**Abstract.** The article analyzes the socio-spatial logic of housing policy management in the Metropolitan District of Quito within the period 2000-2019. The objective is to examine the results of housing policies, based on subsidies, credits and public-private production, which are designed parallel to the objective of densifying the city. The study is structured through interviews with different urban actors and the analysis of regulations, with which the action scenario is built based on Ostrom's IAD game theory and later how the result of this dynamic is evidenced in the territory. These logics transform a social good into a commercial and even financial asset, showing the unequal configuration of the city, as a result of the power and control of capital with public support.

**Keywords:** housing policy, neoliberal production, commodification, Quito.

## Introducción

Desde el cambio de siglo, el enfoque de las políticas públicas de vivienda en ciertos países latinoamericanos se ha especializado en solventar déficits cuantitativos, generando principalmente proyectos y programas de producción masiva de vivienda nueva<sup>1</sup> y popular en zonas periféricas, lo que ha contribuido a la expansión de las ciudades. De esta manera, se han dejado de lado políticas focalizadas que abarquen la diversidad y heterogeneidad de las necesidades habitacionales, es decir, aquellas orientadas a cubrir déficits cualitativos. Éstos incluyen programas de rehabilitación de vivienda, mitigación de riesgos, relocalización y regeneración urbana en zonas abandonadas y deterioradas, así como autoproducción y autogestión,<sup>2</sup> entre otros. Estas últimas opciones representan alternativas viables de acceso a la vivienda para diversos y amplios sectores de la población, generando un mercado inmobiliario formal y adecuadamente localizado, que contrasta con la lógica mercantil y hegemónica de la producción de vivienda (Contreras, 2011).

En este contexto, se genera un dilema entre las lógicas de planificar y producir la ciudad desde el mercado o desde el derecho, sumado a la disyuntiva de la configuración de la urbe compacta versus la dispersa. Con el objetivo de densificar las ciudades, se diseñan políticas de incentivos para aprovechar el uso de suelo vacante en áreas urbanas consolidadas, justificadas, por un lado, en la (re)utilización de infraestructura y servicios preexistentes y, por otro lado, en evitar la pérdida de población y controlar el crecimiento de la urbe.

Así, lógicas desde el mercado logran aprovechar esos incentivos o desregularizaciones de ciertas zonas que llegan a ser altamente rentables, mientras que las propuestas basadas en el derecho buscan introducir alternativas como el “regreso a la ciudad construida”, el “refuncionamiento de centralidades” o el “modelo demanda sobre oferta”. Estas tesis tienen el propósito de regenerar urbanamente las zonas deterioradas y los barrios consolidados que presentan externalidades negativas, al tiempo que se incentiva la producción y generación de una oferta variada de vivienda y la diversidad de usos y población (Contreras, 2011; Jaramillo, 2006; Herce, 2005). Sin importar sus condiciones de localización, las zonas degradadas (abandonadas y deterioradas) se presentan para el mercado (el cual monopoliza la producción) como enclaves poco rentables, incluso para la vivienda popular. En contraste, las zonas periurbanas, desde las preferencias individuales, son más rentables. Estas lógicas constituyen un factor decisivo al determinar la localización de la vivienda (Santana-Rivas, 2020).

Las políticas de vivienda concentradas en la capacidad individual, la desregulación del mercado inmobiliario y la atracción de capitales han generado expulsión, desigualdad, inseguridad y segregación. A partir de la crisis del régimen keynesiano en los años setenta, la

<sup>1</sup> Modelo política vivienda chilena a través de subsidio (Fuster-Farfán, 2019; Rodríguez y Sugranyes, 2004).

<sup>2</sup> Modelo programa de vivienda cooperativa uruguaya.

búsqueda de los capitales por nuevos espacios de aplicación de sus excedentes generó la desregularización, la privatización y la globalización del mercado. En el sector de la vivienda, el Banco Mundial estableció las reglas para posicionar el rol del sector inmobiliario y financiero, colocando al Estado como promotor del mercado y encargado de solventar y asimilar el riesgo (World Bank, 1990). Además, se produjo la migración de sistemas domésticos a mercados globales de capitales internacionales. Un ejemplo de esto es la burbuja inmobiliaria de 2008, que se desarrolló debido al crecimiento del crédito hipotecario que se extendió más allá del mercado interno, donde la securitización generó un amplio mercado bursátil basado en la expectativa de valor. Esta dinámica transformó a la vivienda de un bien producido físicamente a convertirse en un activo móvil y abstracto (Rolnik, 2019).

El régimen neoliberal, según Harvey (2007), reproduce esta lógica financiera, acelerando la producción del capital a través de cuatro factores: *i)* búsqueda de rentabilidad; *ii)* endeudamiento; *iii)* acumulación del capital; y *iv)* producción de acumulación por desposesión. De esta manera, la lógica monopólica de gestionar la provisión y producción de vivienda, articulada a condiciones mercantiles y financieras, coloca al subsidio y al crédito como las vías más comunes, convirtiendo a la población meta en consumidores endeudados para extraer su ahorro o renta al adquirir un bien fundamental. En este contexto, la rentabilidad del suelo (basada en aprovechar los recursos) genera una constante dinámica de expulsión de población. Así, según Pradilla (citado por Delgadillo Polanco, 2018), el pensamiento neoliberal se volvió hegemónico en la planificación y el diseño de políticas urbanas, más allá de la tendencia o las condiciones políticas.

En consecuencia, la vivienda se convierte en una base para capitales especulativos y ficticios que les permite extraer la renta de la población. Es decir, es una forma de acumulación de capital que no se genera únicamente por la producción de mercancías materiales (mercantilización), sino también por la especulación de mercados bursátiles (financiarización). Según Raquel Rolnik (2019), la financiarización implica un dominio creciente de actores, mercados, prácticas y narrativas financieras en distintas escalas, transformando la estructura de economías, empresas, Estados e incluso familias. La deconstrucción de la lógica de producción de vivienda genera una dinámica que la transforma, de ser un bien social a una mercancía y, finalmente, un activo financiero.

En el caso de Quito, a partir del cambio de siglo, con el fin de controlar el crecimiento expansivo, la consolidación, compacidad y densificación de la ciudad se establecen como objetivos de la planificación, apoyado en varios ejes, siendo la vivienda uno clave. Pero, paradójicamente, se mantiene la tendencia de producción de vivienda social en zonas periféricas, y de vivienda comercial en zonas de mayor rentabilidad. Por tanto, los planes e instrumentos han dado lugar a una producción de vivienda que ha contribuido a estructurar un desarrollo urbano desigual en la ciudad, generando nuevos anillos de expulsión bajo la influencia predominante del mercado inmobiliario respaldado por instituciones. Esto refleja una tendencia aparente hacia políticas de vivienda de corte neoliberal en Quito.

En ese contexto, la presente investigación busca responder cuáles son las lógicas socioespaciales que emergen de las políticas de vivienda en Quito. Para ello, se ha realizado un análisis del mercado de vivienda social y comercial en dicha capital, que resulta de las normas, leyes e instrumentos locales y nacionales. El artículo se estructura en tres secciones principales: *i)* un marco teórico que contextualiza los debates de las políticas de vivienda; *ii)* un desarrollo metodológico que se basa en el análisis de los escenarios de acción de los actores involucrados, normas institucionales y mecanismos de gestión de la vivienda social y comercial, y finalmente de la geografía resultante de los bonos e incentivos; y *iii)* la presentación de hallazgos y el análisis del caso.

## **Estructuración de políticas de vivienda neoliberales: de Bretton Woods al Consenso de Washington**

A partir de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos buscaban crear un orden que permitiera hacer frente a la crisis de la posguerra. Así, en 1944 se establecen en Bretton Woods instituciones y estatutos que delinearon un sistema basado, según Harvey (2007), en: *i)* relacionar acuerdos regionales y bilaterales con el orden económico global; *ii)* intercambiar las poderosas y existentes soberanías económicas por instituciones económicas internacionales; y *iii)* generar altos niveles de empleo y crecimiento interno mediante la libertad de comercio internacional. Esto implicaba abrir las puertas a una libertad de mercado que ponía en peligro las políticas sociales, en un contexto en el que los principales monopolios se concentraban en Estados Unidos y Gran Bretaña. En ese marco, se crearon instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), entre otras.

Este sistema tenía tres grandes objetivos: permitir la libre circulación de capitales; mantener la autonomía de políticas monetarias y fiscales; y facilitar ajustes monetarios internacionales. Como resultado, se logró una estructura económica y financiera global que continúa hasta la actualidad (FMI, Banco Mundial), el éxito económico de los países con capacidad para adaptarse, el incremento de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, y la implementación de políticas competitivas, entre otros efectos (Socoloff, 2019; Rolnik, 2019; Zegers, 2014).

Al inicio de los años setenta, la crisis del régimen keynesiano, que estaba basado en la producción, se agravó con el colapso de Bretton Woods. Esto dio lugar a escenarios como baja rentabilidad, inflación, desaceleración en el crecimiento económico global, y un fuerte estancamiento económico. En consecuencia, los capitales excedentes buscaron y encontraron en el sector financiero una forma de migrar y acumularse como capital especulativo. Esto marcó la transición de un régimen económico basado en la producción y el gasto público a uno centrado en las finanzas y la especulación (Harvey, 2007).

Entonces, surgió un sistema de liberalización propuesto por Milton Friedman. En el momento de la crisis del régimen keynesiano los gobiernos tenían dos estrategias: *i)* intensificar el control estatal y las regulaciones económicas, lo cual era incompatible con la acumulación del capital, siendo el enfoque de interés de gobiernos socialistas y comunistas; o *ii)* liberar el poder financiero y del mercado. Esta última estrategia se consolidó con el Consenso de Washington en los noventa (Harvey, 2007).

En ese contexto, en 1989 el Consenso de Washington estableció reglas y medidas económicas como patrón general para los países en desarrollo. Según Carrión (2021), estas políticas buscaban: *i)* la privatización mediante la reducción del Estado; *ii)* la desregulación a través de la liberalización de las actividades económicas y financieras; y *iii)* el ajuste y la estabilización macroeconómica basados en la globalización.

El neoliberalismo instaura un régimen de acumulación financiarizado que, según Chesnais (2003), crea un espacio mundial y global. En esta dinámica el Estado establece las condiciones necesarias para el mercado, lo que conduce a la desregularización de las instituciones, debilitando al Estado y priorizando los intereses del capital global. Según Harvey (2007), el neoliberalismo se impone desde un interés de la élite, las grandes corporaciones y las clases ricas para conservar su poder. Harvey lo describe así:

Teoría de prácticas político-económicas, sustentada en que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales, dentro de un marco institucional que se caracteriza por derechos de propiedad privado, mercados libres y libertad de comercio [Harvey, 2007, p. 6].

El Estado tiene el rol de garantizar el marco institucional y, si los mercados no existen, debe crearlos con el objetivo de que eventualmente la acción estatal se reduzca. En este contexto, se asume que los mercados son racionales, pero que no actúan por sí solos, sino que los grupos de interés pueden intervenir en las condiciones institucionales. Esto lleva al abandono de las necesidades y la protección del sector social, desregulándolo y privatizándolo. Este proceso posiciona al mercado como el único marco ético, requiriendo información completa para la toma de decisiones y exigiendo un desarrollo en una amplia y sin límites escala geográfica (Soto, 2013). Según Francisca Zegers (2014), ello da lugar a una gobernanza de tipo empresarialista, que busca establecer reglas y procesos en las relaciones entre diversos actores para generar confianza, eficiencia y disminuir la incertidumbre. El objetivo fundamental de esta gobernanza es atraer flujos y capitales a través de tres acciones: *i)* asociación público-privada; *ii)* un mercado especulativo que ofrece beneficios al sector privado mientras transfiere los riesgos al sector público; y *iii)* producción mercantil de los territorios.

Según Zegers (2014), la estructura económica de producción se centra en el sector financiero, basado en la creación y desarrollo de mercados con el fin de acelerar la acumulación de capital y el desarrollo económico. Esto instaura nuevas formas de competen-

cia regidas a variables como el riesgo, la opacidad y la autorregulación. Por tanto, en esta lógica los actores buscan maximizar sus beneficios y utilidades, además de disminuir la incertidumbre y el riesgo a través del poder y el control (Ostrom, 2011). Este nuevo sistema cambia la estructura no sólo económica de América Latina, otorgando primacía al sector privado sobre el público, sino generando además dependencia financiera en los países en desarrollo, lo que lleva a fuertes endeudamientos de los Estados de la región, y creando una estructura terciaria con alta dependencia internacional que debilita el mercado interno (Harvey, 2007; Soto, 2013).

El sistema neoliberal orientado a la acumulación de capital y el crecimiento económico, instaurado desde los setenta, produce un ajuste estructural que busca remercantilizar mediante la liberación y la desregulación. En el caso de las ciudades, la producción urbana neoliberal se encamina a una lógica destinada a aumentar y motivar la oferta a través de la liquidez del sector inmobiliario y el rol subsidiario del Estado, que actúa como incentivo para la producción privada de bienes sociales y comunes (Carrión, 2021).

En consecuencia, las nuevas exigencias del mercado generaron una rápida urbanización en las ciudades latinoamericanas, provocando mayor desigualdad económica y social, así como el aumento de los sectores populares (Davis, 2004). En ese sentido, Carlos De Mattos (2006) explica la configuración de la ciudad neoliberal a partir de cinco tendencias: *i)* la nueva estructura productiva de las empresas; *ii)* la desigualdad de oportunidades de trabajo; *iii)* los intereses privados de sectores inmobiliarios; *iv)* la nueva morfología urbana; y *v)* el desarrollo de una imagen de ciudad moderna. Una de las estrategias al respecto es generar grandes proyectos urbanos que produzcan impacto económico y rentabilidad en distintos ejes. Así, las ciudades se convierten en objeto, sujeto y espacio de mercado en pro de la producción, la competitividad y el flujo de capital (Vainer, 2000).

Los cambios en las dinámicas del capital generan beneficios de manera desigual a los territorios urbanos, afectando la estructura tradicional de la ciudad y produciendo mayores distancias sociales, económicas y físicas. Como resultado, no sólo se observa el descenso de ciertos grupos sociales, sino que, contradictoriamente, estos procesos benefician a otros grupos específicos, lo que lleva al desarrollo y predominio de ciertas zonas geográficas sobre otras, generando mayor inequidad (Svampa, 2004).

La forma *mercancía* de la ciudad pone en crisis las relaciones sociales, particularmente en un contexto de planificación liberal y/o neoliberal que implica una intervención estatal sujeta a las (des)regulaciones de interés del mercado, directamente relacionado con la organización del espacio (Deák, 1989). De esta manera, el neoliberalismo genera dos dinámicas: una desde arriba, que afecta el régimen de acumulación del capital, y otra desde abajo, que influye en los modos de vida, desde la perspectiva de la libertad, la obediencia y la racionalidad (Gago, 2014).

En ese contexto, la política internacional de vivienda Housing: Enabling Markets to Work, impuesta por el Banco Mundial en los noventa, buscaba que el sector fuese más

eficiente con el respaldo público en términos de financiamiento y producción. Esta política establecía que los bancos debían tener la capacidad de intervenir sin límites para lograr una gestión de vivienda eficiente en países en desarrollo. En consecuencia, los Estados se vuelven gestores y administradores y abandonan su rol previo de promotores y/o productores, centrándose en la creación de un marco operativo basado en subsidios y créditos para las políticas de vivienda (World Bank, 1993).

Según las políticas de vivienda del Banco Mundial, el sector opera principalmente bajo la fuerza del mercado. En ese sentido, se destacan siete instrumentos utilizados por los gobiernos para la gestión de vivienda: tres orientados a la demanda, tres a la oferta y uno relacionado con la gestión en conjunto. Los tres instrumentos sobre la demanda son: *i)* derechos de propiedad; *ii)* financiación hipotecaria; y *iii)* racionalizar los subsidios. Los tres instrumentos acerca de la oferta son: *i)* provisión de infraestructura y servicios para el desarrollo de vivienda; *ii)* regulación o eliminación de normativas necesarias para el desarrollo de vivienda y acceso a suelo; y *iii)* regulación y eliminación de la provisión de insumos y materiales para la construcción. Finalmente, regular el marco institucional para fortalecer instituciones y agrupar actores.

Los instrumentos de la política de vivienda se apoyan en la propiedad, la subsidiariedad y el financiamiento, estableciendo como única lógica la del mercado, fundamentada en la (des)regulación de varios sectores que intervienen en este proceso. Esto significa que, a pesar de las diversas necesidades de vivienda, las políticas se centran en la producción desde una única perspectiva (vivienda nueva en propiedad), impulsada en el sector financiero y el fomento de instrumentos de deuda para el acceso a la propiedad. Esto no sólo establece una lógica de mercado (físico), sino también de flujo de capital financiero (especulativo).

## Políticas de vivienda y procesos de urbanización: mercado o derecho

El proceso de urbanización está ligado tanto al sistema de producción capitalista como a la lucha de clases. En este contexto, de acuerdo con Pérez (2018), las condiciones de acumulación de capital imponen criterios de producción, distribución y consumo en la ciudad, evidenciándose una lógica mercantil. Dicho autor identifica tres modalidades en la relación producción-consumo de la urbanización: desmercantilizada, no mercantil y mercantil. Estos enfoques plantean un debate sobre las relaciones de control y poder que existen dentro de estos procesos, en mayor o menor escala y bajo una racionalidad limitada por instituciones. Estas relaciones se desarrollan dentro de un orden institucional y una estructura de gobernabilidad que incluye ventajas de información, estrategias de comportamiento y una coalición de poder e intervención de entes económicos y financieros. Elinor Ostrom (2011), desde la perspectiva de la economía política, sostiene que la

forma de gobernar sistemas complejos, como los urbanos, se basa en arreglos institucionales sociales, y con ello rompe la dicotomía Estado-mercado mediante formas de coproducción de servicios. Tales lógicas permiten la existencia de pequeñas pero persistentes prácticas no mercantiles de producción de bienes urbanos.

En este contexto, según Lefebvre (1972), los procesos de urbanización están condicionados por tres factores principales: espaciales, regulaciones territoriales y prácticas cotidianas. Así, el capital fijo de las urbes (infraestructura física) es resultado de la distribución de las actividades económicas y la fuerza de trabajo en las ciudades (García R., 2011), bajo un conjunto de reglas institucionales. Eso determina las zonas de mayor interés de desarrollo urbano, las cuales generan y estructuran mercados especulativos (incluyendo los bursátiles). Es decir, la producción mercantil de vivienda, infraestructura y servicios (capital fijo) permite el flujo del capital y representa una lógica casi hegemónica en los procesos de urbanización de las ciudades. Sin embargo, a pesar de esta predominancia mercantil, desde la lucha social se desarrollan ciertos procesos no mercantiles o desmercantilizados, como la autoproducción y la autogestión (Cepeda Pico, 2022), que desafían la lógica dominante y proponen alternativas en la producción y gestión de bienes urbanos.

En gran parte de los países de América Latina, durante la década de 1970, el Estado desempeñó un rol como hacedor de vivienda, centrando sus esfuerzos en la producción de grandes proyectos habitacionales (monoblocks). Esta estrategia resultaba financieramente insostenible, debido a que la inversión era casi imposible de recuperar. El cambio de esa dinámica, impulsado en parte por la transformación del sistema productivo, orientó la política habitacional hacia una producción social basada en la concesión de préstamos, los subsidios y la creación de instituciones financieras de crédito. Para la década de 1990, con el mismo objetivo de dinamizar la economía, las políticas de vivienda se reorientaron hacia un modelo operado desde un sector financiero habitacional.

Como resultado, la vivienda se convirtió en un nicho atractivo para los excedentes de capitales financieros tanto nacionales como internacionales. El Estado asumió la responsabilidad de crear el mercado y asumir el riesgo, facilitando la participación del capital financiero en el sector habitacional y, de esta manera, integrando la producción de vivienda dentro de una lógica económica más amplia.

Por otra parte, las políticas de vivienda desde el rol del Estado (nacional y local) intentan articularse con los objetivos del sistema de planificación urbana y territorial, enfrentándose a la dicotomía entre la producción de ciudades densas versus dispersas, con el fin de controlar la expansión urbana. De tal manera, con el fin de densificar, se tiende a promover programas de recuperación de vivienda (ciudad del derecho) (Guarneros-Meza, 2008; Dammert Guardia, 2018) e incentivos para el aprovechamiento de suelo (ciudad del mercado) (Sepúlveda et al., 2010; Blanco, 2013); dando como resultado viviendas vacías, inadecuadas y una oferta incoherente con sub y sobreproducción segmentada de viviendas, con lógicas de localización opuestas a la planificación, pero relacionadas con los nuevos paradigmas de los procesos de urbanización.

La producción de las ciudades se convierte así en una relación directa entre el mercado inmobiliario y la estructura urbana (social, económica, espacial) (Abramo, 2011), donde el deseo de ocupar el suelo urbano puede estar motivado por su valor de uso residencial o por su valor de cambio especulativo. Ramón Gili-Busquet (2004) explica que la mercantilización del espacio urbano provoca la desvalorización y la peor localización de la vivienda social. En ese sentido, las políticas de vivienda tienen una relación directa con las tendencias de urbanización, a pesar de que a menudo son incongruentes con la planificación urbana.

Frecuentemente, se presentan planes con el objetivo de obtener una producción urbana densa, mientras que, en la práctica, se genera la expansión urbana dispersa y descontrolada. En ese proceso, los actores juegan un rol determinante, destacando la desarticulación entre los niveles estatal y local, la hegemonía del sector privado sobre el público, y la inconexa relación del interés del mercado y las necesidades de la sociedad, lo que influye en el fracaso de dichas políticas y planes.

## Metodología

El diseño metodológico, con el objetivo de identificar las lógicas socioespaciales de las políticas de vivienda en Quito durante el período 2000-2019, plantea una relación entre estas dos variables. Para analizar las políticas de vivienda, se emplea el marco analítico Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) desarrollado por Elinor Ostrom (2014). Mientras, las lógicas socioeconómicas se analizan a través de la geografía de incentivos y subsidios, basada en la metodología de Santana-Rivas (2020).

Primero, se realiza una indagación de la política de vivienda desde la relación de instrumentos y actores. Elinor Ostrom, en su análisis institucional desde una perspectiva económica, aborda la lógica de acción colectiva y los dilemas sociales a través del marco IAD. Este marco se basa en las lógicas de las situaciones, las estructuras colectivas, los acuerdos de transacción y los comportamientos humanos, permitiendo un análisis tanto de instituciones formales como informales a partir de normas, reglas y estrategias (Ostrom, 2010). Ostrom emplea la teoría de juegos y la teoría de elección racional para entender la estructura de la situación y la interacción de los actores en diversos contextos, incluyendo mercados, organizaciones y comunidades. El IAD propone analizar variables exógenas, arenas de acción y evaluación de resultados, destacando la complejidad de las interacciones humanas y la estructura del escenario de acción. Este marco se centra en las instituciones y en cómo éstas configuran el escenario y las decisiones de los actores, con base en acciones, posiciones, información, control y costos-beneficios (López y Parra, 2010; Roth, 2016). Para el caso de estudio, se analiza la situación de acción tanto de la vivienda social nueva, producto del sistema de incentivos, como de la vivienda comercial apoyada en la herramienta de aprovechamiento de edificabilidad (Ecoeficiencia).

Por otra parte, para identificar la geografía de incentivos y subsidios, resultado de dicha política en relación con el clúster económico y de expansión de Quito, se emplea la metodología de Daniel Santana-Rivas (2020), quien analiza las geografías metropolitanas de financiarización habitacional en Chile bajo la hipótesis de una localización y expansión geográfica de deuda. El autor establece dos tipos de lógicas o mecanismos de producción del espacio, los neoliberales y los de financiarización, y los analiza en las esferas de producción y provisión habitacional, articulando ciertas condiciones propias de cada esfera y mecanismo. Para el desarrollo del diseño metodológico de este artículo, se articulan y ajustan las dimensiones con base en ambas teorías, como se observa en el Cuadro 1.

Al entender esta dinámica como un juego de instituciones (reglas) y actores, se observa cómo los intereses y poderes interactúan para regular la organización espacial bajo un sistema económico que considera al suelo y a la vivienda como mercancías con características particulares. En este contexto, no sólo el mercado actúa como regulador, también el Estado nacional y el gobierno de la ciudad desempeñan un papel crucial como articuladores. En esta lógica, el capital ejerce un poder determinante sobre la organización espacial. De este modo, varias fuerzas influyen: el Estado nacional y el gobierno

**Cuadro 1**  
Diseño metodológico

<i>Variable</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Política vivienda	Reglas	Posiciones – límites Decisiones – elección Información Regulación Propuestas – ámbito Costos – pagos
	Actores	Posiciones Acción Información Control y poder Resultados Costo-beneficio
Geografía política vivienda	Vivienda social – Instrumento subsidiario	Esfera producción y provisión habitacional Mecanismos de neoliberación y de financiarización Stock de bonos entregados. Área urbana consolidada
	Vivienda comercial– Instrumento Ecoeficiencia	Esfera producción y provisión habitacional Mecanismos de neoliberación y de financiarización Stocks incentivos con herramienta de ecoeficiencia Expansión mancha urbana

*Fuente:* Elaboración propia basado en modelo Ostrom y Ostrom, 2014, y Santana-Rivas, 2020.

local (reglas), el mercado inmobiliario y el financiero (poder), y la sociedad (necesidad) (Deák, 1989).

En la provisión y producción de servicios y bienes urbanos, diversos actores intervienen en diferentes escalas, desafiando la idea de privatización y centralización como únicas respuestas. En este enfoque, la provisión (entes públicos) se refiere a las decisiones de tipo, cantidad, forma, organización y control, mientras que la producción implica la transformación de recursos en productos. Sin embargo, en la lógica neoliberal, mercantil y financiera, varios actores intervienen en ambos procesos.

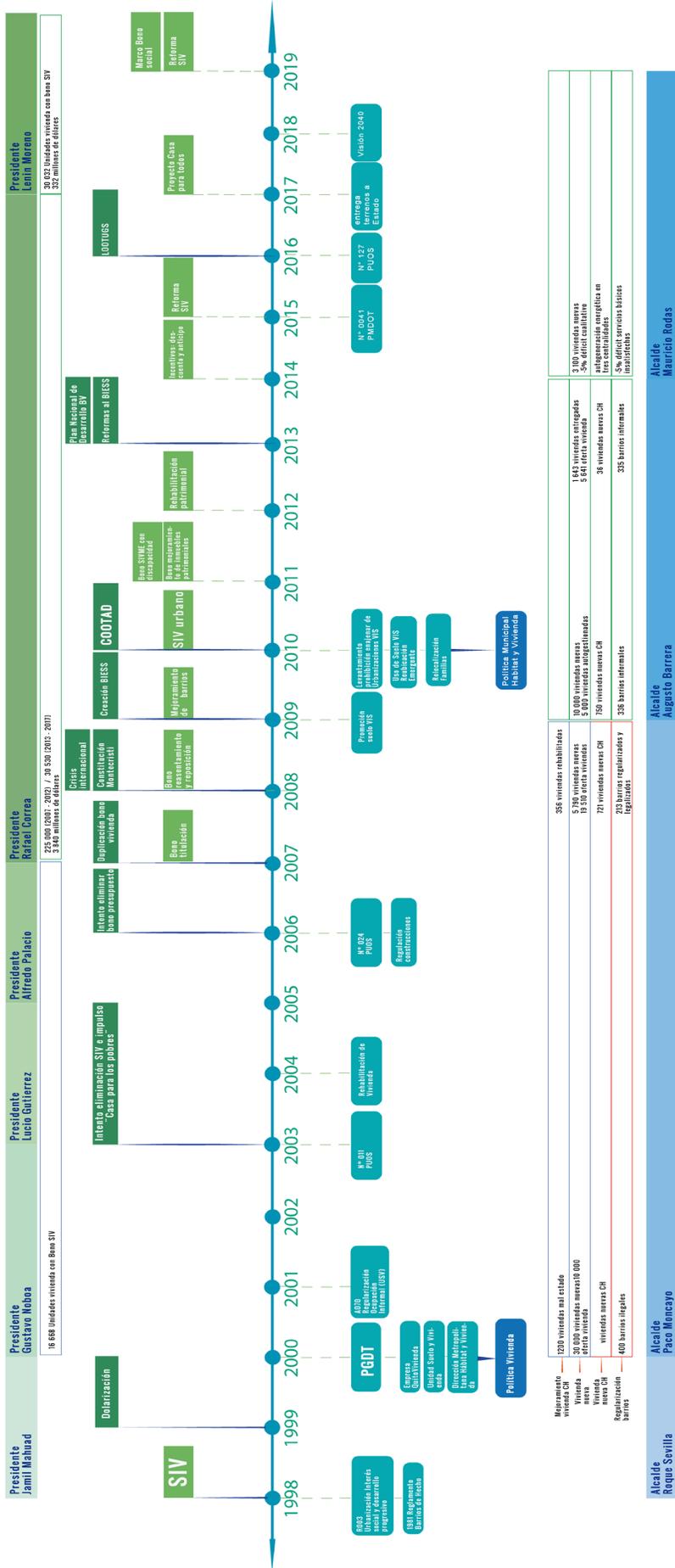
Los datos se obtuvieron mediante métodos cualitativos basados en 35 entrevistas semiestructuradas a actores públicos, privados y sociales como fuente primaria, y el análisis de leyes, ordenanzas y planes como información secundaria. Para el análisis espacial se utilizaron herramientas de información geográfica con datos recopilados de la información obtenida del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda. En cuanto al desarrollo, se ordena en dos momentos anclados en las lógicas socioespaciales: *i)* análisis temporal de la política de vivienda de Quito en el contexto nacional y local; y *ii)* producción residencial en Quito, análisis de instrumentos, actores y geografía de vivienda social y comercial.

## **Políticas de vivienda y su lógica socioespacial en Quito**

### **Políticas neoliberales de vivienda en Quito**

Existen dos niveles de gestión de políticas de vivienda en Ecuador: el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados; como se observa en la Figura 1, el primero se refiere a los recursos financieros, y los segundos, principalmente a la gestión del suelo. En cuanto a las políticas de vivienda de interés social, la gestión estatal desde 1998 establece el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV) en el marco de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1999, el proceso de dolarización provocó una fuerte crisis nacional, estableciendo al SIV como el único instrumento de política de vivienda. Este sistema ha sufrido ajustes e incluso intentos de eliminarse, pero se consolidó durante la presidencia de Rafael Correa, cuando se incrementaron los montos de bonos y se diversificaron sus ejes de acción. En cuanto a la vivienda comercial, se han desarrollado instrumentos de financiamiento público para crédito hipotecario a través del Banco de Desarrollo de Ecuador (Bede) y el Banco Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), con el fin de competir con la banca privada en mejores condiciones (Córdova, 2015). Desde 1993, con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que absorbió a varias entidades con objeto de descentralizar este manejo, el Estado pasó de su rol de hacedor a facilitador de vivienda.

**Figura 1**  
Desarrollo de políticas de vivienda en Ecuador y Quito



Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas e informes nacionales y municipales.

El Cuadro 2 muestra los ajustes del SIV de 2003 a 2019 en cuanto a montos, tipos y objetivos, estratificando los segmentos de población y concentrándose en la oferta de vivienda nueva y de propiedad dentro de un sector popular, el cual debe demostrar su capacidad de endeudamiento en el sistema formal. La vivienda nueva dinamizó el sector de la construcción, que, a pesar de presentar cifras negativas y bajos niveles de crecimiento en 1999, repuntó a partir del año 2000. Según Hexagon Consultores (2008), esto se debió a tres condiciones: *i)* dolarización del sistema; *ii)* crecimiento de créditos que otorgaban los bancos; y *iii)* estabilización de los precios de materiales para la construcción. Cabe destacar que este sector tuvo un crecimiento constante hasta 2003 debido a la inversión pública en la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

En 2003, durante la presidencia de Lucio Gutiérrez, se intentó eliminar el bono del SIV, argumentado en el impulso del programa “Casa para los pobres”, basado en la iniciativa del programa “Un solo toque”, de Abdalá Bucaram. El objetivo era retirar el bono y establecer una trilogía de desarrollo de proyectos de vivienda estructurada por tres actores: *i)* el gobierno con fondos recuperables, *ii)* el municipio con terreno, y *iii)* la inversión privada con líneas de crédito especiales para construcción (Ospina, 2010). Para evitar el cese de los bonos, surgieron movimientos provivienda, como el Contrato Social por la Vivienda (CSV), que fue calificado como un intento improvisado y no se concretó (Acosta, 2009).

En 2006, el Congreso Nacional del Ecuador aprobó la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, que otorgó la facultad de entregar préstamos hipotecarios únicamente a la población económicamente activa (PEA) asegurada al IESS, que representaba el 28.4%. El sistema funcionaba a través del bono e involucraba además ahorro y crédito (ABC), exigiendo un 30% de ahorro del valor de la vivienda. Entonces, sólo el 1.40% de la población por debajo de la línea de pobreza podía acceder a estos préstamos. Se destaca: *i)* la baja capacidad de ahorro de este grupo de población; y *ii)* la informalidad laboral, es decir, a pesar de ser parte de la población económicamente activa, no estaban afiliados, lo que impide acceder a préstamos hipotecarios dentro de una política enfocada en un bien nuevo y propio.

En la presidencia de Alfredo Palacios, en un contexto de disminución de la inversión pública, se intentó eliminar el bono de la vivienda del presupuesto estatal, lo cual no llegó a concretarse. Posteriormente, a partir de 2007, en la presidencia de Rafael Correa, el bono se consolidó y duplicó, y la inversión en SIV se incrementó significativamente durante su primer período. Paralelamente, en 2009 se creó el BIESS, encargado de otorgar crédito para vivienda, el cual redujo su tasa de interés en 2.22%, compitiendo con la banca privada (King-Mantilla, 2019). Esta medida, en parte motivada por la crisis económica internacional de 2008, buscaba incentivar la confianza en el sector inmobiliario y dinamizarlo.

Progresivamente, se implementaron estrategias adicionales como el bono de emergencia (con modalidades de relocalización y reposición), el mejoramiento de barrios, el mejoramiento de viviendas, la rehabilitación patrimonial y el bono de titulación.

## Cuadro 2

Variación del mecanismo de bono SIV

Tipo (bono) y objetivo (financiar)	2003			2009			2013			2015			2019		
	Valor bonos	Precio máximo													
<b>Intervención general</b>															
Vivienda nueva urbana	\$1 800	\$2 400 -	\$5 000	\$12 000	\$6 000	\$15 000	\$6 000	\$25 000	\$6 000	\$25 000	\$6 000	\$22 679	\$6 000	\$22 679	
Adquisición de vivienda.		\$8 000	\$3 600	\$20 000	\$5 000	\$20 000	\$5 000	\$30 000	\$5 000	\$30 000	\$5 000	\$39 998	\$5 000	\$39 998	
			\$2 400	\$25 000	\$3 500	\$25 000	\$4 000	\$40 000	\$4 000	\$40 000	\$4 000	5% entrada		5% entrada	
			10% ahorro	10% ahorro	\$2 500	\$30 000	5% ahorro	5% ahorro							
Vivienda nueva en terreno propio urbana, rural o amazónica			\$3 600	\$20 000	\$6 000	\$30 000	\$6 000	\$30 000	\$6 000	\$30 000	\$6 000	\$30 000	\$6 000	\$30 000	
Construcción vivienda sobre terreno del beneficiario.				\$25 000	\$6 000	\$500	\$6 000	1.5 - 2SBU							
				10% ahorro		ahorro	\$8 000	ahorro							
Mejoramiento de vivienda rural y urbano marginal	\$250	\$800 -	\$1 500	\$25 000	\$2 000	\$30 000	\$2 000	\$30 000	\$2 000	\$30 000	\$2 000	\$30 000	\$2 000	\$30 000	
Intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable.		\$3 500		10% ahorro		10% ahorro									
Mejoramiento de vivienda urbana	\$750	\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -	
Intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable.		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500	
Mejoramiento de vivienda urbana centro	\$2 000	\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -		\$800 -	
Intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable.		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500		\$3 500	
Titulación															
Formalización de escrituras públicas.			\$400	\$30 000	\$400	\$400	\$400	\$400	\$400	\$400	\$400	\$400	\$400	\$600	

(continúa)

**Cuadro 2**  
(continuación)

Tipo (bono) y objetivo (financiar)	2003		2009		2013		2015		2019	
	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo
Incentivos en proyectos de VIS									\$1 500	
Ampliaciones y adecuaciones de vivienda. Obras de agua y saneamiento para terreno propio.									\$6 000	
<i>Subsidio total</i>									Total	\$13 498
Vivienda 100% gratuita.										\$16 201
										\$22 678
<b>Intervención focalizada</b>										
Emergencia para la construcción de vivienda con adquisición de terreno			\$13 500	\$30 000	\$13 500	\$30 000				
Adquisición de terreno, habilitación de infraestructura básica y construcción de vivienda para grupos damnificados y/o afectados por desastres o en zonas de riesgo.				(\$500 ahorro)						
Emergencia para reposición de vivienda			\$6 000	\$30 000	\$6 000	\$30 000			\$7 500	
Intervención parcial o total de vivienda existente calificada como recuperable o no, que ha sido afectada y en zona de riesgo.									(1,5 SBU ahorro)	\$15 000

(continúa)

**Cuadro 2**  
(concluye)

Tipo (bono) y objetivo (financiar)	2003		2009		2013		2015		2019	
	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo	Valor bonos	Precio máximo
Bono para personas con discapacidad "Manuela Espejo"			\$13 500	\$30 000			\$7 500		\$15 000	
Beneficiar personas con discapacidad y condición socioeconómica para dotar vivienda adecuada y/o mejorar sus condiciones de habitabilidad.				(\$1 000 ahorro)						
"Manuela Espejo"										
Vivienda nueva con adquisición de terreno.					\$14 700	\$30 000 (3 SBU ahorro)				
"Manuela Espejo"										
Vivienda nueva en terreno propio.			\$7 200	\$30000 (2 SBU ahorro)						
"Manuela Espejo"										
Mejoramiento de vivienda.			\$3 200	\$30 000 (1 SBU ahorro)						
<b>Subsidio parcial del estado</b>										
Arriendo con opción a compra										
Máximo 15 años arrendamiento (0%-50% por 8 años).									\$6 000	\$22 678
Crédito hipotecario con subsidio inicial y tasa de interés preferencial									\$6 000	\$22 679
Tasa 4.99%										\$39 999
Crédito hipotecario con tasa de interés preferencial									5% entrada	\$40 000
Tasa 4.99%										\$69 999
Vivienda de interés público									Sin subsidio	\$70 000
Ingresos económicos medios.										\$89 997

Fuente: Información tomada de los reglamentos SIV (Miduvi, 2003, 2009, 2013, 2015, 2019).

El período se caracterizó por el subsidio y el financiamiento de la vivienda a través de la producción del sector inmobiliario privado. Este proceso estuvo acompañado de regulaciones para controlar y gestionar la planificación y el ordenamiento territorial, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) en 2016, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010. Estas herramientas exigían la creación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las ciudades, para obtener fondos del presupuesto del Estado y establecer los instrumentos de acceso al suelo urbano y rural.

A partir de 2019, durante la presidencia de Lenin Moreno, se instauró el proyecto “Casa para todos”, que modificó los incentivos y subsidios, incluyendo una política de subsidio con 100% de gratuidad, subsidio a la tasa de interés, e involucramiento directo del sistema financiero. Esto duplicó los montos del costo de vivienda del período anterior, no así los subsidios, y fortaleció un nuevo mecanismo de ejecución enfocado en la supervisión y garantía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un funcionamiento basado en la inversión de capitales internacionales, quienes estipularon:

El objetivo de la emisión del Bono Social es proveer financiamiento [...] (tasa de interés preferencial y plazo adecuado) para los segmentos VIS y VIP interesados, por medio del apalancamiento de fondos privados procedentes de inversores internacionales en la búsqueda de inversiones con alto impacto social. Los recursos serán canalizados por intermedio de entidades del sistema financiero [...] [República del Ecuador, 2019, p. 6].

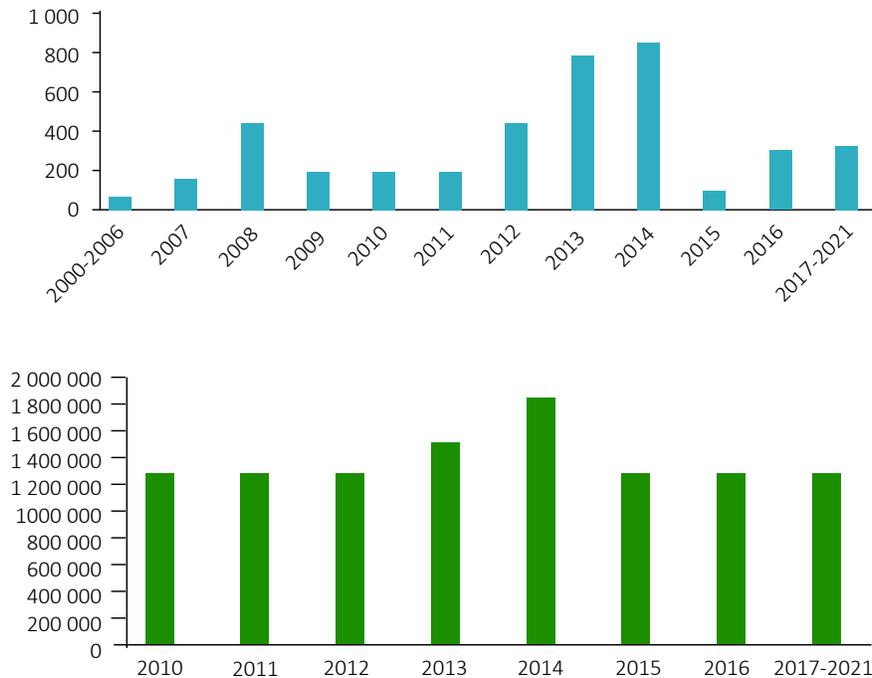
Es así que el gasto social experimentó un apogeo hasta 2014, como se muestra en la Figura 2, similar al de la cantidad de créditos otorgados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), pero generó una reducción significativa a partir de 2015. Según King-Mantilla (2019), en ese período el sector inmobiliario registró una fuerte crisis y además el monto de operaciones de las instituciones financieras privadas aumentó por la reducción de la tasa promedio efectiva.

Hasta 2019, estas regulaciones definían los mecanismos de gestión de los actores involucrados en la provisión (políticas de gestión y acceso) y producción (planes y programas de ejecución) de vivienda.<sup>3</sup> El sector privado, tanto inmobiliario como financiero, busca nichos de producción rentables, mientras la sociedad, con una tendencia de acceso a vivienda nueva y propia, se convierte en un consumidor endeudado que busca formas de acceder a la vivienda y al suelo urbano. En este sentido, más allá de las tendencias políticas, el Estado crea las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado bajo instrumentos incentivados en derechos de propiedad, financiación hipotecaria y racionalización de subsidios.

Mientras, a nivel local el Municipio de Quito, a partir de 1998, estableció normas y ordenanzas para gestionar el suelo mediante la legalización y la planificación de grandes

<sup>3</sup> Cabe destacar que desde 2022 existe una nueva Ley de Vivienda (LOVIS).

**Figura 2**  
Gasto social y créditos del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), 2000-2021 (dólares)



*Fuente:* Elaboración propia con base en información otorgada por Miduvi, a través de oficio, en 2021.

proyectos de vivienda con la intención de controlar la expansión urbana. Lo anterior fue resultado de que la crisis del cambio de siglo y el proceso de dolarización generaron un acelerado proceso migratorio, cuyas remesas se convirtieron en bienes construidos, debido a la desconfianza de la población en el sistema bancario, los cuales se localizaron principalmente en ciudades grandes y medianas de Ecuador.

Desde el año 2000, el Plan General de Desarrollo Territorial de Quito estructuró una política de vivienda enfocada en cuatro ejes: mejoramiento de vivienda, vivienda nueva en Centro Histórico, vivienda nueva en zona urbana, y regularización de barrios y relocalización de viviendas. En 2010, Augusto Barrera desarrolló acciones para el desarrollo de vivienda dentro del Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial, estableciendo la Política Habitacional del DMQ, apoyada en los mismos ejes del período anterior, pero añadiendo proyectos, procedimientos y roles. En 2014, bajo el período de Mauricio Rodas, la política no cambió significativamente y se paralizó todo el eje de vivienda, actuando más como ente subordinado a la política de Estado.

A partir de 2019, los planes y proyectos de vivienda promovidos por el Municipio de Quito se encuentran con una cartera paralizada, construcciones abandonadas y deshabitadas, habitantes sin escrituras, fideicomisos paralizados y viviendas al alza sin capacidad de

un proceso de intervención rentable. Por otra parte, desde 2010 se plantearon ordenanzas que regulaban el aumento de altura y densificación con instrumentos como PUAE y Ecoeficiencia. Esto resultó en un incremento de licencias de construcción en Quito, registrándose en 2014 un total de 1 185 (INEC, 2014) y en 2019 un total de 5 754 (INEC, 2019). Es decir, instrumentos enfocados en solventar las necesidades de provisión de infraestructura y servicios, y desregulación y eliminación de marcos normativos que afecten el desarrollo del sector. Estos mecanismos se evidencian en cada etapa en el Cuadro 3.

## Producción residencial desigual en Quito

Hasta 2014, el suelo urbano en la ciudad de Quito era asequible incluso para el desarrollo de proyectos sociales, pero progresivamente dejó de serlo, como se observa en la Figura 3. Actualmente, hay escasez de predios y zonas en área urbana consolidada con suelo rentable para el desarrollo de proyectos VIS. Según el sector inmobiliario entrevistado,<sup>4</sup> ello se debe a que, para obtener rentabilidad, el precio del suelo no puede ser mayor al 10% del costo total de la vivienda de interés social.

En un análisis del costo de suelo y construcción en áreas urbanas consolidadas (Figura 3), tenemos que, en el año 2000, el costo de suelo oscilaba entre \$25 y \$78, mientras que una vivienda tenía un costo promedio de \$326 por m<sup>2</sup>. Durante este período, el suelo representaba entre el 7 y el 22% del precio de construcción, lo que permitía encontrar gran cantidad de zonas rentables para VIS. En 2014, el costo del metro cuadrado de suelo varió entre \$60 y \$350, mientras que el costo promedio de construcción se incrementó a un rango de \$679 a \$1 726 por metro cuadrado, lo que significaba entre el 8 y el 20% del costo de la vivienda (Chang, 2017).

Finalmente, en 2019 el costo del suelo varió entre \$120 a \$754 por metro cuadrado, mientras que el costo de la vivienda osciló entre \$700 y \$2 900 también por metro cuadrado, representando entre el 17 y el 27% del costo total de la vivienda. Según este gremio, el costo del metro cuadrado de vivienda social es en promedio de \$460 para 2019; esto implica que sólo las zonas con un costo de suelo menor a \$50 por metro cuadrado eran viables para dichos proyectos. Esta situación se vio agravada por la normativa de edificabilidad, que estableció regulaciones sobre la cantidad de pisos, la compra de extras y el tamaño de los lotes, generando estímulos y desincentivos que configuraron la tendencia de las áreas urbanas consolidadas en Quito de manera segmentada.

A pesar de la existencia de zonas con costos asequibles, el sector público bloqueó el desarrollo de estas áreas mediante dos mecanismos. Primero, según los entrevistados

<sup>4</sup> Entrevistas a: Andrés Arroyo y Romel Arroyo, gerentes de Arroyo Otoyá Constructores; José Maquiavelo, gerente de Macconstrucciones; Tommy Schwarzkopf, presidente de Uribe & Schwarzkopf; Jorge Vásquez, vicepresidente de Fideval; Jaime Rumba, representante de la Asociación de Promotores Inmobiliarios, APIVE; Roberto Espinoza, gerente de JS Arquitectos; Nancy Guijarro, gerente de Eco Arquitectos.

**Cuadro 3**  
Mecanismos gestión vivienda

<i>Actores</i>	<i>Vivienda social</i>	<i>Vivienda comercial</i>	<i>Mecanismos MENPE - MEFPE*</i>
<b>Provisión</b>			
Nacional (Gobierno Nacional del Ecuador)	Política subsidios e incentivos para vivienda de interés social y vivienda de interés público (SIV). Tasa crédito preferencial préstamos hipotecarios con 4.99%.	Política créditos y financiamiento a través de crédito hipotecario por capacidad de endeudamiento.	Política pública subsidiaria orientada exclusivamente al acceso en propiedad. Modelo subsidio directo (segmento social) e indirecto (tasas interés hipotecarias). Instrumentos de securitización y titulización. Facilitar acceso a crédito hipotecario por abaratamiento o crédito segmentos alto riesgo.
Local (gobiernos autónomos descentralizados)	Programas de vivienda en zonas periféricas (legalización, mejoramiento, vivienda nueva, relocalización).	Instrumento de venta de edificabilidad y cambio uso de suelo. Régimen de suelo.	Segmentación de oferta por ingresos.
Privado (promotores inmobiliarios y constructores)	Proyecto público y construcción privada a través de fideicomisos o contratación pública.	Modelos de inversión sin necesidad de compra. Agentes inmobiliarios con apoyo institucional ( <i>lobbying</i> inmobiliario, cambios de usos y condiciones de construcción).	Nuevos agentes en provisión de vivienda al margen del Estado.
Social (grupo demandante)	Beneficiarios subsidios, calificado por MIDUVI.	Consumidor y deudor de crédito.	Vivienda, un bien durable, accede por esfuerzo individual y competencia.
<b>Producción</b>			
Nacional (Gobierno Nacional del Ecuador)	Contratación pública y convenios público-privado. Ley de Finanzas (financiamiento de VIS garantía BID). Programas BID para hogares pobres y vulnerables.	Crédito hipotecario. Calificación de proyectos inmobiliarios. BIESS coloca bonos hipotecarios en mercado valores.	Derecho subsidiario a la ciudad, incentivos a la producción público-privada de nuevas centralidades. Configuración fondos inversión con participación inversores institucionales.

(continúa)

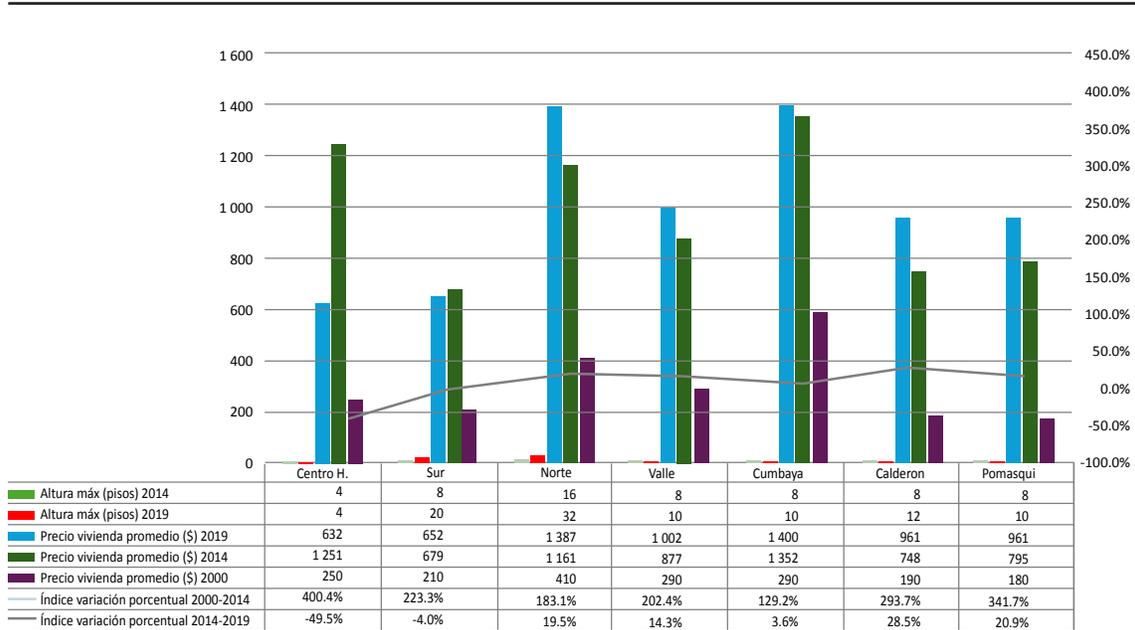
**Cuadro 3**  
(concluye)

<b>Actores</b>	<b>Vivienda social</b>	<b>Vivienda comercial</b>	<b>Mecanismos MENPE - MEFPE*</b>
Local (gobiernos autónomos descentralizados)	Gestión de suelo y grandes proyectos de vivienda. Gestión legalización asentamientos informales. Fideicomisos y gestión de subsidios a través de empresas públicas.	Microrregularizaciones (Ecoeficiencia, aumento de edificabilidad). Flexibilización de normas de construcción (PUAE, regularización barrios).	Enclaves de desregulación y regulación desregulada. Áreas con características específicas entre rentabilidad, liquidez y riesgo. Articulación flexible, sociedades por proyecto.
Privado (promotores inmobiliarios y constructores)	Producción masiva y mayor rentabilidad (en 2000-2014 un total 43 324 vis privadas y 4 000 vis públicas).	Capital de inmobiliarias en bolsa (Brik), liquidez y riesgo (2018 - 400 millones, moviliza inversión 1 350 millones con garantía BID).	Desarrollo habitacional en centralidades comerciales y servicios en grandes extensiones territoriales periféricas, activos financieros interligados.
Social (grupo demandante)	Acceso restringido, gran sector informal. Costo vivienda representa 40-100% de ingresos.	Deudor e inversor.	Atracción segmentos sociales para captación de impuestos.
Bien	Casa mercancía.	Casa activo financiero.	Unidad territorial vuelve sujeto territorial de crédito y criterios gobernanza corporativa y calificaciones crediticias.

\* Santana-Rivas (2020) determina mecanismos de neoliberalización (MENPE) y financiarización (MEFPE) de la producción de espacio urbano.

Fuente: Elaboración propia basada en Santana, 2019; Harvey, 2007; Rolnik, 2019; e instrumentos e informes MIDUVI.

**Figura 3**  
 Índice de variación porcentual del precio promedio de vivienda por zonas en Quito 2000-2014 y altura permitida al 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Chang 2017, Properati y PUOS DMQ.

del sector inmobiliario, estas zonas no resultan rentables debido a las normas y planes urbanos de la ciudad, los cuales otorgaban un bajo aprovechamiento del suelo en términos de cantidad de pisos y coeficiente de ocupación permitidos. Segundo, el sector público incentivó y promovió proyectos de vivienda en las periferias de la ciudad, como Ciudad Bicentenario, Ciudad Quitumbe, El Garrochal o Victoria del Sur, desviando así el desarrollo de las áreas urbanas consolidadas.

La progresiva inaccesibilidad del suelo urbano en Quito ha contribuido al encarecimiento y la especulación de ciertas zonas, pero a la vez al progresivo vaciamiento de edificaciones y al despoblamiento de la zona urbana consolidada. Según el Censo de 2010,<sup>5</sup> dicha zona tenía una tasa de crecimiento anual inferior a 1.5%, mientras en la periferia y valles esta tasa superaba el 4%. Este fenómeno evidencia que la ciudad ha generado un proceso de expulsión hacia la periferia, acompañado de externalidades negativas en la centralidad, tales como inseguridad, violencia y formación de enclaves de decadencia.

Desde el año 2000, durante la alcaldía del general Paco Moncayo, se implementó un modelo de ciudad compacta, buscando la densificación y consolidación de la urbe, junto con el objetivo de proveer vivienda digna, segura y adecuada, con servicios básicos y

<sup>5</sup> Según el Censo de 2022, desde 2010 las parroquias rurales crecieron un 46.8%, y las parroquias urbanas un 9.1%.

**Cuadro 4**

Proyectos de vivienda nueva promovidas por el municipio\_ DMQ 2000-2019

<b>2000-2019</b>						
<b>Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Estado</b>	<b>Tipo</b>	<b>Promovidas</b>	<b>Terminadas</b>	<b>SIV</b>
Ciudad Quitumbe	Quitumbe	Concluida	Social / comercial	11 000	2 100	2 100
El Garrochal	Turubamba	Concluida	Social	9 000	0	585
Ciudad Bicentenario	Pomasqui	Concluida	Social/ comercial	3 500	0	2 501
San Enrique de Velasco	Condado	Estudios	Social / comercial	1 000	0	767
IESS - Ejido	Ejido	Estudios	Social / comercial	600	0	0
San Juan Bosco	Itchimbia	Entregada	Social	200	200	145
<i>Total</i>				25 300	2 300	6 098
<b>2010-2014 (actualizado 2019)</b>						
<b>Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Estado 2014</b>	<b>Tipo</b>	<b>Promovidas</b>	<b>Terminadas 2019</b>	<b>SIV</b>
Victoria del Sur	Guamaní	Ejecución	Relocalización	384	502	1 132
		Ejecución	Social /comercial	748		
La Mena	La Mena	Entregadas	Relocalización	408	408	408
Pueblo Blanco	Calderón	Entregadas	Relocalización	77	77	77
Bellavista de Carretas	Carcelén	Concluidas	Relocalización	134	134	635
		Estudios	Social / comercial	501		
Bicentenario	Pomasqui	Ejecución	Relocalización	72	2 217	190
			Social etapa 1	968		190
			Social etapa 2	864		1 833
		<i>Total</i>			4 156	3 338
Girón de Chillogallo	Chillogallo	En estudio	Social / comercial	672		0
San Fco. de Huaracay	La Ecuatoriana	En estudio	Relocalización	753	618*	0
IESS El Ejido		Ejecución	Comercial	806		
San Diego	Centro Histórico	Aprobación	Social / comercial	145		
San Sebastián			Social / comercial	354		
24 de Mayo			Social / comercial	155		
La Tola			Social / comercial	243		
<i>Total</i>				7 284 /1 643**	3 956	8 930

\* Proyecto Casa para Todos en 2019.

\*\* Número de viviendas entregadas.

Fuente: Información construida desde DMQ (2014, 2019, 2021).

variedad de oportunidades. Según la entrevista realizada al exalcalde Moncayo, las estrategias incluyeron: desalentar usos indebidos como ventas ambulantes o trabajo sexual; estímulos tributarios; oferta de suelo urbanizable; generación de oferta de vivienda mediante alianzas estratégicas; rescate de plusvalías; vivienda económica de desarrollo progresivo; proyectos cogestionados; control de la especulación; control de informalidad; adquisición, reserva y ordenamiento de suelo; vivienda nueva; líneas de crédito asequibles e incentivos a agentes inmobiliarios. Estas estrategias buscaban generar una oferta de 30 000 viviendas, pero al final del período se planificó una oferta de 25 300 unidades de vivienda, de las cuales se construyeron 2 300 unidades (Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, 2006) (Cuadro 4).

Durante el período 2009-2014, bajo la administración del exalcalde Augusto Barrera, se promovió un modelo policéntrico para la urbe, como parte de las estrategias para ordenar el suelo y regular la expansión urbana. Según una entrevista al exalcalde Barrera, las acciones fueron: establecer un perímetro físico urbano; incentivar el uso del suelo vacante para generar mayor compacidad mediante multas a solares no edificados; y motivar la residencialización de áreas centrales y consolidadas. Las políticas de hábitat y vivienda se enfocaban en priorizar un grupo meta (sector popular), controlar los asentamientos informales, relocalizar a las familias en riesgo no mitigable, y promover la vivienda en el Centro Histórico (DMQ, 2012). Estas acciones buscaron generar una oferta de 10 000 unidades de vivienda, de las cuales se entregaron sólo 1 643 unidades (Cuadro 4).

En el período de Mauricio Rodas (2014-2019) y el inicio del de Jorge Yunda (2019-2021), se observó un abandono total del sector de vivienda, reflejado en la falta de propuestas y en la cantidad de viviendas previamente construidas y sin ocupantes hasta el final de sus períodos. El exalcalde Rodas devolvió terrenos municipales, previamente negociados por otros alcaldes, al gobierno nacional para ser gestionados por el plan “Casa para todos”, siendo Huarcay de Chillo Gallo el referente más destacado en Quito. En esa época se crearon algunas herramientas de flexibilización en la gestión del suelo, con un crecimiento desde 2014 del 5.7% en permisos de construcción (INEC, 2019). Los incentivos de edificabilidad se centraban en la concesión onerosa de derechos a través de mecanismos como Ecoeficiencia, PUAE, PUA. El primero significaba el incremento de pisos por suelo creado, enfocándose principalmente en la venta de densidad en el área de influencia de Metro, BRT y zonas urbanas especiales. Los otros dos implicaban el pago por el cambio de uso de suelo. Previo al inicio de operaciones del Metro, el sector inmobiliario obtuvo ventajas de localización, aunque estos procesos cuentan con observaciones de inconsistencias e incoherencias por parte de la Contraloría General del Estado en el informe de 2022.

Es importante considerar que los segmentos de oferta y demanda de vivienda en Quito han sufrido cambios drásticos en períodos cortos. Por ejemplo, entre 2000 y 2005 la demanda de vivienda de \$5 001 a \$8 000 pasó de 15.1 a 1.7%; mientras que la de \$ 8 001 a \$17 500 disminuyó de 21 a 11.8%; la demanda de vivienda con un costo de \$35 500

pasó de 79 a 51%; y la de \$70 801 a \$120 000, de 3.7 a 12.1%. Para 2021, la demanda de vivienda de \$75 650 (límite VIS) aumentó el 62%, pero con dificultades para concretarse debido a un desempleo del 9.2% y un ingreso básico mensual de \$462 –con promedio de \$800–, considerando que, según el sector financiero, los gastos en vivienda representan un 30% del ingreso (ENIGHUR, 2020). La reducción de la demanda por vivienda económica significó que en 2007 el 53% de la vivienda era informal, cifra que aumentó al 65% en 2017 (Colegio de Arquitectos, 2017).

La oferta de vivienda entre 2001-2009 para el nivel socioeconómico bajo era tres veces menor que la demanda, mientras que, para el nivel socioeconómico alto, la oferta era diez veces mayor a la demanda. Además, durante el período 2009-2014, el sector de la construcción creció y, según el Informe de Gestión 2009-2014 de la alcaldía (DMQ, 2014), se emitieron un promedio de 9 400 licencias por año entre 2009 y 2013, con una constante del 75% en vivienda comercial. Según José Maquiavelo, gerente de Macconstrucciones, de 2010 hasta 2015 se construyeron 428 proyectos privados en la ciudad con costos menores a \$70 000, generando 33 721 unidades de vivienda. Esto refleja la alta capacidad del sector privado en comparación con el sector público, que impulsó y construyó sólo 1 643 unidades, principalmente en relocalización.

Los dos marcos regulatorios en Quito en la provisión y producción de vivienda son, a nivel nacional, los que establecen las reglas de mercados y financiamiento de vivienda, y a nivel local, los que articulan y generan normas y estrategias para proveer recursos y regular el régimen de suelo y construcción. Esto estructura una política de vivienda que se configura alrededor de un segmento social y comercial. Se destacan dos aspectos: *i)* la presencia de una regla institucional nacional basada en crédito y subsidio; y *ii)* las normas y reglas de acceso al suelo impulsadas por el municipio, que se flexibilizan para incentivar el sector inmobiliario, pero llegan a ser incoherentes para la gestión de la vivienda popular.

En la primera parte de la Figura 4 se observa el esquema de actores en el interior,<sup>6</sup> en cuanto a su rol, acción, información, poder y control, costos, beneficios y resultados; y al exterior se encuentran las reglas de cada factor límite, posiciones, elección, información, costos, pagos y ámbito. Como resultado, la situación está ligada al riesgo e incertidumbre; según Ostrom y Ostrom (2014) esto significa que las reglas no son claras y los resultados fallan, lo que se puede reducir ingresando en un juego cooperativo donde mejoren las recompensas para todos. Al tener una información diferenciada por actores, éstos pueden anticiparse al otro jugador, logrando mayor poder; ello se vincula con los resultados obtenidos, en un proceso articulado, pero no igual al control, relacionado con las decisiones y las acciones realizadas.

En la siguiente parte de la Figura 4 se observa el árbol de decisiones, relacionado entre actores, situaciones y reglas. En este sentido, en la situación de producción de vivienda privada social o comercial es mayor la ganancia, pero en condiciones de adaptabilidad

<sup>6</sup> Construido con base en las entrevistas a cada sector, especificadas en la bibliografía.

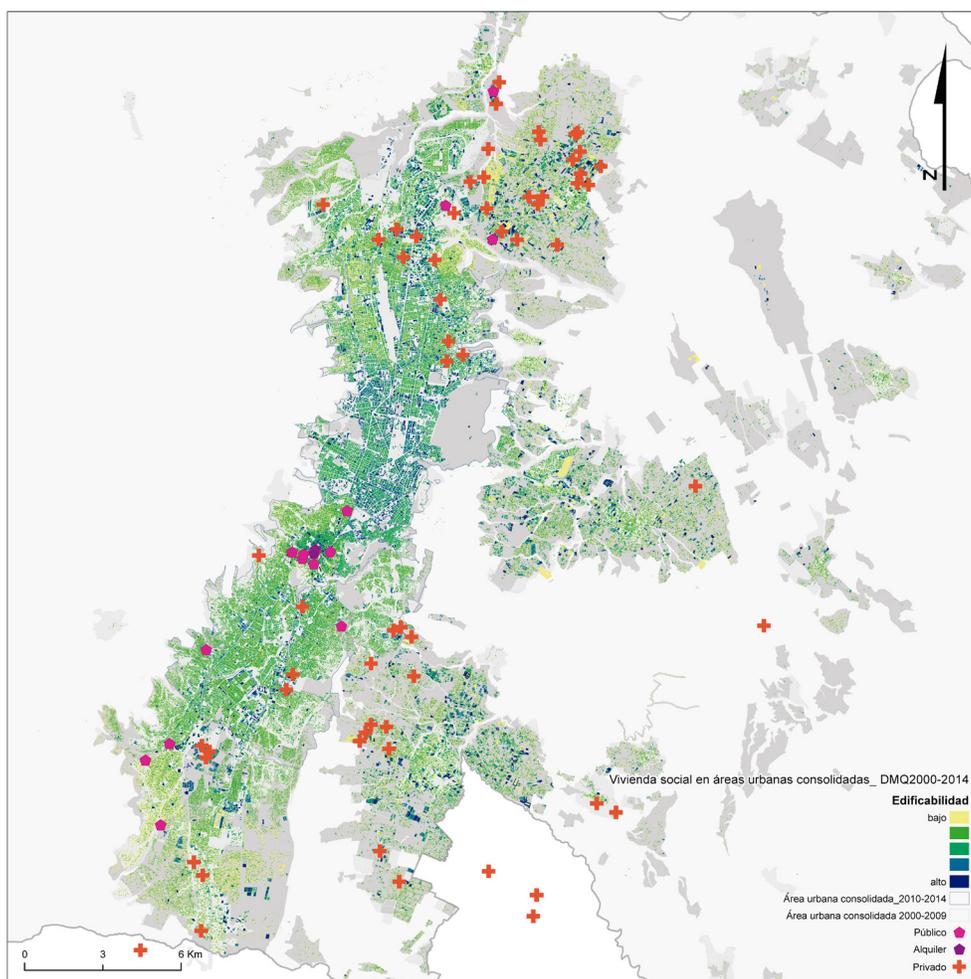


también la producción social es una alternativa. Mientras, la acción no clara y repetitiva de ingreso de algún jugador genera un conflicto (Amster y Pinosco, 2014). En este caso, se deben tener claras las acciones de los actores principales: *i)* gobierno local: gestión del suelo, constructor y promotor; *ii)* gobierno nacional: subsidios y financiamiento; *iii)* sector privado: constructor, promotor y financiamiento; y *iv)* sector social: valor de uso y valor de cambio (véase el Mapa 1).

En consecuencia, el poder recae en el recurso económico y, a pesar del control del gobierno de la ciudad, éste es débil y poco articulado al gobierno nacional, el cual posee

### Mapa 1

Relación áreas urbanas consolidadas y localización de VIS\_ DMQ 2000-2014



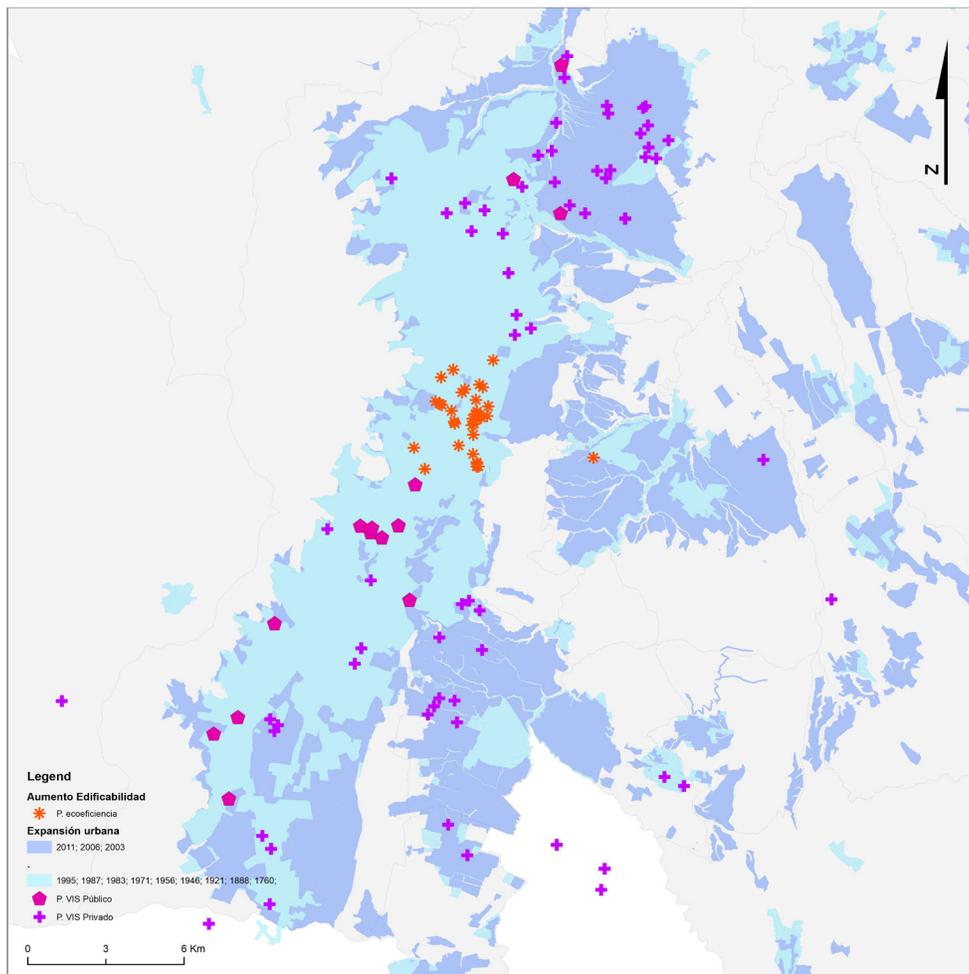
*Fuente:* Elaboración propia a partir de información proporcionada a la autora, mediante oficio, por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial STHV, en 2018.

los recursos económicos y financieros. La política de vivienda ingresa en una lógica de mercado y centralizada (a pesar de ser gobiernos autónomos) desde el poder y control nacional y el poder del capital, siendo el perdedor el gobierno local (véase el Mapa 2).

Como resultado, los programas y proyectos de vivienda en el DMQ enfocados en la construcción de vivienda nueva han generado dos fenómenos. Primero, la localización periférica de las viviendas de interés social, tanto de iniciativa privada como pública. Segundo, el aprovechamiento de la edificabilidad en vivienda comercial, con un aumento en la altura de los edificios en las zonas de mayor plusvalía. Sin embargo, el mercado inmobiliario es el principal productor, funcionando como promotor o constructor y asumiendo

## Mapa 2

VIS y vivienda comercial aprobada en Ecoeficiencia y PUAE en Quito, 2000-2019



*Fuente:* Elaboración propia a partir de información obtenida de la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, a solicitud de la autora, mediante oficio en 2020.

todos los beneficios. Además, se estructuran otros mercados, principalmente desde el sector financiero, con la securitización y titularización donde el BIESS es parte de las inversiones bursátiles, y además surge la gestión de fondos de inversión privada de capital nacional e internacional, como Brik, S.A.

En relación con el área urbana consolidada, en el Mapa 1 se observa una producción marginal de vivienda de interés social, la cual está directamente relacionada con la producción informal y los procesos de regularización. Esto contrasta fuertemente con la localización de los proyectos de vivienda comercial de mayor costo en la ciudad, como se muestra en el Mapa 2, resultado del instrumento de ecoeficiencia, PUAE y PUA.

La producción urbana en Quito genera nuevos y distintos anillos periféricos a medida que el mercado coloniza el territorio, creando zonas consolidadas y vacantes, así como nuevas periferias sin servicios y altamente densas. En ese sentido, hasta 2021 la cartera de vivienda social promovida y no vendida por el municipio ascendía a 20 138 unidades. No obstante, la reducción en la cantidad de préstamos ha significado una disminución del 26%. Los bancos privados redujeron sus operaciones de 11 163 en 2019, a 7 839 en 2021; mientras que el BIESS pasó de 17 982 operaciones en 2019, a 6 795 en 2021.

Finalmente, la zona de mayor crecimiento en edificabilidad no se vincula con la localización de las viviendas de interés social, aunque sí influye en el desarrollo de zonas de expansión y densificación. Las aglomeraciones urbanas, al contar con los mejores factores de localización en cuanto a servicios, tiempos de desplazamiento, actividades y funciones, empiezan a ser aprovechadas por el poder del capital, lo que resulta en la pérdida de la condición de vivienda como derecho (Serrano, 2007). Sin embargo, paradójicamente, estos nuevos procesos generan nuevas zonas periféricas en áreas que anteriormente eran centrales, al perder el interés del capital.

## Conclusiones

La implementación de políticas ancladas en mercados libres y apoyadas en estrategias institucionales de normativas generales que desregulan mercados, refleja una lógica neoliberal que favorece la mercantilización y la financiarización de bienes, como la vivienda. En ese sentido, las políticas neoliberales de vivienda se enfocan en la producción de condiciones de atracción y a la vez de exclusión, en relación con la provisión de infraestructura, servicios y desregulaciones. Ello sumado a una estructura de grupos sociales que, por su capacidad financiera de acceso en propiedad privada, produce un territorio de enclaves de crédito y subsidio.

Como consecuencia, tenemos un desarrollo urbano desigual, dentro de nuevos paradigmas como el aumento de zonas urbanas consolidadas que contienen viviendas vacías, ineficiencia del espacio, y zonas de segregación socioespacial de enclaves fragmentados y continuos, únicamente separados por barreras físicas e imaginarias. Mientras, por otro

lado, existen polos y nodos de concentración y desarrollo privado inaccesibles para gran parte de la ciudadanía. Ello debilita una lógica de producción social, dadas las reglas generales e incoherentes con las distintas realidades territoriales dentro de la diversidad urbana, resultado de sobrerregulaciones y/o desregulaciones.

Las políticas de vivienda en Quito abarcan la condición habitacional general en la ciudad; en ese sentido, el desarrollo inmobiliario es causa y consecuencia de fenómenos que transforman territorial y socialmente la urbe. La planificación urbana se orienta a la compactación y densificación, está influenciada por un mercado inmobiliario y es respaldada por entidades financieras y políticas públicas nacionales, lo que ha significado un crecimiento urbano que beneficia principalmente al capital privado. Lo anterior resulta en la pérdida del derecho a la vivienda, puesto que está condicionada a la capacidad económica individual, lo que incide en la localización habitacional en zonas de rentabilidad económica y financiera de acuerdo con los grupos poblacionales.

De esta manera, las lógicas socioespaciales resultado de las políticas de vivienda en Quito son principalmente neoliberales, mercantiles y en camino a la financiarización, y reproducen zonas de vaciamiento, especulación y expulsión. En ese sentido, ni el Estado, como recurso económico principal que otorga subsidios y créditos, ni el municipio, con normas e instrumentos para acceder al suelo e introducirse en gestionar programas de vivienda, han logrado la efectividad esperada. En esta lógica, es el sector privado el mayor promotor de vivienda social y comercial; además, es el principal decisor de la localización de cada segmento de población. Las políticas de vivienda en Quito han producido un desarrollo urbano desigual, por lo que la producción de vivienda social se concentra en zonas periféricas, mientras que la vivienda comercial se ubica en zonas de mayor rentabilidad. Esta lógica reproduce nuevos anillos de exclusión y expulsión de la ciudad.

En conclusión, las políticas de vivienda en Quito dentro del período 2000-2019 se han influenciado por enfoques neoliberales que priorizan la mercantilización y la financiarización de la vivienda. Esta tendencia genera un desarrollo desigual de segregación socioespacial, dificultando el acceso equitativo a la vivienda y perdiendo el derecho colectivo a la ciudad.

## Referencias

- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Acosta, M. E. (2009). La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared. *EcuadorDebate*, 76, 93-106. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4185/1/RFLACSO-ED76-06-Acosta.pdf>
- Amster, P. y Pinasco, J. P. (2014). *Game theory. A mathematical introduction to decision making*. Fondo de Cultura Económica.

- Blanco, I. (2013). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 125-146. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37478/20996>
- Carrión, F. (2021). Prólogo. Ciudad neoliberal. En P. Ramírez (coord.), *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México* (pp. 3-20). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales / Juan Pablos.
- Cepeda Pico, P. (2020). *Falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas: período 2000-2014 en Quito* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16767/2/TFLACSO-2020PCCP.pdf>
- Cepeda Pico, P. (2022). Lógicas de acceso a vivienda popular en Quito. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(3), 151-165. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/101419/84334>
- Chang, G. (2017). *Tendencia del mercado de la construcción en Quito-Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña, Escuela Politécnica Superior de Edificación de Barcelona]. [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/105936/Mem%C3%B2ria\\_Chang\\_Giulianna%20Estefania.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/105936/Mem%C3%B2ria_Chang_Giulianna%20Estefania.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, 1, 37-72. <https://revistaeconomicritica.org/index.php/rec/article/view/65/49>
- Colegio de Arquitectos de Pichincha. (2017). La construcción en Quito con síntomas de estancamiento. *El Comercio*, 22 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/construccion-quito-estancamiento-inmobiliario-economia.html>
- Contreras, Y. (2011). La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 37(112), 89-113. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1433>
- Córdova, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de quasi-mercados en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 127-149. <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/1530/1340>
- Dammert Guardia, M. (2018). Precariedad urbana, desalojos y vivienda en el centro histórico de Lima. *Revista Invi*, 33(94), 51-76. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62993/66749>
- Davis, M. (2004). Planet of slums. *New Left Review*, 26, 5. <https://newleftreview.org/issues/ii26/articles/mike-davis-planet-of-slums>
- De Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. I. Geraiges de Lemos, M. Arroyo y M. L. Silveira (coords.), *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Deák, C. (1989). O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. *Espaço & Debates*, 28, 18-31. [http://www3.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/89M\\_E/index.html](http://www3.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/89M_E/index.html)
- Delgadillo Polanco, V. M. (2018). Financiarización global de la vivienda: lucro y desplazamientos sociales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 18(57), 621-627. <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/1204/1353>

- DMQ. (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Memoria Técnica 2006-2010*. Distrito Metropolitano de Quito. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39691.pdf>
- DMQ. (2012). *Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022*. Distrito Metropolitano de Quito. [http://www.epmrq.gob.ec/images/lotaip/planes/PLAN\\_METROPOLITANO\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://www.epmrq.gob.ec/images/lotaip/planes/PLAN_METROPOLITANO_DE_DESARROLLO.pdf)
- DMQ. (2014). *Testimonio de un compromiso cumplido. Informe de gestión 2009-2014*. Distrito Metropolitano de Quito. <https://es.scribd.com/document/495233114/informe-gestion-2009-2014-1>
- DMQ. (2019). *Informe de gestión 2014-2019*. Distrito Metropolitano de Quito. [https://www.quito.gob.ec/documents/informe\\_gestion\\_2009-2014.pdf](https://www.quito.gob.ec/documents/informe_gestion_2009-2014.pdf)
- DMQ. (2021). *Informe gestiones realizadas por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda*. Distrito Metropolitano de Quito. <https://shorturl.at/j06e0>
- ENIGHUR. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>
- Fuster-Farfán, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 5-26. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2906/1170>
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/La-razon-neoliberal.pdf>
- García R., A. (2011). *Valor de la infraestructura hidráulica de la Ciudad de México, 1970-2010* [Tesis de maestría, El Colegio de México, A.C., Ciudad de México]. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/x059c768p?locale=es>
- Gili B., R. (2004). Análisis del mercado inmobiliario urbano-residencial de Serena-Coquimbo: el caso de Las Compañías. *Revista Invi*, 19(49), 11-20. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62207/65847>
- Guarneros-Meza, V. (2008). Local governance in Mexico: The cases of two historic-centre partnerships. *Urban Studies*, 45(5-6), 1011-1035. <https://www.jstor.org/stable/43198421>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal. [Trad. A. Varela Mateos]. <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u1l4.pdf>
- Herce, M. (2005). Urbanización, precios del suelo y modelo territorial: la evolución reciente del área metropolitana de Barcelona. *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 31(93), 35-51. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1327>
- Hexagon Consultores. (2008). *Memorando Económico de Investigación Legislativa (MEIL)*. Ecuador: Hexagon Consultores.
- INEC. (2014). *Encuesta Nacional de Edificaciones (ENED), 2014*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/edificaciones-2014/>
- INEC (2019). *Encuesta Nacional de Edificaciones (ENED), 2019*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-edificaciones-2019/>
- Jaramillo, S. (2006). *Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá*. (Documento de trabajo). Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/8030>

- King Mantilla, K. (2019). Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 31, 119-139. <https://doi.org/10.17163/uni.n31.2019.06>
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza.
- López, J. y Parra, F. (2010). El análisis del desarrollo institucional (IAD) de Elinor Ostrom. En A. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 125-182). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Miduvi. (2003). *Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)*. (Decreto Ejecutivo, 3411). Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Miduvi. (2009). *Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)*. (Decreto Ejecutivo, 145). Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Miduvi. (2013). *Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)*. (Decreto Ejecutivo, 229). Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Miduvi. (2015). *Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)*. (Acuerdo Ministerial, 0027-15). Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Miduvi. (2019). *Reglamento para la Operación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV)*. (Acuerdo Ministerial, 004-19). Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Ospina, Ó. (ed.). (2010). *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: Flacso Ecuador / Abya Yala. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/20706/2/LFLACSO-Ospina.pdf>
- Ostrom, E. (2010). The institutional analysis and development framework and the commons. *Cornell Law Review*, 95(4). <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3170&context=clr>
- Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Ostrom, E. y Ostrom, V. (2014). *Choice, rules and collective action: The Ostrom's on the study of institutions and governance*. ECPR Press.
- Pérez, P. (2018). *Infraestructura, vivienda y metrópoli*. Documento presentado en el Tercer Seminario Internacional "Repensar la metrópoli". Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México. [https://www.researchgate.net/publication/339080655\\_Infraestructura\\_vivienda\\_y\\_metropoli](https://www.researchgate.net/publication/339080655_Infraestructura_vivienda_y_metropoli)
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30(91), 53-65. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1278>
- Rolnik, R. (2019). *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM.
- Roth, A.-N. (2016). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Santana, D. (2019). La teoría de lo inmobiliario más allá de la "vieja cuestión urbana": bases para una economía política del espacio social. En D. Santana, V. Alvarado Peterson y R. Hidalgo Dattwyler (coords.), *Las geografías del neoliberalismo en América del sur. Ensayos descriptivos, críticos y necesarios* (pp. 230-262). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile (Geolibros, 30). [https://www.researchgate.net/publication/334735008\\_](https://www.researchgate.net/publication/334735008_)

LAS GEOGRAFIAS DEL NEOLIBERALISMO EN AMERICA DEL SUR Ensayos descriptivos críticos y necesarios

- Santana-Rivas, D. (2020). Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda? *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 46(139), 163-188. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3134/1296>
- Sepúlveda, R., Larenas, J., Padro, V., Prat, B. y Álvarez, J. (2010). Bicentenario: oportunidad de repensar las políticas urbano-habitacionales en Chile. *Revista Invi*, 24(67), 21-67. <https://revista.invi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62304/65944>
- Serrano, J. (2007). Crecimiento y consolidación de las principales aglomeraciones urbanas. *Investigaciones Geográficas*, 44, 33-54. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10231/1/IG\\_44\\_02.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10231/1/IG_44_02.pdf)
- Socoloff, I. (2019). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 23. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/359077/451101>
- Soto, R. (2013). América Latina. Entre la financiarización y el financiamiento productivo. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 44(173), 57-78. <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/36497/33051>
- Svampa, M. (2004). Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía. *Espiral*, 11(31), 55-84. <https://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1559/1360>
- Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. En C. Vainer, E. Maricato y O. Arantes (autores), *Cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (75-103). Petrópolis: Vozes.
- Vainer, C., Broudehoux, A. M., Sánchez, F. y De Oliveira, F. L. (orgs.). (2016). *Mega-events and the city. Critical perspectives*. Río de Janeiro: Letra Capital.
- World Bank. (1993). *Housing. Enabling markets to work with technical supplements*. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/pdf/multi0page.pdf>
- Zegers, F. (2014). *Financiarización, mecanismos de financiamiento de vivienda y configuración territorial metropolitana de Santiago, 1990-2011* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago de Chile]. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2014/09/TESIS-FZD.pdf>

## Entrevistados

- Paco Moncayo, exalcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2000-2009).
- Augusto Barrera, exalcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2009-2014).
- Luisa Maldonado, exconcejala del Distrito Metropolitano de Quito (2009-2019).
- Rene Vallejo, exdirector de Metropolitana de Planificación Territorial (2000- 2009); secretario de Territorio Hábitat y Vivienda (2010-2014).

Jorge Carvajal, gerente de la empresa Quitovivienda (2000-2010); gerente de la empresa metropolitana Hábitat y Vivienda (2010-2014).

Natalia Novillo, secretaria de Planificación (2009-2014).

Ximena Ron, asesora técnica de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (2010- 2014).

Roberto de la Torre, director de la Unidad de Vivienda de la empresa Quito Vivienda (2002- 2011).

Laura Cedrés, técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) en Ecuador.

Natalia Garzón, tesista en temáticas centro y vivienda; coordinadora de Producto en Fundación Bien-Estar (Mutualista Pichincha) (2010-2019).

Alberto Rosero, asesor principal del Programa CAVIP, Centro de Asesoramiento para la Vivienda Popular (1999); director de Planificación Estratégica Territorial (2015-2019).

Guido Díaz, director del Fondo de Salvamento (2009-2011); constructor de vivienda en el Centro Histórico.

Alberto Andino, presidente del Colegio de Arquitectos del Ecuador (2008-2012); presidente de Andino y Asociados.

Silvana Ruiz, coordinadora del Programa Centro de Investigación Ciudad.

Javier Alvarado, presidente de la Confederación de Barrios del Ecuador, Conbade.

Omar Serrano, representante de afiliados del IESS.

Vanessa Pinto, presidenta del Contrato Social por la Vivienda, CSV.

Jaime Rumba, representante de la Asociación de Promotores Inmobiliarios, APIVE.

Roberto Espinoza, gerente de JS Arquitectos.

Nancy Guijarro, gerente de Eco Arquitectos.

Yadhira Álvarez, Natalia Corral, Pablo Moreira y Milton Chávez, Oficina de Diseño de Vivienda, MCM+A Taller de Arquitectura.

Andrés Arroyo y Romel Arroyo, gerentes de Arroyo Otoyá Constructores.

José Maquiavelo, gerente de Macconstrucciones.

Tommy Schwarzkopf, presidente de Uribe & Schwarzkopf.

Jorge Vásquez, administrador de fideicomisos, vicepresidente de Fideval.

Gabriel Jiménez, presidente del Conjunto Habitacional La Mena.

Germán Caiza, habitante del Conjunto San Juan Bosco.

Marco Lalangui, habitante del Conjunto el Garrochal, primera etapa.

José Casado, habitante del Conjunto Barilia.

Mónica López, vinculadora social en el Conjunto San Francisco de Huarca.

Miriam Masías, habitante del Conjunto Pourt Bount.

Anónima, habitante del Conjunto Luluncoto de Olmos; representante de la Asociación de Alianza de Mujeres.

Anónimo, habitante del Conjunto Bellavista de Carretas.

Anónimo, habitante del Conjunto Pueblo Blanco.

Anónimo, habitante del Conjunto Balcón Andino.

## Nota de la autora

Artículo elaborado con base en el trabajo de tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos en Flacso, Ecuador.

### ACERCA DE LA AUTORA

**Paulina Cepeda Pico** es arquitecta y máster de Investigación en Estudios Urbanos en Flacso, Ecuador. Ha desarrollado proyectos de diseño, construcción, restauración de vivienda patrimonial y consultorías urbanas. Fue investigadora en el Laboratorio Urbano del profesor Fernando Carrión en Flacso, Ecuador y actualmente es docente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador. Sus ejes de investigación son: procesos de urbanización, planificación urbana, gobernanza, mercado y políticas de suelo.