

# Lógicas de acceso a vivienda popular en Quito<sup>[1]</sup>

Social logical action of  
popular housing in Quito

Lógicas de acesso à  
habitação popular no  
Quito

Logiques d'accès au  
logement populaire de  
Quito

Fuente: Autoría propia

Autora

Paulina Cepeda

Flacso-Ecuador

pcpedafl@flacso.edu.ec

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

Recibido: 01/03/2022

Aprobado: 13/06/2022

## Cómo citar este artículo:

Cepeda, P. (2022). Lógicas de acceso a vivienda popular en Quito. *Bitácora Urbano Territorial*, 32 (III): 151-165. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.101402>

[1] Investigación realizada durante estudios de maestría en Flacso-Ecuador

## Resumen

---

En las ciudades latinoamericanas a partir de los años 70 y como consecuencia de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, se produjo una rápida expansión urbana acompañada de un incremento en el déficit de vivienda. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, el gobierno local intentaba controlar y planificar dicha expansión mediante la compra de grandes extensiones de suelo, para que fuera gestionado como vivienda social (subsidio y crédito). Por otro lado, ciertos movimientos pro vivienda, empezaron una lucha por el acceso a un hábitat digno (formal e informal). En ese sentido, el acceso a vivienda popular puede ser explicado a partir de tres lógicas sociales inmobiliarias: la necesidad, el mercado y el Estado. De tal manera, la investigación analiza cómo las lógicas de acceso a vivienda popular influyen en la situación habitacional de los moradores de vivienda autogestionada, en comparación con los de vivienda de interés social. Así, se busca identificar formas de gestión de viviendas adecuadas a partir de lógicas no monopólicas, donde el proceso y la acción integral

de actores (autoproducción) determinan su configuración, pero, también, su participación colectiva y producción integral y progresiva.

**Palabras clave:** vivienda, autogestión, condiciones de vida, planificación urbana

## Autora

---

### Paulina Cepeda

Arquitecta y Máster de Investigación en Estudios Urbanos de Flacso Ecuador. Arquitecta en proyectos de restauración, rehabilitación y consultorías urbanas. Actualmente es investigadora en el equipo del profesor Fernando Carrión en Flacso Ecuador. Entre sus últimas publicaciones se destacan: Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía y Corredores urbanos: centralidades longitudinales de articulación global.

## Abstract

---

In Latin American cities, since the 1970s, because of import substitution industrialization processes, there has been a rapid urban expansion accompanied by an increase in the housing deficit. In the case of the Metropolitan District of Quito, the local government tried to control and plan this expansion by purchasing large tracts of land to be managed as social housing (subsidy and credit). On the other hand, certain pro-housing movements began a struggle for access to decent housing (formal and informal). In this sense, access to low-income housing can be explained based on three social real estate logics: necessity, the market and the State. In this way, the research analyzes how the logics of access to low-income housing influence the housing situation of the inhabitants of self-managed housing, compared to those of social housing. Thus, we seek to identify appropriate forms of housing management based on non-monopolistic logics, where the process and the integral action of actors (self-production) determine its configuration, but also its collective participation and integral and progressive production.

**Keywords:** housing, self-management, living conditions, urban planning

## Résumé

---

Dans les villes d'Amérique latine, à partir des années 1970, en raison des processus d'industrialisation par substitution des importations, on a assisté à une expansion urbaine rapide accompagnée d'une augmentation du déficit de logements. Dans le cas du district métropolitain de Quito, le gouvernement local a essayé de contrôler et de planifier cette expansion en achetant de grandes étendues de terrain à gérer comme des logements sociaux (subventions et crédit). D'autre part, certains mouvements pro-logement ont entamé une lutte pour l'accès à un logement décent (formel et informel). En ce sens, l'accès aux logements sociaux s'explique par trois logiques immobilières sociales : la nécessité, le marché et l'État. De cette manière, la recherche analyse comment les logiques d'accès aux logements sociaux influencent la situation de logement des habitants des logements autogérés, en comparaison avec ceux des logements sociaux. Ainsi, elle cherche à identifier des formes de gestion du logement adéquat basées sur des logiques non monopolistiques, où le processus et l'action intégrale des acteurs (autoproduction) déterminent sa configuration, mais aussi sa participation collective et sa production intégrale et progressive.

## Resumo

---

Nas cidades latino-americanas a partir da década de 1970, como consequência dos processos de industrialização por substituição de importações, houve uma rápida expansão urbana acompanhada pelo aumento do déficit habitacional. No caso de Quito, por um lado, o governo local tentou controlar e planejar essa expansão por meio da compra de grandes extensões de terra, a serem administradas como habitação social (subsídio e crédito); e, por outro lado, alguns movimentos pró-moradia, mesmo de cunho político, iniciaram uma luta pelo acesso a um habitat digno (formal e informal). Nesse sentido, o acesso à moradia popular pode ser explicado a partir de três lógicas sociais imobiliárias: a necessidade, o mercado e o Estado. Dessa forma, a pesquisa analisa como as lógicas de acesso à moradia popular influenciam a situação habitacional dos moradores de moradias autogestionárias em comparação com as moradias de interesse social? Conseguindo identificar formas adequadas de gestão habitacional a partir de lógicas não monopolistas, onde o processo e a ação integral dos atores (autoprodução) determinam sua configuração, mas também a participação coletiva e a produção integral e progressiva.

**Palavras-chave:** habitação, autogestão, condições de vida, planejamento urbano

The logo features a stylized white 'B' and 'A' intertwined on a grey background, followed by the text '32(3)' in a bold, white, sans-serif font.

**Lógicas de acceso a vivienda popular en Quito**

**Mots-clés :** logement, autogestion, conditions de vie, planification urbaine.

## Introducción: Planificación Residencial de la Ciudad de Quito

---

*Existen distintas formas de generar vivienda social, que pueden ser explicadas desde las lógicas de acción social, lo que permite, a su vez, distintas formas de habitar una vivienda y generar asentamientos. Al entregarles una herramienta integral, los mismos beneficiarios pueden acceder dignamente a una vivienda adecuada.*

En el planeamiento residencial de Quito existen muchos desajustes en los programas de vivienda propuestos por las autoridades públicas. Por un lado, las viviendas de interés social no logran cubrir el déficit habitacional y, por otro, existe una alta oferta de vivienda poco accesible para los sectores más pobres. Además, las viviendas de interés social promovidas por el Estado y el sector inmobiliario, al parecer, no logran generar una situación habitacional satisfactoria. Es por ello por lo que este sector de la población busca otros mecanismos para acceder a una vivienda, ya sea de manera legal o ilegal. Por lo tanto, la vivienda autogestionada es una opción que aparece como un planteamiento social y solidario de cooperación mutua, que logra integrar al Estado, al mercado y a la sociedad.

En Quito, a partir del *boom* petrolero de los años 70, se produjo una alta movilización del campo a la ciudad en búsqueda de una mejor condición laboral y de vida. Ello produjo procesos mal planificados de rápida expansión urbana de la ciudad. Para los años 80 y 90, la municipalidad adquirió varias haciendas con el objetivo de poseer suelo en los bordes de la urbe que permitiera planificar de manera controlada y organizada la urbanización de la ciudad, así como contrarrestar el déficit habitacional que se presentaba. En el proceso, el gobierno local, con base en una planificación estratégica, diseñó el plan Ciudad Quitumbe; con ello habilitó el suelo, generó servicios y vendió, negoció o concedió terreno a inmobiliarias privadas y a ciertas cooperativas de vivienda que lograron espacios asequibles.

Según Briceño (2009), en un modelo económico capitalista el Estado se ve obligado a garantizar la eficiencia del mercado, entendida como una tutela en la relación Estado-mercado; no obstante, el Estado es al mismo tiempo responsable de solventar las necesidades sociales. En ese sentido, a pesar que la municipalidad es propietaria del suelo, negocia su acceso con actores privados y sociales. Las inmobiliarias y las cooperativas de vivienda adquirieron espacios planificados e introducidos en el ordenamiento por parte del sector público, pero en diferentes condiciones en cuanto costos y forma de adquisición.

Para los grupos inmobiliarios, la gestión de vivienda toma la lógica de mercado, pero a partir de la lógica de la necesidad, y se producen movimientos pro vivienda que, incluso, empiezan a tomar carácter político. Así, en los 90 nace la propuesta de vivienda autogestionada por la iniciativa de cooperativas que pretenden resolver los problemas a partir de sus propias posibilidades y recursos (Maldonado, comunicación personal, 4 de enero de 2018).

Una de las cooperativas que adquiere un espacio en este contexto es la Asociación Solidaridad, que nace a partir de las necesidades de un grupo y desarrolla sistemas constructivos, de gestión, organización y financiamiento propios. Además, presenta ciertas características transversales, principalmente de tipo ecológico, de protección y mitigación de riesgos, debido a su localización entre dos quebradas en el sector Quitumbe, al sur de Quito.

Es así como ciertos estratos de población en búsqueda de acceso a vivienda ponen en práctica tres lógicas de acción social inmobiliaria que Abramo (2003) establece así: la lógica de la necesidad (sociedad), la lógica del mercado (inmobiliario, privado) y la lógica del Estado (público). En búsqueda de acceso a la ciudad, los estratos más pobres manejan, dentro de la lógica de la necesidad, dos dinámicas. Por un lado, ocupan territorios poco seguros de forma informal y, por otro, buscan mecanismos que les permitan consolidarse en lugares más oportunos y de manera legal y formal, manejando a través de estrategias y acciones de los tres actores.

En este contexto nace el interrogante: ¿cómo influyen las lógicas de acceso a vivienda popular en la situación habitacional de los moradores de vivienda autogestionada, en comparación con los de la vivienda de interés social? Entonces, es posible que en el proceso las tres lógicas se presenten simultáneamente con mayor o menor intensidad, pero que una de ellas llegue a prevalecer de una u otra forma. De esta manera, con relación a la lógica de la necesidad, los habitantes logran producir una territorialización, apropiación y dominación del espacio bajo diferentes condiciones (Abramo, 2003); pero, además, esta lógica busca espacio dentro de otras formas de acceso a vivienda popular, mediante estrategias adaptativas.

Por lo tanto, para el desarrollo de la investigación se construye una matriz que compara el grado de participación de los tres actores mencionados y la forma en que la acción de uno u otro perjudica o beneficia la situación habitacional. A partir de la realización de entrevistas semi estructuradas a dirigentes y habitantes, se determina la situación habitacional del Proyecto Asociación Solidaridad (autogestionada) y del Conjunto Ninallacta (vivienda social), con indicadores comparativos para ambos.

## Lógicas Inmobiliarias de Acción Social en la Producción de Vivienda Popular

---

El acceso al suelo urbano está marcado por dos dinámicas principales: por un lado, informal, irregular e ilegal y, por otro lado, formal, legal y regulado —o, como dice Ortiz (2020), por una dinámica espontánea o una organizada—, cada una con lógicas particulares para los agentes urbanos. El sector informal es entendido como el que no sigue la norma y por lo tanto no puede regular su tenencia. Di Virgilio (2015) define la

informalidad a partir de la forma en que se relacionan la propiedad y el mercado de la vivienda y del suelo. En este contexto, el acceso organizado o legal está principalmente monopolizado por la producción mercantil y el control público, pero a ello también se suman dinámicas a partir de la iniciativa colectiva. Por esto, para la investigación es de interés comparar estas dinámicas, analizando la acción de actores sociales que responden al valor de uso sobre el valor de cambio (Harvey, 2014).

En una sociedad capitalista todos los bienes tienen dos valores: un valor de cambio, que depende del mercado, y otro de uso, que se vincula a la necesidad; según Harvey (2014), estos dos pueden llegar a enfrentarse y generar crisis desde sus contradicciones. Imponer el valor de cambio pone en peligro el valor de uso e, incluso, excluye a la población de su acceso. Por lo tanto, según Ostrom (2014), para gestionar este tipo de bienes existen lógicas y formas distintas a solo privatizar o estatalizar su manejo.

Abramo (2003) resume el acceso al suelo urbano de los pobres en tres lógicas: de Estado, de mercado y de necesidad. La lógica del mercado se encarga de colocar las reglas y normas jurídicas entre demanda y oferta en el sector inmobiliario, marcando la aparición de un mercado formal e informal. Para los estratos más bajos de población, al momento de acceder al mercado formal aparece una barrera que presenta un mercado racionado. Esta idea nace en la teoría keynesiana de racionamiento, donde los salarios y los precios están directamente relacionados.

La lógica del Estado regula toda las reglas, normas y acciones de acceso al suelo, define forma, localización y, además, un objetivo público es garantizar el bienestar social. Mientras que la lógica de la necesidad se basa en la demanda por acceder al suelo por parte de un grupo con recursos limitados. Esta lógica está marcada por tres preferencias: accesibilidad, vecindario y estilo de vida, conformándose en externalidades dentro de la decisión residencial de las familias con escasos recursos (Abramo, 2003). Estas lógicas permiten entender las formas de asentamientos tanto formales como informales e, incluso, más allá de esta dualidad.

La ciudad neoliberal actual tiene como centro de interés la eficacia del mercado, considerando a los individuos como racionales y egoístas en la producción de capital. En ese sentido, el proceso de globalización se impone acompañado de un modelo de acumulación y regulación que produce la liberación de la economía y

la sociedad, y se territorializa estratégicamente en las ciudades (Carrión, 2019). Así, dentro de la lógica del mercado se destaca la economía capitalista, que se conecta directamente al sistema de acumulación, mientras la lógica de la necesidad se enlaza a la economía solidaria, entendida como un sistema económico de acción colectiva que busca una sociedad justa y equilibrada y se presenta como alternativa al sistema económico actual (Coraggio, 2011).

En ese sentido, la ciudad responde principalmente a lógicas de mercado. Según Camagni (2005), la ciudad es entendida como el espacio de producción y distribución de renta. En ella se configuran los espacios de actividades específicas, los espacios de control de la división del trabajo y los espacios de especulación y control sobre la distribución de la renta. Además, el autor determina cinco principios de organización territorial desde la economía urbana ortodoxa: aglomeración, accesibilidad, interacción espacial, jerarquía y competitividad; todos ellos responden a una racionalidad de distribución y producción de recursos ajena a la realidad urbana.

Es así como el enfoque de la economía ortodoxa le da valor a tres mercancías que no son producidas: la tierra, el dinero y el trabajo; aunque la tierra no es un bien creado, sí es un bien que se habilita para su uso y, por ello, toma valor. Así, la asignación de un precio del suelo se determina por la demanda, calificada por Topalov (1996) como cálculo hacia atrás. Por lo tanto, el suelo tiene un manejo particular dentro de la economía: la renta se genera desde el precio específico (microeconómico) y se convierte en una distribución global (macroeconómico); el suelo rural es el original, pero el suelo urbano es el creado, y es fundamental la función del suelo en la producción urbana. Por tanto, el precio del suelo, entendido como una mercancía más, debería ser el equilibrio entre la oferta y la demanda, pero se produce más bien desde el poder e interés del capital.

En ese sentido, la renta se convierte en una anomalía, resultado más de la producción que de la distribución de ingresos. Entonces, la renta es un indicador del excedente de la ganancia capitalizada del propietario a partir de ciertas condiciones y se convierte en una dimensión para entender la lógica del mercado (oferta) con relación a la lógica de la necesidad (demanda).

De tal manera que, desde un enfoque no ortodoxo, la asignación del precio del suelo no solo depende de una renta, sino también de la localización, propiedad

(común, privado, público), función y condiciones generales de producción, entre otros aspectos, que afectan la curva de la oferta y de la demanda para la generación del precio del suelo. Es decir, la expansión de la ciudad aumenta la demanda y con ello la renta, mientras un límite a la expansión también genera una renta extra en los terrenos urbanizados y escasos; por lo tanto, la renta no se entiende como precio del suelo, pero sí como excedente de ganancia. Por ello, se presenta la necesidad de una adecuada distribución, con nuevas formas de accesibilidad y políticas urbanas de manejo y gestión de suelo, que introduzcan instrumentos para la captación de dichos excedentes y su redistribución. En ese sentido, la producción de vivienda está directamente relacionada con el acceso al suelo.

Además, las políticas nacionales e internacionales gestionan la provisión de vivienda a partir de dos aspectos: un déficit cuantitativo, que involucra la cantidad de viviendas faltantes con relación a la cantidad de hogares, y un déficit cualitativo que tiene en cuenta las condiciones de las viviendas que no son adecuadas en calidad, acceso a servicios y espacios. La Organización de Naciones Unidas (1991) incorporó varios aspectos dentro del concepto de vivienda adecuada. Para la investigación destacamos los siguientes: seguridad jurídica de tenencia, disponibilidad de servicios, facilidad e infraestructura, habitabilidad, asequibilidad y lugar o localización.

Según la exconcejala Maldonado (consulta personal, 4 de enero del 2018), “para el Estado la vivienda de interés social es algo pequeño y barato, contrario... que es de interés de toda la sociedad y por eso el término...”. En Ecuador, a partir de la década de 90, el Estado se convirtió en articulador y facilitador para el acceso de vivienda y, a su vez, implementó el Sistema de Incentivos para Vivienda (SIV), basado en mecanismos de financiamiento (subsidio y crédito). Asimismo, en 2008 se establece en la Constitución el derecho a la vivienda adecuada: asequibilidad, habitabilidad, seguridad de tenencia, entre otros factores (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda Ecuador, 2015).

Estas medidas se concentran en la población económicamente activa, bancarizada, con capacidad de endeudamiento y ahorro, por lo tanto, no logran favorecer a todos los grupos de población. Como resultado los ciudadanos más desfavorecidos buscan formas de acceder al suelo urbano, ya sea de manera ilegal o desde la autogestión.

La vivienda autogestionada es una solución habitacional en el marco de la generación social y solidaria de asociaciones y cooperativas, mediante la cual estas agrupaciones administran, planifican y toman decisiones con lo que el Estado les otorga (suelo, subsidio, recursos). En el proceso, los socios son parte de la construcción de sus viviendas, espacios comunales, gestión en servicios y mantenimiento, además, generan nuevas relaciones sociales. La autogestión no significa que los ciudadanos resuelvan todo, al contrario, implica que la organización social sea capaz de administrar sus propios recursos y también los que el Estado provea.

La producción social del hábitat mediante la autogestión de viviendas es un proceso planificado que no solo involucra un terreno para la construcción individual de la vivienda, sino que implica un análisis de las necesidades que tiene una comunidad. En consecuencia, la aparición de los movimientos pro vivienda buscan institucionalizar ciertas reglas. En el caso de Quito, la nueva Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS, 2022) establece la producción social del hábitat como una herramienta para acceso a vivienda popular; sin embargo, no está reglamentada y la Ley de cooperativas actual debilita este proceso.

## Lógicas de Acción Social y Vivienda Adecuada como Categorías Analíticas

Los análisis de la vivienda popular han sido extensos y se han hecho a partir de distintas perspectivas, centrandolo en el debate en la condición de habitabilidad (Zapata, 2016; Ballesteros & Gutiérrez, 2018; De Hoyos & Albarrán, 2022), las políticas de vivienda (Córdova, 2015; Márquez, 2004), la producción informal (Di Virgilio, 2015), la localización, marginalidad y segregación (Borja, 2016; Dattwyler et al, 2021) y, de forma más reciente, la gestión de vivienda para la diversidad (Ossul-Vermehren, 2018; Vaccotti, 2018).

Se analizan también las políticas de vivienda nueva y de alquiler relacionadas con dinámicas de mercantilización y financiarización, contrarias al derecho a la vivienda (López Rodríguez & Matea Rosa, 2020; Rolnik et al, 2021). Otros enfoques, como la autogestión y la producción social del hábitat (Flores, 2004; Luna Fernandez & Astorga, 2022), analizan la provisión y producción de vivienda desde la acción y gestión social.

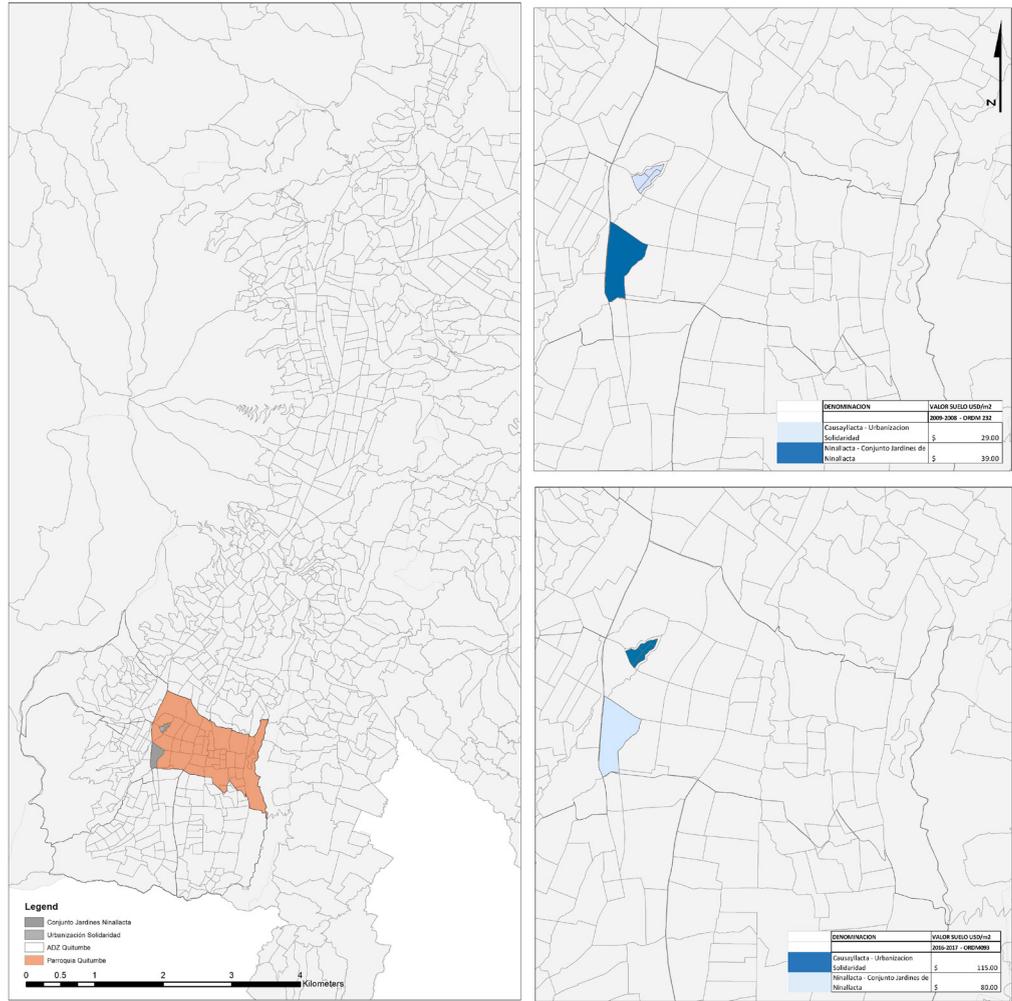
Así, se ha resaltado la condición inadecuada de la vivienda social promovida por el Estado, donde el mercado se consolida como un monopolio de producción de vivienda tanto social como comercial. Paralelamente, se presentan alternativas de vivienda por parte de los movimientos y la organización social, enmarcadas dentro de la economía solidaria. Por lo tanto, la investigación busca comparar estas lógicas aparentemente disímiles, pero enfocadas en solventar la misma problemática.

Para ello, se utilizan dos variables. La primera es la de las lógicas de acción social inmobiliaria (Abramo, 2003) y se estudia con una matriz de la incidencia de los tres actores, mercado, Estado, y sociedad. Estos actores se estudian en relación con las fases de consolidación de los proyectos de viviendas<sup>[2]</sup>: planificación, financiación, recursos básicos, construcción, mantenimiento y ampliaciones. La segunda variable está relacionada con la situación habitacional de los residentes, a partir de los lineamientos de vivienda adecuada identificados por la ONU (1991): seguridad de tenencia, disponibilidad de recursos, factibilidad e infraestructura, habitabilidad y localización. Ambos con una escala de asignación de incidencia: 1, alta, 2, media y 3 baja.

Además, como parte de un proceso de organización espacial, entendido a partir del enfoque de la producción de vivienda, el suelo y la vivienda se consideran como una mercancía y se ven sumidos en las particularidades del sistema económico, pero refutan la idea de que el mercado es el único regulador y decisor, tomando en cuenta el rol del Estado en sus múltiples niveles de actuación. De todas maneras, en las lógicas de acción social, más comunes o menos utilizadas, el suelo es un instrumento de acceso a una vivienda adecuada. Por lo tanto, ingresa como una dimensión analítica que permite enlazar las dos categorías o variables de análisis.

La construcción de los resultados de los indicadores se organiza en entrevistas semiestructuradas a dirigentes y habitantes (realizadas en 2018) y se triangula con información secundaria, como prensa, ordenanzas e información documental. Todo esto bajo la consideración de que ambos casos son consecuencia de la búsqueda de controlar y planificar el crecimiento de la urbe en los años 90, a través del desarrollo del megaproyecto 'Ciudad Quitumbe', localizado al borde sur

[2] Metodología de planificación y gerencia de proyectos inmobiliaria (Pinzón Rincón et al., 2017)



de la ciudad, como se observa en el Mapa 1. Ambos proyectos se realizaron en el mismo lapso de tiempo, a pesar de que uno nazca de manera *top down*<sup>[3]</sup> y el otro de manera *bottom up*<sup>[4]</sup>. Es decir, responden a un mismo contexto temporal, a un grupo de demanda y a un modelo de planificación urbana, pero parten de la iniciativa de distintas lógicas de producción.

## Lógicas de Producción de Vivienda Popular en Quito

### Vivienda Autogestionada: Urbanización Solidaridad

La Asociación Solidaridad se creó en 1989 basada en el manejo de parámetros de construcción comunitaria solidaria y autogestionada, generación de vivienda y empleo, sistemas recreativos sustentables y un sistema de crédito y ahorro. Uno de los proyectos es la Urbanización Solidaridad, localizada en las seis hectáreas que fueron compradas por la cooperativa con ayuda municipal, ubicadas en Quitumbe entre las Quebradas El Carmen y La Ortega, como se observa en el Mapa 1. Según los dirigentes, Solidaridad se inspi-

[3] Diseño de políticas públicas desde el Estado

[4] Diseño de políticas públicas desde la sociedad



**Figura 1.** Proceso consolidación 'Conjunto Solidaridad'

**Fuente:** Elaboración propia con base en el programa Solidaridad, 2019.

ra en dos luchas importantes que se dieron previamente en Quito: la primera es el Comité del Pueblo, liderado por Carlos Rodríguez Paredes, y, la segunda, es la Lucha de los Pobres, liderada por el Partido Socialista.

Con esos referentes, la Asociación corrige el origen de las anteriores intenciones que fueron invasiones y, luego, entraron en negociaciones con los propietarios para poder adquirir la tierra. Por lo tanto, Solidaridad se inspira en la lucha social por la tierra y en el derecho al suelo y a la vivienda, pero sin ser una invasión; al contrario, los socios consideraban indispensable tener una planificación organizada y legal.

El proceso inicia en el momento de adquirir los predios, aproximadamente en el año 2000; el lugar se encontraba totalmente deteriorado, incluso servía de botadero de las industrias cercanas. En ese entonces la acción de las 1,200 familias que iniciaron el proceso fue limpiar con mingas, como se observa en la Figura 1. Posteriormente, decidieron que la construcción de las viviendas era responsabilidad de los socios, pero conformaron una cooperativa denominada 'Cooperativa de Producción de Materiales para la Construcción Eloy Alfaro', donde los socios con cierto grado de calificación técnica se hacen cargo del proceso de construcción de las viviendas (Gutiérrez, 2009).

La cooperativa logró construir 2,600 viviendas, con el objetivo en mente de posibilitar el acceso a vivienda a cualquier persona; por lo tanto, si un miembro no poseía los fondos para acceder a una vivienda, la cooperativa ayudaba a ahorrar a los socios (Gutiérrez, 2009). Las viviendas tienen un área de 120m<sup>2</sup> a 90m<sup>2</sup> en dos pisos, con un costo inicial en 2003 de \$7,500, pero, en 2019, dichas viviendas llegaron a costar \$50,000 y \$55,000. De tal manera, la vivienda autogestionada se logró consolidar fuera del sector inmobiliario y sin ser un asentamiento ilegal, pero con un fuerte carácter de organización social.

En la actualidad, las políticas de Estado debilitan ese proceso, según la concejala Maldonado (consulta personal, 4 de enero del 2018), y no benefician a las cooperativas de vivienda. El acuerdo ministerial N° 027-17, en cuanto al reglamento para la constitución de cooperativas de vivienda, en su Art. 2, como parte de los requisitos para la conformación de cooperativas de vivienda, incluye como mínimo requisito la escritura de promesa de compraventa del terreno. Este es un requerimiento complicado dentro de esta lógica, debido a que los propietarios deben obtener y negociar un predio sin ayuda del Estado (crédito, precio), para posteriormente institucionalizarlo. Por lo tanto, eso motiva al desarrollo ilegal de las acciones de estos grupos sociales; estos son obstáculos para establecer una cooperativa, pues la gente se organiza a partir de la lucha por la tierra.



**Figura 2.** Conjunto Ninallacta  
**Fuente:** Elaboración propia con base en fotografías en campo, 2019.

En el desarrollo del proyecto dentro de sus fases de planificación, construcción y mantenimiento, predomina la acción de los habitantes; según los propietarios, ellos hicieron parte de la urbanización desde su inicio, cuando la cooperativa gestionaba vías, limpieza y servicios. Pero, además, existe la acción necesaria de otros actores secundarios, como el Estado o las autoridades públicas que apoyaron en todas las fases.

### Vivienda de Interés Social: Conjunto Jardines de Ninallacta

El Conjunto Ninallacta fue planificado en el 2004 en Quitumbe. En el año 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador aportó cerca de \$650,000 para la construcción del proyecto habitacional desarrollado en varias etapas, y las primeras viviendas fueron entregadas en el año 2006. Las casas se construyeron en terrenos de 48m<sup>2</sup> con una sola planta y un costo inicial de \$24,000 (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2012).

Según la señora Narcisca Coello (comunicación personal, 6 de diciembre del 2017), presidenta de una de las etapas, las viviendas fueron entregadas casi sin acabados y, además, posteriormente cada familia las amplió. La mayoría de los habitantes incrementaron sus viviendas hasta tres pisos, aumentando también

su precio. Para 2019, según los propietarios, el avalúo catastral y la estimación propia tenían un costo de \$90,000 a \$100,000.

El proceso se inició con la intención municipal y con recursos estatales que, a través de contratación pública, determina la empresa constructora. Por otro lado, los propietarios realizaban pagos periódicos y al momento de la entrega conocían por primera vez sus viviendas. Según los habitantes, estas se encontraban fuera de las expectativas dadas. Una vez culminado dicho proceso, las autoridades entregaron las viviendas y la constructora cargó con la responsabilidad sobre las garantías de construcción. Los propietarios accedieron a su vivienda mediante un programa del Banco de la Vivienda que facilitaba el financiamiento de vivienda propia y apoyaba con el proceso de bonos (subsidios).

Se puede observar en la Figura 2 que, en 2019, ciertas calles no se encontraban asfaltadas, los parques no estaban intervenidos y las vías tenían un alto grado de desgaste. Estas situaciones no se solucionaron ni por los habitantes ni por las autoridades, puesto que los períodos de garantías terminaron y las protestas de los pobladores no fueron atendidas a tiempo. Pero, además, los propios habitantes se atribuyen una condición de falta de comunidad que impide mejorar y mantener el espacio público.

## Urbanización Solidaridad: vivienda autogestionada

	PLANIFICACIÓN	FINANCIAMIENTO	SERVICIOS BÁSICOS	CONSTRUCCIÓN	MANTENIMIENTO	AMPLIACIONES
ESTADO - PÚBLICO	3	1	1	x	3	x
MERCADO - PRIVADO	x	3	x	2	x	x
SOCIEDAD - NECESIDADES	1	2	3	1	1	x

## Conjunto Ninallacta: vivienda de interés social

	PLANIFICACIÓN	FINANCIAMIENTO	SERVICIOS BÁSICOS	CONSTRUCCIÓN	MANTENIMIENTO	AMPLIACIONES
ESTADO - PÚBLICO	1	1	1	3	x	x
MERCADO - PRIVADO	2	x	x	1	x	x
SOCIEDAD - NECESIDADES	x	3	x	x	3	1

Tabla 1. Matriz de análisis

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo, 2018.

## Producción Social versus Producción Mercantil

## Urbanización Solidaridad.

En el proceso de Solidaridad existen dos momentos clave: el primero se presenta entre 1989 y 2000, cuando la lucha por la tierra fue intensa y lo que se logró fue obtener lotes con urbanización y planificación para construir las viviendas. Además, cabe destacar la constitución de empresas de economía solidaria, relacionadas con las necesidades de trabajo de la gente, y otras, como el derecho a la educación y a la salud. Solidaridad se constituía con 17 cooperativas, de las cuales once eran de vivienda y siete de producción y servicio, tenían cooperativas de educación, de salud, de alimentación, de ferias y de construcción.

El segundo momento de Solidaridad es entre 2000 y 2007, siendo esta la época de mayor apogeo de la asociación y en la que se incorporó un concepto denominado 'Desarrollo Comunitario Integral', referido al hecho de que no solo se buscaba una casa, sino que, en el proceso, era necesario consolidar comunidad.

La Urbanización Solidaridad, dentro de la matriz de análisis que se observa en la Tabla 1, muestra una mayor incidencia del Estado en servicios básicos y financiamiento, y una incidencia media del mercado en la construcción y financiamiento. Cabe destacar que el mercado de la construcción fue gestionado por la misma asociación de cooperativas. Por último, los socios de la cooperativa tienen una mayor incidencia en la planificación, construcción y mantenimiento, consideradas fases importantes en la consolidación del proyecto.

## Conjunto Jardines de Ninallacta.

El Conjunto Ninallacta fue promovido principalmente por el Banco de la Vivienda con el apoyo privado de la constructora Inmoguía, encargada de la ejecución del proyecto. Posteriormente, las viviendas fueron financiadas por bonos y créditos y, con el paso del tiempo, los propietarios debieron conseguir otros ingresos para realizar ampliaciones a sus viviendas. Los proyectos de vivienda de interés social se basan en la consolidación de 'viviendas baratas y pequeñas', planificadas en principio por el Estado o Municipio y posteriormente entregadas para su construcción al

sector privado. Solo al final se observa una intervención de la sociedad, que responde a ampliaciones o mejoras que pueden generar riesgos y, paradójicamente, informalidad.

Dentro de la matriz de análisis en la Tabla 1, el conjunto tiene una mayor incidencia del Estado en la planificación, financiamiento y servicios básicos, contraria a la mayor incidencia del mercado inmobiliario privado en la construcción. En cambio, la sociedad tiene una única y menor incidencia en las etapas de financiamiento y mantenimiento, principalmente dentro del espacio privado doméstico, pero una nula intervención en el espacio público y comunal, donde, además, el conjunto tampoco cuenta con apoyo municipal.

En la matriz se incluye la fase de ampliaciones (fase que no se presenta en la vivienda autogestionada), un factor a destacar en la lógica de las viviendas de interés social debido a la alta incidencia de propietarios en la construcción de espacios interiores. Esta situación responde a la lógica de autoexpansión, entendida como la posibilidad de ampliación que tienen los pobres como recurso de inversión para mejorar sus condiciones y las de su familia (Abramo, 2003).

Según Rodríguez y Sugranyes (2005), muchos países en Latinoamérica buscan contrarrestar el déficit habitacional con planes que, a la vez, generan un nuevo problema denominado 'los con techo'. Las viviendas promovidas socialmente por el Estado son ampliadas por los dueños, a pesar de las normativas o de las restricciones del diseño inicial. Esta situación surge debido a la falta de espacio y de confort y a la poca adecuación de este tipo de vivienda a las necesidades de los habitantes.

### Situación Habitacional y Vivienda Adecuada

En cuanto a la condición habitacional, como factores comunes, la seguridad jurídica de tenencia y la provisión de recursos básicos tienen una percepción alta, es decir, están cubiertos en ambas zonas de estudio. Además, para la mayoría, esta es la primera vivienda propia, por tanto, en ambos proyectos se comprueba una mejor satisfacción de la residencia actual en comparación con la pasada.

Dentro de los indicadores de habitabilidad, en la vivienda autogestionada existe una mejor percepción de confort de los espacios y número de habitantes, en relación con los proyectos originales de vivienda so-

cial en Ninallacta, puesto que, posteriormente, con los procesos de modificación de las viviendas, llegaron a tener una mejor satisfacción habitacional.

En cuanto los indicadores de localidad, la percepción de confort de área verde y uso de la misma es alta en la vivienda autogestionada. Por otro lado, la percepción de áreas públicas y de seguridad es media en Solidaridad y baja en Ninallacta, en ambos casos consideran que la inseguridad es un punto bajo y difícil de manejar. Por último, en el indicador de transporte y accesibilidad, existe una mayor percepción de satisfacción en la vivienda autogestionada; los resultados se observan en la Tabla 2.

Es importante destacar que para el caso de Solidaridad esta situación se presenta en consecuencia a lo planteado por el 'Desarrollo Comunitario Integral', es decir, que mejorar la calidad de vida de los habitantes no solo se trata de la tierra y la casa, sino también de todo el entorno. Para esto, son fundamentales tres aspectos: el ambiental, mediante la recuperación de quebradas; el espiritual o cultural, con la creación de relaciones de convivencia comunitaria mediante acuerdos, y el desarrollo humano de las personas y el colectivo, posibilitando la generación de empleo (Maldonado, comunicación personal, 4 de enero del 2018).

### Mercado del Suelo y Vivienda en la Producción Social

Finalmente, un factor relacional para entender la conformación del precio de la vivienda y del suelo, es el incremento del valor del suelo según las Áreas de Intervención Valorativa, AIVAS<sup>[5]</sup>, considerando que para 2008 ambos proyectos ya tenían concluidas sus primeras etapas. El Conjunto Jardines de Ninallacta en 2008 tuvo un precio del suelo de \$39 el m<sup>2</sup> y, para el 2017, de \$80 el m<sup>2</sup>, mientras la Urbanización Solidaridad en 2008 tuvo un precio de \$29 el m<sup>2</sup> y en 2017 de \$115 el m<sup>2</sup>, que se puede observar en la Tabla 2 y en el Mapa 1.

Aparentemente, la zona donde se establece Ninallacta en el año 2008 posee un costo de suelo mayor que Solidaridad, y en 2017 es inverso, como consecuencia de las características que se consideran en el instrumento en cuanto las condiciones de vivienda y externalidades positivas que afectan en el precio de

[5] Es un instrumento catastral de valoración de zonas urbanas y rurales de Quito. Ordenanza 232 de 2008-2009, Ordenanza 152 2012-2013, Ordenanza 93 de 2016-2017.

## Parámetros vivienda adecuada

	SEGURIDAD JURÍDICA TENENCIA	RECURSOS BÁSICOS	HABITABILIDAD	LOCALIDAD			
			Espacio – habitantes	Residencia actual – pasada	Área verde – uso	Públicas – seguridad	Transporte – accesibilidad
Vivienda de interés social - Ninallacta	1	1	3	1	3	3	2
Vivienda autogestionada- Solidaridad	1	1	1	1	1	2	1

## Incremento del valor del suelo

DENOMINACIÓN	VALOR SUELO USD/m2		
	2009-2008 – ORDM 232	2012-2013 – ORDM 0152	2016-2017– ORDM093
Causayllacta – Urbanización Solidaridad	\$29,00	\$90,00	\$115,00
Ninallacta – Conjunto Jardines de Ninallacta	\$39,00	\$65,00	\$80,00

Tabla 2. Matriz comparativa

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo y ordenanzas DMQ, 2018.

cada predio. Según Jaramillo (2009), se puede considerar que se presenta una renta diferencial de vivienda que se da en asentamientos populares que se benefician de factores localizativos de su vivienda.

Por lo tanto, la percepción localizativa de los habitantes de Solidaridad es más alta con relación a Ninallacta, directamente proporcional al avalúo catastral. El precio de las viviendas en Ninallacta en un área 120-150m<sup>2</sup> es de \$90,000 a \$100,000, considerando el área ampliada de las viviendas, mientras que, en Solidaridad, oscila entre \$50,000 y \$66,000 en un área de 90-120m<sup>2</sup> sin ampliaciones. El costo estimado en el sector inmobiliario por los propietarios de las viviendas es el doble en la vivienda social con relación a la vivienda autogestionada, siendo, además, inversamente proporcional al costo considerado en los avalúos municipales.

Este hecho se explica puesto que las viviendas, por un lado, son un espacio de seguridad patrimonial y, por otro lado, de acumulación de capital. En ese punto, los habitantes amplían espacios y mejoran acabados, como mecanismo para mejorar sus condiciones

de habitabilidad. De esta manera, la vivienda, de forma especulativa, está mejor valorada (Abramo, 2003).

## Conclusiones

Las viviendas de interés social, dentro de la lógica del Estado y el mercado, no se consolidan como viviendas adecuadas, carecen de mecanismos de desarrollo colectivo; además, las condiciones habitacionales de los propietarios de las viviendas no son las apropiadas y en ellas se desencadenan problemas sociales, urbanos y culturales graves. En cambio, en la vivienda autosugestionada la lógica del Estado y del mercado, por el contrario, asume nuevos retos que permiten generar un tipo de vivienda popular adecuada en el mercado formal, con el apoyo de economías solidarias. Por tanto, la lógica de la necesidad funciona como punto de partida y fin en un grupo que busca mejores condiciones de habitabilidad proporcionalmente a sus recursos que, a pesar de una carencia económica buscan una ocupación digna y adecuada (Zapata, 2016).

Con relación a la investigación se presentan varias hipótesis. En el proceso de consolidación de las viviendas prevalece la lógica de la necesidad, mediante la cual los propietarios logran dominar un espacio según sus demandas, ya sea dentro de las etapas de consolidación o después.

Por otro lado, la actuación compartida o vinculada del Estado, el mercado y la sociedad permite consolidar viviendas que generan adecuadas condiciones habitacionales. Así, la creación de políticas gubernamentales e instrumentos que permitan la cohesión de prácticas colectivas y mecanismos sociales de gestión dentro de la vivienda popular, permite la construcción de viviendas más adecuadas. Es ahí donde se considera la posibilidad que los actores sociales elijan localización, formas de habitar, espacios públicos y creen dentro de estos procesos vínculos sociales, solidarios y comunitarios.

Por lo tanto, al actuar la lógica del Estado y del mercado, se consolidan soluciones habitacionales sociales poco dignas, escenario que se transforma al involucrar a la sociedad, en menor o mayor incidencia. Un alto competidor de la producción de vivienda social de la actuación mercado-Estado, es la producción social del hábitat, que permite establecer un procedimiento de vivienda social desde mecanismos donde se involucren los tres actores. Además, ello permitiría el control de rentas del suelo, la conformación de empleo mediante microempresas solidarias y condiciones técnicas y legales seguras (Zapata, 2016).

Existen distintas formas de generar vivienda social, que pueden ser explicadas desde las lógicas de acción social, lo que permite, a su vez, distintas formas de habitar una vivienda y generar asentamientos. Al entregarles una herramienta integral, los mismos beneficiarios pueden acceder dignamente a una vivienda adecuada. Por lo tanto, las dinámicas actuales de acceso a la vivienda son lógicas de poder incentivadas por el Estado, mientras que elegir una forma más solidaria permitiría producir ciudades menos excluyentes y ciudadanos más satisfechos dentro de sus condiciones habitacionales.

## Referencias

- ABRAMO, P. (2003). La teoría económica de las favelas: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorios: Estudios territoriales*, 35 (136-137), 273-294. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75391>
- BALLESTEROS, T. S., & GUTIÉRREZ, A. F. (2018). Vivienda popular mexicana desde los ojos de la habitabilidad. *SketchIN*, 2(4), 22-34. Recuperado de <https://revistas.uaq.mx/index.php/sketchin/article/view/442/459>
- BRICEÑO, C. (2009). La vivienda social. Relación estado-mercado y sociedad civil. In *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Recuperado de <https://cdsa.aacademica.org/000-062/1009.pdf>
- BORJA, J. (2016). La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. *Geograficando*, 12. Recuperado de [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.7664/pr.7664.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7664/pr.7664.pdf)
- CAMAGNI, R. (2005). La renta del suelo urbano (o de la sinergia). En R. Camagni, *Economía Urbana*, 163-177. Recuperado de [https://www.academia.edu/42981944/Economfa\\_urbana\\_Roberto\\_Camagni\\_0](https://www.academia.edu/42981944/Economfa_urbana_Roberto_Camagni_0)
- CARRIÓN, F. (2019). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina. *Monografías CIDOB*, (76), 177-187. Recuperado de [https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/ampliando\\_derechos\\_urbanos/derecho\\_a\\_la\\_ciudad\\_y\\_gobierno\\_multinivel\\_en\\_america\\_latina](https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/ampliando_derechos_urbanos/derecho_a_la_ciudad_y_gobierno_multinivel_en_america_latina)
- CORAGGIO, J. (2011). Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. En J. L. Coraggio, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Abya-Yala, 1-25. Recuperado de <https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/economiasocial.pdf>
- CÓRDOVA, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (53), 127-149. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- DATTWYLER, R. H., MARTÍNEZ, M. C., PETERSON, V. A., & ARREOURTUA, L. S. (2021). La organización del mercado del suelo y los subsidios a la localización de vivienda como soluciones desde la política neoliberal en Chile y México. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13.
- DE HOYOS MARTÍNEZ, J. E., & ALBARRÁN CARRILLO, V. (2022). Habitabilidad un estudio desde la vivienda social en México como espacio habitado. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, (11), 51-61. <https://doi.org/10.32870/rvcs.v0i11.192>
- DI VIRGILIO, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690. <https://doi.org/10.24201/edu.v30i3.1496>
- FLORES, E. O. (2004). La producción social del hábitat: opción marginal o estrategia transformadora.
- GUTIÉRREZ, N. (2009). *Las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador y sus transformaciones durante los últimos diez años*. (Tesis de maestría, Quito: Flacso sede Ecuador). <http://hdl.handle.net/10469/1193>
- JARAMILLO, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. En S. Jaramillo, *Las rentas del suelo Urbano*. Universidad de los Andes, 129-182.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, D., & MATEA ROSA, M. (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. *Documentos ocasionales/Banco de España, 2002*. Recuperado de <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2002.pdf>
- LUNA FERNÁNDEZ, N., & ASTORGA, S. (2022). Experiencia organizativa y trabajo colectivo de PROVITEC -provivienda para los trabajadores de la educación del Cauca- en el suroccidente colombiano. *Tendencias*, 23(1), 167-199.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. (2012). *Hábitat y vivienda*. Recuperado de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/familias-de-la-cooperativa-ninallacta-con-casas-nuevas/>
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA ECUADOR. (2015). *Informe Nacional del Ecuador*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada*.
- OSSUL-VERMEHREN, I. (2018). Lo político de hacer hogar: una mirada de género a la vivienda autoconstruida. *Revista Invi*, 33(93), 9-51. Recuperada de <http://200.89.73.130/index.php/INVI/article/view/1268/1391?version=web>
- PINZÓN RINCÓN, J. L., & REMOLINA MILLAN, A. (2017). Evaluación de herramientas para la gerencia de proyectos de construcción basados en los principios del PMI y la experiencia. *Prospectiva*, 51-59.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- RODRÍGUEZ, A., & SUGRANYES, A. (2005). El problema de vivienda de los con techo. En A. Rodríguez, & A. Sugranyes, *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. SUR, 59-78. Recuperado de <https://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?los-con-techo-un-desafio-para-la-politica-de-vivienda-social>
- ROLNIK, R., GUERREIRO, I. D. A., & MARÍN-TORO, A. (2021). El arriendo-formal e informal como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 36(103), 19-53. Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63623>
- TOPALOV, C (1996). La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta. *La urbanización capitalista – algunos elementos para su análisis*. Edicol, 118 – 135. Recuperado de <https://www.studocu.com/es-mx/document/universidad-salesiana/urbanismo/la-formacion-de-los-precios-de-suelo-en-la-ciudad-capitalista-introduccion-al-problema-de-la-renta/12353316>
- VACCOTTI, L. (2018). La construcción de un sujeto político. Migrantes y lucha por la vivienda en Buenos Aires. REMHU: *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 26, 37-54. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005203>
- ZAPATA, M. (2016). Producción llave en mano o autogestionaria. Efectos sociourbanos de las políticas públicas de vivienda popular. *Iconos*, 63-82. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2107>