

POLÍTICA URBANA NACIONAL (PUN)

ECUADOR

2023 – 2036

Lista de acrónimos, siglas y abreviaturas

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHSE – Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador
AME - Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE - Banco Central del Ecuador
BDE - Banco de Desarrollo del Ecuador
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNIG - Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CODENPE - Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos de Ecuador
CO₂ – Dióxido de carbono
COE - Comité de Operaciones de Emergencia
CONADIS - Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
CONGOPE - Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD - Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
ENCC - Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENEMDU - Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo
DCI - Desnutrición Crónica Infantil
DPE - Defensoría del Pueblo del Ecuador
EMCO EP - Empresa Coordinadora de Empresas Públicas
FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD - Gobierno Autónomo Descentralizado
GEI – Gases de efecto invernadero
Gt - Gigatoneladas
GTRM - Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
Hábitat III - Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible
INEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPCC - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPSOS – Instituto del Sector de Encuestas de Opinión Pública
IPU – Índice de Prosperidad Urbana
LOOTUGS - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
LOTAIP - Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOVIS - Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social
MAATE - Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MEF - Ministerio de Economía y Finanzas
MIES - Ministerio de Inclusión Económica y Social

MIDUVI - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MINURVI - Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe
MTT - Mesa Técnica de Trabajo
NAU - Nueva Agenda Urbana
NDC – Contribución Nacionalmente Determinada
NEC - Norma Ecuatoriana de la Construcción
NIOSH - Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS – Organización Mundial de la Salud
ONU - Organización de las Naciones Unidas
ONU Hábitat - Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PDOT - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PET – Población en Edad de Trabajar
PND – Plan Nacional de Desarrollo
PNHV - Plan Nacional de Hábitat y Vivienda
PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PUGS - Plan de Uso y Gestión del Suelo
PUN - Política Urbana Nacional
SBU - Salario Básico Unificado
SIIDUVI - Sistema Integral de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda
SNC – Sistema Nacional de Catastro
SNDPP - Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNGR – Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
SNP – Secretaría Nacional de Planificación
SOT – Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
TIC - Tecnología de información y comunicación
UCLG - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
VIS - Vivienda de Interés Social

Contenido

1.	Introducción	9
1.1.	Un nuevo paradigma en las políticas urbanas nacionales.....	9
1.2.	Alineación de la Política Urbana Nacional a la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública	11
1.3.	Alineación de la Política Urbana Nacional con el nuevo paradigma de desarrollo urbano sostenible	13
2.	Metodología	16
2.1.	Proceso de formulación participativa.....	16
2.2.	Mapeo de actores.....	24
3.	Diagnóstico.....	26
3.1.	Contexto general	26
3.2.	Problemáticas urbanas, del hábitat y la vivienda en Ecuador: Descripción y priorización	28
P1.	Precariedad y localización inadecuada de la vivienda	29
P2.	Soluciones de hábitat y vivienda descontextualizadas	34
P3.	Limitado acceso a sistemas públicos de soporte.....	35
P4.	Crecimiento expansivo e insostenible de los asentamientos humanos	36
P5.	Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor	38
3.3.	Análisis de la problemática	41
3.4.	Análisis de la necesidad de política pública.....	46
4.1.	Visión y enfoque de la PUN.....	52
4.1.1.	Visión de la PUN a 2036	52
4.1.2.	Principios Orientadores	53
4.1.3.	Ejes Transversales	54
4.1.4.	Lineamientos Estratégicos	56
4.2.	Alternativas de acción	58
4.2.1.	A1: Desarrollo de alternativas de acceso a la vivienda.....	63
4.2.2.	A2. Gestión de suelo para hábitat y vivienda.....	68
4.2.3.	A3. Apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat.....	71
4.2.4.	A4. Mejora integral del hábitat	75
4.2.5.	A5. Fomento al Desarrollo Urbano Sostenible.....	78
4.2.6.	A6. Asistencia técnica a gobiernos y actores locales	82
4.2.7.	A7. Fortalecimiento de sistemas de información	84
4.3.	Presupuesto Referencial	87

4.4. Vinculación de la PUN con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	88
5. Plan de Acción (Próximos Pasos)	89
5.1. Fase de coordinación (2023-2025)	89
5.2. Fase de implementación (2025-2036)	89
5.3. Fase de seguimiento (2023-2036)	90
5.4. Fase de evaluación (2025-2036)	90
Glosario	92
Referencias	99
Anexos	105
Anexo 1. Presupuesto referencial por estrategia (USD)	105
Anexo 2. Tabla de vinculación directa de la PUN con la Agenda 2030 y los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	107
Anexo 3. Tabla de vinculación indirecta de la PUN con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana	111

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1. Esquema general de la PUN.....	15
Figura 2. Lineamientos para la formulación de la PUN	17
Figura 3. Proceso de construcción participativa de la PUN	21
Figura 4. Déficit habitacional en Ecuador por tipo, área, quintil y sexo de la jefatura de hogar.....	30

Tablas

Tabla 1. Etapa Preparatoria: Mecanismos de Coordinación y Espacios de Participación	20
Tabla 2. Hoja de ruta de formulación de la PUN	22
Tabla 3. Niveles y roles de los actores en la PUN	24
Tabla 4. Identificación y priorización de problemas	29
Tabla 5. Dimensiones del problema y sus implicaciones.....	42
Tabla 6. Estructura causal de los problemas de la PUN.....	43
Tabla 7. Análisis de los problemas priorizados	46
Tabla 8. Matriz de priorización de alternativas de acción	59
Tabla 9. Alternativas de acción priorizadas	61
Tabla 10. Presupuesto referencial de la PUN.....	87
Tabla 11. Instrumentos del SNDPP a los que se vincula la PUN.....	88

Recuadros

Recuadro 1. Guía metodológica para la formulación de política pública.....	11
Recuadro 2. La participación como clave de la efectividad de las políticas urbanas nacionales.....	17
Recuadro 3. Los problemas y oportunidades para la formulación de políticas públicas	41
Recuadro 4. Estrategias de transversalización en las políticas públicas	52

Presentación

Con el objetivo de reafirmar los compromisos de los países miembros de las Naciones Unidas hacia el desarrollo urbano sostenible durante los próximos 20 años, en 2016, se realizó en Quito la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). En este marco, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU), la cual orienta la implementación de acciones a través de políticas públicas, programas y proyectos hacia el desarrollo urbano sostenible. La NAU busca contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el Objetivo 11, cuya finalidad es lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Para esto, la NAU plantea como compromisos: (1) Poner fin a la pobreza, lograr la igualdad de derechos y oportunidades e integración en el espacio urbano; (2) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y (3) Adoptar enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles (ONU 2016).

Además, en Ecuador existe un sólido marco normativo para el desarrollo urbano sostenible. La Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna y al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos. En correspondencia con estos principios, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), en su condición de ente rector de las políticas de hábitat y vivienda, lideró en 2019 el proceso de formulación de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador (AHSE) 2036, mediante la cual se buscó establecer una visión clara y coordinada para orientar la implementación de las políticas de desarrollo urbano sostenible del país. En este marco, se ha impulsado la formulación de la Política Urbana Nacional (PUN) como instrumento que articula acciones y las orienta a la garantía de derechos a través de intervenciones integrales. La PUN surge de un amplio proceso participativo de formulación y busca la consolidación de comunidades y ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, territorios de derechos y ciudades ODS.

La formulación de la PUN ha partido de un diagnóstico del hábitat y la vivienda en el Ecuador desde la perspectiva de diversos actores públicos, privados, académicos, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, sociedad civil y ciudadanía en general. Incluye la definición de principios orientadores, la construcción de estrategias, líneas de acción e instrumentos de política que buscan aportar a garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad a toda la población. La PUN ha incorporado transversalmente los ejes de género, interculturalidad, movilidad urbana, gestión de riesgos y cambio climático, entendiendo la inherente relación entre estos ejes y la garantía de derechos humanos.

La PUN ha contemplado la institucionalidad existente y los programas que se encuentran en marcha dentro del MIDUVI, a fin de articularlos y así generar mayores impactos. Complementariamente, plantea la diversificación de alternativas a través de nuevos programas y proyectos que buscan

fomentar la reducción de las brechas de desigualdad y priorizar a la población en condiciones de vulnerabilidad. Además, dentro de su estructura, la PUN contempla indicadores y metas, con el objetivo de monitorear su avance, evidenciando el fuerte compromiso del MIDUVI con su implementación.

En concordancia con el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (2016-2036), la PUN establece un horizonte de implementación al 2036. En este año se desarrollará la Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Urbano y Vivienda (Hábitat IV) y se revisarán los avances en la implementación de los compromisos acordados en Hábitat III y plasmados en la NAU.

1. Introducción

1.1. Un nuevo paradigma en las políticas urbanas nacionales

Las políticas urbanas nacionales han atravesado un cambio de paradigma en la última década, resultante del desplazamiento del marco normativo, conceptual, estratégico e institucional de estas políticas en función de lograr procesos de urbanización más sostenibles, productivos, inclusivos y resilientes. De manera general, las nuevas políticas urbanas nacionales consisten en “conjuntos coherentes de decisiones derivadas de un proceso deliberado y dirigido por el gobierno nacional que coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo” (ONU Hábitat 2014). Esta nueva generación de políticas responde a una comprensión más profunda y sistemática de la naturaleza multidimensional y compleja de los problemas urbanos, una mayor ambición y coherencia de los objetivos y la institucionalización de mecanismos de coordinación e integración para la implementación.

La consolidación de este nuevo paradigma de política urbana se evidencia en los principales acuerdos internacionales recientes. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas y formalmente declarada como política pública del gobierno nacional del Ecuador en abril de 2018, reconoció la importancia tanto específica como transversal de las ciudades y asentamientos humanos para el logro de un desarrollo global socialmente inclusivo, económicamente competitivo y ambientalmente equilibrado.

Si bien el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 11 se propone específicamente “lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” (ONU 2015), hay un reconocimiento de que las intervenciones urbanas condicionan de manera directa el avance de otros objetivos, entre los que destacan el 6 (agua y saneamiento), 8 (empleo y crecimiento económico), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 13 (acción climática). La intervención activa de gobiernos locales y regionales es considerada imprescindible para el logro de al menos 105 de las 169 metas derivadas de los ODS (OCDE 2020). En el marco de las acciones de seguimiento de la Agenda 2030, la política urbana nacional fue designada como herramienta oficial de monitoreo del indicador 11.a.1 revisado. Este indicador mide el número de países que tienen políticas de este tipo que satisfagan tres condiciones: 1. Responder a las dinámicas poblacionales; 2. Asegurar un desarrollo territorial equilibrado; y 3. Incrementar el espacio fiscal a nivel local.

La NAU constituyó otro hito fundamental en este cambio de perspectiva. Fue adoptada en octubre de 2016 en el marco de la Conferencia Hábitat III, realizada en Quito, y ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de ese año. La política urbana nacional es reconocida como uno de los cinco pilares de la agenda y uno de sus medios de implementación principales. Su función primordial consiste en establecer una visión consensuada y un marco integral para la planificación y gestión de la urbanización a nivel nacional (ONU Hábitat 2016b). Adicionalmente, las políticas urbanas

nacionales han sido promovidas como medios adecuados para la implementación de otros acuerdos de gobernanza global como el Acuerdo Climático de París¹ y el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres.² En este mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recomendado en sus Principios de Política Urbana establecer una política urbana nacional que responda a una visión clara (Principio 4), ofrezca incentivos para alinear las políticas sectoriales (P7) e involucre en su diseño e implementación la participación activa de grupos y actores interesados (P9) (OCDE 2019).

Además de estos avances de alcance global, existe un creciente reconocimiento en foros e instancias regionales acerca de la utilidad de estas políticas como instrumentos de gobernanza urbana apropiados a los desafíos y oportunidades particulares de los países latinoamericanos. El Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana es una guía para el diseño e implementación de políticas urbanas nacionales sólidas, que surjan de consensos, se orienten a resultados y mejoren la coordinación interinstitucional (CEPAL, MINURVI y ONU Hábitat 2018). El compromiso político de alto nivel con este objetivo se constata en las sucesivas declaraciones emitidas con motivo de las Asambleas Generales de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), particularmente la Declaración de Buenos Aires de 2017. Mediante esta, los gobiernos de la región se comprometieron a “fomentar el desarrollo de políticas urbanas dirigidas a la inclusión social, el desarrollo de oportunidades y el desarrollo integral de los habitantes, con enfoque de género”, así como “promover la articulación de políticas sectoriales y la generación de políticas nacionales urbanas en línea con los postulados de la Nueva Agenda Urbana” (MINURVI 2017).

La concreción de esta nueva perspectiva se evidencia en la proliferación de políticas urbanas nacionales explícitas, tal como lo reporta el más reciente informe sobre el estado global de las políticas urbanas nacionales en 162 países a nivel global (OCDE, ONU Hábitat y Cities Alliance 2021). En particular, se constatan progresos en la adopción de políticas explícitamente diseñadas para el desarrollo urbano sostenible, un aumento en la proporción de políticas que se encuentran en proceso de implementación, la tendencia a definir objetivos más amplios y ambiciosos, y una mayor alineación con instrumentos y estándares internacionales. En América Latina específicamente, la nueva generación de políticas urbanas se caracteriza por plantear abordajes más holísticos e integrados, que reconocen la complejidad e interdependencia de los asuntos urbanos e incorporan a múltiples sectores institucionales, redes de actores y niveles de gobierno (ONU Hábitat 2017a).

¹ Adoptado en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en diciembre de 2015.

² Adoptado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastres en marzo de 2015.

1.2. Alineación de la Política Urbana Nacional a la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública

La Política Urbana Nacional (PUN) se articula con los enfoques, el proceso y contenidos de política pública establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación (SNP) en su condición de ente rector. El contenido de este documento y el proceso de su formulación están apegados a los lineamientos establecidos en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública de la SNP (2021) (recuadro 1).

Recuadro 1. Guía metodológica para la formulación de política pública

Este documento de la SNP establece criterios técnicos para la formulación de política pública desde una perspectiva integral, integradora y sostenible. La Guía regula el enfoque, proceso y contenido de las políticas públicas a ser formuladas por las entidades del gobierno nacional. La PUN ha sido concebida, desarrollada y estructurada en concordancia con esta Guía.

Respecto al enfoque, el documento subraya que las políticas pueden responder tanto a problemas de la población como a oportunidades de desarrollo, orientándose a garantizar los derechos y los objetivos del régimen de desarrollo establecidos en la Constitución de la República del Ecuador. Para ello, deben integrar las perspectivas transversales del territorio, los derechos humanos, y la igualdad y no discriminación, así como incorporar participación y control social en el proceso de formulación. En términos operativos, la Guía identifica a la planificación como el principal mecanismo de coordinación e implementación de la política pública. De igual modo, identifica el desarrollo de la política en un ciclo secuencial de cinco fases, que inicia con la formulación y concluye en la evaluación, pasando por las etapas intermedias de coordinación, implementación y seguimiento.

En cuanto específicamente al proceso de formulación, la Guía establece cinco etapas organizadas en una hoja de ruta. En la etapa preparatoria, se deben conformar los equipos responsables y realizar la identificación de actores, instancias de coordinación, espacios de participación ciudadana e insumos relevantes, así como diseñar la hoja de ruta de las siguientes fases. En la etapa diagnóstica, se realiza un análisis del contexto general y, sobre esta base, se identifican y priorizan oportunidades y/o problemáticas a ser aprovechadas y/o enfrentadas por la política.

En la etapa de propuesta se desarrolla como tal el documento de la política. Para ello, se definen y priorizan alternativas de solución, se establecen los objetivos y estrategias correspondientes a las alternativas priorizadas y, a partir de los objetivos, se definen metas e indicadores, se asignan responsabilidades y se estiman los presupuestos referenciales. Luego de esto, se establece el vínculo entre la política y los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que resulten pertinentes y se presenta el documento de propuesta de la

política. En la etapa de validación y aprobación, se realiza la validación interna, a cargo de la entidad rectora, y externa, a cargo de la SNP, tras lo cual la máxima autoridad de la entidad rectora aprueba y expide la política.

Finalmente, respecto al contenido de la política, la Guía establece una estructura mínima de cuatro partes o secciones, referidas a la introducción, diagnóstico, propuesta y vinculación con la planificación.

Primero, respecto a la naturaleza de la política pública, la PUN abarca “un conjunto de acciones -de corto, mediano y largo plazo- que responde a las necesidades de la población y genera oportunidades de desarrollo o da respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado” (SNP 2021, 5).

La PUN es un instrumento de articulación que busca generar coherencia y consistencia entre las distintas intervenciones en materia de desarrollo urbano, hábitat y vivienda. Responde a una visión de largo plazo con un horizonte a 2036 asociado al plazo de vigencia de la NAU, pero contempla hitos intermedios al corto (2025) y mediano (2030) plazo. De igual modo, la PUN se fundamenta en una visión integral de los problemas y oportunidades de los procesos de urbanización, reconociendo su naturaleza estructural y las repercusiones que tienen sobre derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Segundo, la PUN se orienta por las tres características definitorias de una política pública. Es integral, ya que ha sido construida y organizada previendo todas las fases del ciclo de política. Es integradora, dado que expresa una visión de transformación estructural de largo plazo que, si bien se vincula y responde a la competencia rectora del MIDUVI, ha sido formulada y será coordinada, implementada, monitoreada y evaluada en conjunto con distintas entidades públicas y actores diversos de la sociedad civil, el sector privado, la academia y la cooperación internacional. Es sostenible, ya que se fundamenta en el marco jurídico y estructura institucional existentes, así como en un amplio proceso participativo de promoción de consensos, desarrollado con el fin de crear condiciones propicias para la continuidad de los lineamientos e intervenciones.

Tercero, respecto a los enfoques, la PUN constituye un instrumento para el cumplimiento del deber constitucional del Estado ecuatoriano de garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas a un hábitat seguro y saludable, una vivienda adecuada y a la ciudad (enfoque basado en derechos humanos). Para ello, incorpora de manera orientadora el principio de equidad y de manera transversal en el diagnóstico y la propuesta consideraciones de género, intergeneracionales, de interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana, asignándole una primacía estratégica clara en sus intervenciones a los sectores y grupos en condiciones de vulnerabilidad y de atención prioritaria

(enfoque de equidad y no discriminación). La PUN se fundamenta en una concepción integral del territorio que reconoce la diversidad de condiciones locales, la articulación entre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial y la interdependencia estrecha entre lo urbano, lo periurbano y lo rural, reconociendo la imperiosa necesidad de fortalecer las capacidades locales para la gobernanza urbana (enfoque territorial).

Por último, la PUN no solo ha sido formulada a través de un proceso amplio y plural de participación multiactor territorial y temática, sino que incorpora prácticas y mecanismos de participación como requisitos para su efectiva implementación, seguimiento y evaluación. Con este mismo fin, la PUN se articula estrechamente con los instrumentos del SNDPP.

1.3. Alineación de la Política Urbana Nacional con el nuevo paradigma de desarrollo urbano sostenible

La PUN se articula también con las nuevas ideas y orientaciones de gobernanza y desarrollo urbano sostenible plasmadas en distintos documentos, especialmente en la NAU. Esto se evidencia al menos en seis rasgos principales. Respecto a la concepción del problema, la problemática urbana es reconocida como multidimensional, estructural y compleja (ver Diagnóstico). Se identifican las múltiples facetas y manifestaciones de la cuestión urbana y se reconoce su interdependencia. Frente a una visión que segmenta sectorial o funcionalmente los problemas públicos para hacerlos corresponder a la estructura institucional del Estado, este enfoque reconoce la estrecha interacción entre procesos y fenómenos sociales, económicos, ambientales y espaciales; la continuidad territorial entre las ciudades y sus entornos; la naturaleza transversal y estructural de las desigualdades sociales y territoriales; y la interdependencia entre los objetivos de desarrollo nacional, las dinámicas ecológicas y climáticas, y los procesos de desarrollo urbano.

Segundo, respecto a la forma de la política, esta adopta un formato explícito. Si bien Ecuador ha contado tradicionalmente con objetivos, agendas y planes nacionales sobre asuntos urbanos o con incidencia urbana, esta es la primera PUN explícita y formalmente elaborada con el fin de establecer una visión holística y orientar de manera integral las intervenciones relacionadas con los procesos de urbanización bajo un horizonte de largo plazo.

Tercero, las políticas urbanas se han caracterizado por enfocarse de manera unilateral y segmentada en los problemas o en las oportunidades del desarrollo urbano. El énfasis en una estrategia reactiva (responder a los problemas de la urbanización) o proactiva (potenciar las oportunidades de la urbanización) ha dependido de múltiples condiciones, entre ellas del nivel, ritmo y patrones del crecimiento urbano, el tipo de arreglo institucional establecido para la gobernanza urbana y los enfoques de políticas dominantes en las instancias de toma de decisiones (ONU Hábitat y Cities Alliance 2014). La PUN integra y equilibra ambas perspectivas al reconocer a las ciudades y asentamientos humanos como, por un lado, grandes palancas para el desarrollo sostenible y

facilitadores del ejercicio y garantía de los derechos fundamentales, y, por el otro, como escenarios en los que se expresan, reproducen y pueden potencialmente agravarse déficits y asimetrías estructurales de carácter social, económico o ambiental.

Cuarto, en cuanto a las relaciones institucionales entre niveles de gobierno, ha predominado tradicionalmente una tensión entre la centralización y la descentralización de las competencias urbanas. En un arreglo centralizado, las atribuciones estratégicas para la toma de decisiones recaen en las instituciones nacionales, mientras que los gobiernos locales suelen estar privados de autonomía y limitarse a la ejecución operativa de las políticas centrales. En un arreglo descentralizado, en cambio, la tendencia ha sido a reducir las capacidades de conducción nacional y transferir las principales competencias estratégicas y operativas al nivel local (Wolman 2012). Mientras que el primer escenario conlleva una tendencia a la rigidez jerárquica y una omisión de la diversidad de condiciones urbanas locales, en el segundo suelen producirse patrones desiguales de implementación y disfuncionalidades en el ordenamiento territorial. La PUN evade estas dos formas opuestas del diseño institucional al reafirmar el rol proactivo, rector, de conducción y orientación del gobierno nacional, mientras se reimpulsa las capacidades de acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y se apoya integralmente el ejercicio efectivo de sus competencias. En lugar de políticas desarticuladas entre niveles de gobierno, se promueve una articulación multinivel que concilie la visión nacional y territorial del desarrollo.

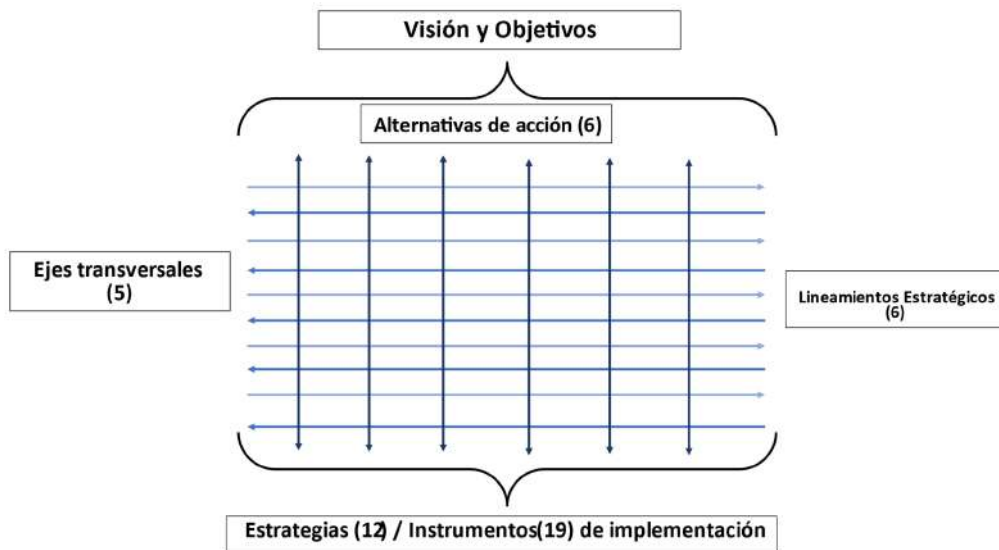
Quinto, en cuanto a las relaciones institucionales entre políticas sectoriales, las intervenciones urbanas o con impactos urbanos han sido convencionalmente diseñadas bajo una lógica de silos correspondiente a las estructuras ministeriales. Sucesivos esfuerzos de coordinación interinstitucional han buscado crear una mayor coherencia entre los objetivos de las políticas, transversalizar ciertas orientaciones o enfoques en diferentes políticas y generar consistencia entre estrategias e instrumentos de distintos ámbitos y sectores (Peters 2015). La PUN enfrenta el desafío de la fragmentación de la acción pública creando un marco integrador para la gobernanza y la gestión urbana, compuesto por orientaciones comunes de política pública que deben reflejarse en las distintas intervenciones urbanas con el fin de lograr complementariedad y sinergia entre ellas.

Sexto, la lógica tradicional de gobernanza se ha anclado en una matriz estado-céntrica, materializada en modos verticales, jerárquicos y cerrados de conducción e intervención. Esta matriz se ha transformado en las últimas décadas debido a la influencia de múltiples formas de descentramiento del poder estatal (Pierre y Peters 2020). Estos desplazamientos han llevado a que los modelos de gobernanza y gestión pública se diversifiquen, otorgando mayor influencia y capacidad de incidencia a actores no estatales. La PUN refleja y promueve estos cambios en los regímenes de gobernanza urbana. Por un lado, la formulación de la política es el resultado de un amplio proceso participativo en el que estuvieron involucrados diversos actores del sector público, la sociedad civil, la academia, el sector privado y la cooperación internacional. Por el otro lado, el enfoque de implementación de la PUN reconoce explícitamente la necesidad de arreglos de gobernanza colaborativa, en el que

múltiples instancias institucionales y sociales se coordinen, articulen y combinen para lograr los resultados esperados.

La lógica integrada de la PUN se evidencia en la interrelación de sus distintos componentes (Figura 1).

Figura 1. Esquema general de la PUN



Fuente: Elaborado por MIDUVI.

El resto del documento está organizado en cuatro partes, referidas a la metodología, el diagnóstico, la propuesta, que incluye la articulación de la PUN al SNDPP, y un plan de acción con los próximos pasos.

2. Metodología

2.1. Proceso de formulación participativa

En concordancia con la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública, la PUN se desarrolla a través de un ciclo compuesto por cinco fases (SNP 2022, 17-18):

- **La fase de formulación** abarca la identificación de oportunidades de desarrollo o problemas prioritarios y el planteamiento de alternativas de solución a los mismos, con sus respectivos objetivos, metas e indicadores, mediante un proceso participativo amplio y plural;
- **La fase de coordinación** implica el establecimiento de mecanismos de diálogo entre los actores involucrados en la política con el propósito de generar cooperación y definición clara de responsabilidades y corresponsabilidades;
- **La fase de implementación** consiste en la ejecución de las acciones previstas por la política a través de los instrumentos del SNDPP;
- **La fase de seguimiento** permite identificar y monitorear el grado de cumplimiento y avance en la implementación;
- **La fase de evaluación** involucra una valoración sistemática, integral y objetiva de la política con el fin de generar insumos para su actualización o reformulación.

El proceso de formulación se ha realizado de manera lógica y secuencial en tres etapas: preparación, diagnóstico y propuesta. De manera general, se han seguido cuatro lineamientos principales (Figura 2):

- **Articulación y liderazgo institucional:** materializado en la conformación y funcionamiento regular del Comité Institucional de Política Urbana Nacional como instancia de coordinación interna y mecanismo para lograr apropiación institucional del proceso y legitimidad de sus resultados;
- **Participación:** se desarrolló un amplio proceso participativo, temático y territorial, para la construcción de la PUN; como muestra la experiencia internacional y la evidencia científica (ver recuadro 2), la efectividad de las nuevas políticas urbanas nacionales depende del desarrollo de procesos amplios y plurales de participación;
- **Enfoque multiactor y multinivel:** se incorporaron y articularon contribuciones de múltiples actores y entidades del nivel local y nacional, valorando distintas perspectivas sobre la

jerarquización de los problemas, la priorización de objetivos y la definición de alternativas de acción;

- **Apoyo internacional:** desde una lógica de política basada en evidencias, se obtuvieron aportes fundamentales de organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional, así como de representantes de otros ministerios y agencias gubernamentales del sector de hábitat y vivienda de América Latina.

Recuadro 2. La participación como clave de la efectividad de las políticas urbanas nacionales

Evidencia reciente sugiere que las políticas públicas exitosas se caracterizan por derivar de procesos de formulación inclusivos. A partir de un análisis de 33 políticas efectivas a nivel global, Compton et al. (2019) encontraron que cuando los actores sociales afectados por las respectivas políticas fueron consultados o colaboraron activamente a lo largo del proceso de la política, estas generaron valor público y repercutieron positivamente en la reputación y legitimidad de sus promotores y formuladores.

Si estos hallazgos muestran el efecto positivo de la participación multiactor en las políticas públicas en general, la participación resulta más determinante para las políticas urbanas nacionales dada su naturaleza territorial y sus efectos directos e indirectos en múltiples ámbitos de carácter económico, social y ambiental. En particular, la experiencia sugiere que la efectividad de estas políticas depende de la implementación de mecanismos de diálogo, colaboración y participación que permitan integrar la diversidad propia de las ciudades y asentamientos humanos y adecuar las intervenciones a las necesidades y condiciones de cada contexto local (CEPAL, MINURVI y ONU Hábitat 2018, 29).

De hecho, el desarrollo de alianzas y mecanismos de cooperación entre actores urbanos es considerado un criterio de evaluación ex ante de la calidad de las políticas urbanas nacionales (OCDE 2017). En un análisis de las políticas urbanas nacionales de América Latina y el Caribe, ONU Hábitat (2017) detectó una tendencia a adoptar modos de gobernanza urbana más participativos, lo que estaría conduciendo a políticas más incluyentes y socialmente beneficiosas.

Figura 2. Lineamientos para la formulación de la PUN



Lineamientos para la formulación de la PUN



Organización
Comité
Institucional
MIDUVI



Proceso
participativo
de formulación
y construcción



Mirada
multiactor
y multinivel



Apoyo de
Multilaterales
(ONU-Habitat,
Cepal, GIZ,
BID)

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Gobierno
del Ecuador

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

La iniciativa para la formulación de la PUN fue adoptada en marzo de 2022, en el marco de un proceso más amplio de transición hacia un enfoque integral, integrado y holístico de intervención urbana y una reevaluación del rol institucional del MIDUVI como entidad rectora.

En esta primera etapa, se definió una metodología de base para la formulación que incluyó la definición y priorización de ejes temáticos, ejes transversales, actores, instancias de coordinación y un plan general de trabajo. En esta metodología, se identificaron cuatro ejes temáticos (Gobernanza, Vivienda Adecuada, Uso y Gestión de Suelo, y Hábitat Seguro y Espacio Público) correspondientes a las competencias sustantivas del MIDUVI, así como cinco ejes transversales (Interculturalidad, Género, Gestión de Riesgos, Cambio Climático y Movilidad Urbana) considerados esenciales para orientar la implementación de la PUN y fortalecer sus impactos sobre desafíos de carácter estructural. De igual modo, se levantó un mapeo de instituciones relevantes del sector público y actores interesados de la sociedad civil, la academia, el sector privado y la cooperación internacional, cuyos aportes se consideraron esenciales para informar y mejorar la formulación de la política.

En julio de 2022, se creó formalmente³ el Comité Institucional de Política Urbana Nacional como equipo político de la PUN, presidido por la ministra en su condición de máxima autoridad institucional, a cargo de la coordinación y conducción interna de la formulación de la PUN. Entre sus atribuciones, se incluyó impulsar la formulación de la PUN; proponer lineamientos e instrumentos técnicos para la implementación y para el seguimiento de la PUN; definir parámetros orientadores del desarrollo urbano sostenible; y articular, propiciar y regular el funcionamiento de los mecanismos para su construcción participativa. Con el fin de asegurar una adecuada representación interna, se incluyeron como miembros del Comité Institucional a delegados de las unidades gobernantes y sustantivas del

³ Resolución MIDUVI-MIDUVI-2022-003-R para expedir la creación, conformación y funcionamiento del Comité Institucional de Política Urbana Nacional, 26 de julio de 2022.

MIDUVI, tanto de nivel directivo como técnico.⁴ Además, se estableció la participación de las unidades administrativas con fines de acompañamiento y asesoría.

El Comité Institucional delegó en un equipo técnico interno las tareas operativas de la formulación bajo la coordinación de un delegado de la máxima autoridad ministerial. De este modo, estas dos instancias se constituyeron en los mecanismos de coordinación interna. El equipo técnico estuvo a cargo de realizar un levantamiento, registro y actualización de instituciones y actores externos relevantes, los cuales fueron convocados a los procesos e instancias de participación correspondientes.

Para lograr un proceso efectiva y genuinamente participativo, se contemplaron varios formatos y modalidades de participación complementarias. A partir de una convocatoria abierta a nivel nacional, entre mayo y junio de 2022 se realizaron cuatro encuentros virtuales por cada eje temático: Gobernanza; Vivienda Adecuada; Uso y Gestión del Suelo; Hábitat Seguro y Espacio Público. En ellos participaron personas provenientes de la academia, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y sector público. Estas instancias sirvieron para el diagnóstico participativo de los principales problemas, la identificación de prioridades y la co-construcción de propuestas de intervención. Cada encuentro contó con una agenda temática específica ordenada en torno a preguntas generadoras y se desarrolló mediante el uso de técnicas facilitadoras del trabajo colaborativo y de co-diseño. Cada una produjo un conjunto de conclusiones y aportes sistematizados.

Además de la perspectiva temática, entre julio y septiembre de 2022 se realizaron tres encuentros territoriales en las ciudades de Portoviejo (Costa), Cuenca (Sierra) y Tena (Amazonía). Estos espacios se desarrollaron durante varias jornadas de trabajo y sirvieron para identificar las realidades urbanas propias de cada región, así como para recabar las principales ideas y propuestas de los actores locales. En particular, permitieron mapear colaborativamente las causas y efectos de los problemas identificados, así como estrategias para su intervención en el corto, mediano y largo plazo.

Una tercera ronda de participación se produjo entre septiembre y octubre de 2022. Se realizaron 28 actividades entre grupos focales y reuniones interinstitucionales con participación de entidades del sector público, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado. En estos encuentros se profundizaron y enriquecieron los enfoques transversales con las perspectivas y aportes de otras carteras de Estado, instituciones asociativas de los GAD, los distintos Consejos Nacionales de Igualdad. Además, se recogieron contribuciones de actores no gubernamentales con conocimiento especializado en los problemas, la gobernanza y las políticas

⁴ En total, el Comité cuenta con 11 integrantes, que representan al despacho ministerial; las tres subsecretarías (Hábitat y Espacio Público; Vivienda; Uso, Gestión de Suelo y Catastros); y las direcciones de Implementación Sostenible del Hábitat y de Desarrollo del Hábitat y Espacio Público.

urbanas. De igual modo, se realizó un intercambio internacional con ministerios del área de hábitat y vivienda de América Latina en el marco del MINURVI.

El proceso participativo se materializó también en la organización del Foro Urbano Nacional “Encontrémonos por el Hábitat y la Vivienda 2022”, realizado en Quito en octubre de 2022. En esta instancia se ratificó el compromiso del gobierno nacional con la NAU y se hizo la primera presentación del proceso de construcción de la PUN y sus principales resultados.

Tabla 1. Etapa Preparatoria: Mecanismos de Coordinación y Espacios de Participación

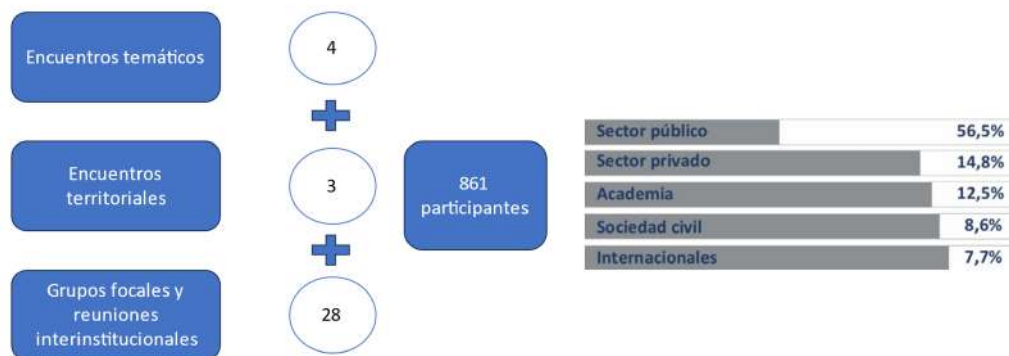
Función	Modalidad	Mecanismo
Coordinación interna	Equipo político	Comité Institucional de Política Urbana Nacional
	Equipo técnico	Equipo de trabajo PUN
Coordinación interinstitucional	Con entidades del gobierno nacional	Reuniones de trabajo interinstitucionales
	Con Consejos Nacionales de Igualdad	
	Con GAD	
Participación	Participación temática	Mesas temáticas
	Participación territorial	Encuentros territoriales
	Participación institucional	Grupos focales

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

En total, a lo largo del proceso de formulación participativa de la PUN, se contó con la participación de 861 personas, 54,3% de ellas hombres y 45,7% mujeres. En cuanto a la distribución por sectores, 14,8% de los participantes provino del sector privado; 12,5% de instituciones académicas; 8,6% de la sociedad civil y 7,7% de organismos internacionales, correspondiendo el resto a entidades y organismos del sector público (Figura 3).

Los diversos aportes directos recibidos en el proceso de participación fueron sistematizados por el equipo técnico para convertirlos en insumos útiles para las fases de diagnóstico y propuesta. Además, se realizó una amplia búsqueda, recolección, sistematización y análisis de información teórico-conceptual, estadística y jurídica tanto de fuentes institucionales como académicas que se consideraron relevantes para caracterizar las problemáticas urbanas del Ecuador, con especial atención a sus impactos diferenciados sobre grupos de población vulnerable. Del mismo modo, de estas fuentes se extrajo información útil para describir el marco de iniciativas internacionales y el régimen de gobernanza, normativo e institucional y los antecedentes de política pública nacional en la materia.

Figura 3. Proceso de construcción participativa de la PUN



Fuente: Elaborado por MIDUVI.

En la segunda etapa de diagnóstico, a partir de los insumos generados en la etapa preparatoria, se realizó una caracterización general e integral del contexto ecuatoriano en materia urbana, de hábitat y vivienda, tras lo cual se identificaron un conjunto de problemáticas potenciales. Estas fueron caracterizadas de acuerdo a su impacto, periodo estimado de solución y vinculación con el SNDPP, y luego priorizadas en trabajo grupal mediante una matriz multicriterios.

La etapa de propuesta inició con una definición de alternativas de solución a las problemáticas priorizadas y un ejercicio de priorización de las mismas de acuerdo a ciertos criterios considerados relevantes. Las alternativas priorizadas fueron articuladas en torno a tres objetivos y se desagregaron sus estrategias de implementación, metas, indicadores, responsables y presupuestos referenciales. Tras ello, se analizó y adecuó la alineación de los objetivos y estrategias a los instrumentos del SNDPP.

Este proceso se describe en detalle en la siguiente hoja de ruta (tabla 2). Todas las etapas estuvieron a cargo del MIDUVI como ente responsable de dirigir el proceso de formulación, procurando con ello maximizar la apropiación y legitimidad institucional.

Tabla 2. Hoja de ruta de formulación de la PUN

No.	Etapas	Subetapas	Actividad	Inicio	Fin	Producto	2022				2023							
							Trimestres				Trimestres							
							1	2	3	4	1	2	3	4				
1	Preparatoria	Conformación Equipo Político y Técnico	Conformación de Equipo Político	Jul-2022	Jul-2022	Equipo político conformado Resolución MIDUVI- MIDUVI-2022-003-R												
2			Conformación de Equipo Técnico	Jul-2022	Jul-2022	Equipo técnico conformado												
3		Actores e instancias de coordinación	Identificación inicial de actores	Jul-2022	Ago-2022	Mapeo de actores levantado Actores claves contactados												
4			Reuniones inter-institucionales	Sep-2022	Oct-2022	Sistematización del proceso de formulación participativa de la PUN elaborada												
5		Espacios de participación ciudadana	Mesas temáticas	May-2022	Jun-2022													
6			Encuentros territoriales	Jul-2022	Sept-2022													
7			Grupos focales	Sep-2022	Oct-2022													
8	Diagnóstico	Diagnóstico de contexto general	Recopilación y análisis de insumos	Jul-2022	Dic-2022	Diagnóstico de contexto general elaborado												
9		Identificación de problemáticas	Análisis y sistematización	Ene-2023	Mar-2023	Problemáticas identificadas												
10		Identificación de necesidad de política pública	Análisis	Ene-2023	Mar-2023	Análisis de necesidad de política pública elaborado												
11		Priorización de problemáticas	Análisis y priorización	Mar-2023	Mar-2023	Problemáticas priorizadas												
12	Propuesta	Objetivos y estrategias	Formulación	Abr-2023	Abr-2023	Objetivos y estrategias formuladas												
13		Alternativas de acción	Formulación	Abr-2023	Abr-2023	Alternativas de acción formuladas												
14		Priorización de alternativas	Análisis y priorización	May-2023	May-2023	Alternativas de acción priorizadas												
15		Metas e indicadores	Formulación y priorización	Jun-2023	Jul-2023	Metas e indicadores formulados y priorizados												
16		Asignación de Responsabilidades	Análisis e identificación	Jun-2023	Jul-2023	Matriz de responsabilidades elaborada												
17		Presupuesto Referencial	Formulación y validación	Jul-2023	Jul-2023	Presupuesto referencial formulado y validado												

18		Vinculación al SNDPP		May-2023	Jul-2023	Vinculación al SNDPP elaborada								
----	--	----------------------	--	----------	----------	--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

2.2. Mapeo de actores

La identificación de actores involucrados fue realizada por el equipo técnico a partir de consultas internas con las distintas unidades del MIDUVI. Tras realizar un mapeo exhaustivo, se realizó una jerarquización de acuerdo a criterios de pertinencia y representatividad. Con base en este conjunto más delimitado de actores, se realizó una segmentación de los mismos en función del rol más adecuado que podían jugar en el proceso de formulación de la PUN (tabla 3).

En el nivel directivo, se encuentra el MIDUVI en su calidad de ente rector de la política pública. En el nivel de coordinación, se ubican actores que tienen corresponsabilidad en el ejercicio de las competencias en materia de desarrollo urbano, incluyendo ordenamiento territorial, gestión de suelo, planificación urbana y gestión de vivienda, hábitat y espacio público. En el nivel de colaboración se incluyen diversos actores del sector público, organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional que, si bien no tienen competencias directas en materia urbana, realizan intervenciones con impactos urbanos relevantes y cuentan con recursos de distinto tipo (financieros, técnicos, organizacionales) que pueden ser relevantes para la implementación de la PUN. Finalmente, en el nivel o esfera de participación, se ubican actores con capacidad de realizar aportes a la formulación de la PUN basados en su conocimiento y funciones sobre áreas o ámbitos asociados a la PUN.

Tabla 3. Niveles y roles de los actores en la PUN

Nivel	Rol	Actores
Dirección	Ejerce la rectoría de la PUN y es responsable institucional directo de su implementación	MIDUVI
Coordinación	Aliados claves para la formulación, aprobación e implementación de la PUN en condición de corresponsables	Presidencia de la República GAD Municipales y Metropolitanos Creamos Vivienda Empresa Pública Empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda Empresas públicas de GAD dedicadas a agua y saneamiento Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (SOT) Gabinete Sectorial Productivo Comité de Operaciones de Emergencia Secretaría Nacional de Planificación
Colaboración	Tienen incidencia relevante en la gobernanza urbana y/o cuentan con recursos fundamentales para la formulación e implementación de la PUN	Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica Ministerio de Transporte y Obras Públicas Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Economía y Finanzas Ministerio del Trabajo Ministerio de Inclusión Económica y Social Unidad de Registro Social

	en condición de colaboradores	<p>Instituto Nacional de Estadística y Censos Asociación de Municipalidades Ecuatorianas Secretaría de Gestión de Riesgos Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador Instituciones de la banca pública Instituciones de la banca privada Agentes privados de la construcción Banco Interamericano de Desarrollo Banco Mundial CAF Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe ONU Hábitat Organismos de la cooperación internacional (AFD, GIZ, etc.)</p>
Participación	Por su perspectiva representativa, ámbito de competencias y/o conocimiento especializado, pueden realizar aportes relevantes para la formulación e implementación de la PUN en condición de participantes	<p>Secretaría de Derechos Humanos Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil Defensoría del Pueblo de Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana Consejo Nacional para la Igualdad de Género Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos Academia Contrato Social por la Vivienda AEI Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible Consejo Ecuatoriano de Edificación Sustentable Colegios y organizaciones de profesionales de la construcción Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público Ciudadanía en general Organización Internacional del Bambú y el Ratán Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador</p>

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

3. Diagnóstico

3.1. Contexto general

El déficit habitacional, la carencia de hábitat seguros y saludables y la negación del acceso a los bienes comunes de la ciudad son algunas de muchas otras tantas expresiones de problemáticas estructurales como la inequidad y la pobreza. El desempleo y el subempleo limitan la capacidad de ahorro de aquellos hogares cuyos miembros han sido excluidos del mercado laboral y esto impacta en sus posibilidades de acceder a una vivienda adecuada. La población con menores ingresos económicos tiene mayor probabilidad de habitar en viviendas deficitarias, no contar con tenencia del suelo y asentarse en zonas de riesgo. Dicha situación se agudiza si se consideran condiciones de género, etnia, edad, movilidad humana y/o discapacidad. La opción para los hogares más vulnerables suele ser, en la mayoría de los casos, la informalidad, la cual viene acompañada de una inadecuada localización de la vivienda, la precariedad en las condiciones de habitabilidad y la exclusión del goce y ejercicio efectivo del derecho a la ciudad. Estas problemáticas, a su vez, se ven reflejadas en la deficiente calidad de los materiales, la ausencia de condiciones de seguridad estructural y de confort, la falta de acceso a servicios básicos y servicios públicos de soporte, la lejanía a equipamientos sociales y fuentes de empleo, así como la localización en zonas de riesgo, entre otras problemáticas asociadas.

De acuerdo con la Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025, la escasez de recursos económicos se traduce en condiciones de vida deficientes. Esta situación es más aguda para las mujeres, sobre todo para las jefas de hogar, ya que tienen menos ingresos por brechas salariales de género y porque dedican más tiempo a actividades no remuneradas. Además, no solo tienen menos bienes inmuebles, sino que suelen ser de menor tamaño, lo que se traduce en mayor propensión a contar con una vivienda más frágil o ubicada en zonas menos seguras, sin servicios básicos, internet, y medios de transporte, lo que limita su posibilidad de salir o huir del lugar de riesgo, entre otras barreras que enfrentan. Estas condiciones se profundizan cuando se trata de mujeres de pueblos y nacionalidades, mujeres con discapacidad, mujeres en situación de movilidad humana y mujeres adultas mayores, las cuales tienen en general menos posibilidades de enfrentar crisis socioeconómicas y la crisis climática (CNIG 2022).

Por otro lado, de acuerdo con el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), existen en el país 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas. En esta población la incidencia de la pobreza tiende a ser más alta. En 2019, la pobreza afectaba al 20,30% de la población mestiza, al 51,50% de indígenas y al 43,50% de montubios (BCE 2019). Esta brecha evidencia las condiciones de desigualdad y discriminación que históricamente han enfrentado y que limitan la posibilidad de acceder a una vivienda culturalmente pertinente en tanto componente fundamental de la vivienda adecuada.

En cuanto a la población en movilidad humana, el informe de resultados de la evaluación conjunta de necesidades, realizada por el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), concluyó que el ser extranjeros y no contar con suficientes recursos económicos dificulta el acceso a una vivienda adecuada. El 33,60% de los encuestados menciona que comparte su alojamiento con otros grupos familiares y el 25,20% comparte su baño o ducha, lo cual representa un riesgo de protección, especialmente para mujeres, adolescentes, niños y niñas. Además, el 53,70% considera el estado de su vivienda como regular, el 4,60% la califica como mala y 1,80% como muy mala, estando su percepción asociada al estado del piso, paredes y techo, así como al hacinamiento (GTRM 2022).

Otra de las grandes brechas tiene que ver con las personas con discapacidad. Según la Encuesta de Condiciones de Vida, 563.515 personas presentaban en 2014 algún tipo de discapacidad, lo cual representaba el 3,50% de la población nacional. De acuerdo con la misma fuente, el 68,80% sufría discapacidad física y dentro de este porcentaje, un 53,10% presentaba un nivel de afección moderada. Cabe señalar que, para el mismo año, el 88,40% de las personas con discapacidad era parte de la Población en Edad de Trabajar (PET \geq 15 años), sin embargo, el 56,00% de las personas con discapacidad se encontraban inactivas, casi el doble respecto a la población que no presentaba discapacidad (29,00%). Finalmente, dentro de las personas con discapacidad, el 31,50% eran personas adultas mayores, quienes enfrentan otras limitantes adicionales (MIES 2017). Según información del último censo (2010), el 57,40% de las personas adultas mayores se encontraba en condiciones de pobreza o extrema pobreza y esta condición se acentuaba en las zonas rurales. Además, el 9,52% vivía en condiciones precarias (mediaguas, ranchos, covachas, chozas) y solo el 30% contaba con la asistencia de una persona para su cuidado (DPE 2018).

Si bien las condiciones de pobreza inciden en el déficit habitacional, este a su vez agudiza la pobreza y la vulnerabilidad de la población. Para el año 2021, la influenza y la neumonía fueron la quinta causa de muerte a nivel nacional, correspondiente al 4,10% de las defunciones. En menores de un año, estas enfermedades corresponden a la tercera causa, con 3,80%, mientras que, en ese mismo grupo etario, las enfermedades infecciosas intestinales ocupan el quinto lugar, con 1,10% (INEC 2022a). Este tipo de enfermedades podría tener relación con condiciones climáticas y espacios de convivencia insalubres y contaminados. El uso de materiales de construcción inadecuados y la falta de infraestructura básica incrementan la vulnerabilidad de los hogares a enfermedades transmitidas por vectores y el suelo. La presencia de humedad y moho debido a la calidad de las construcciones contribuye al incremento de enfermedades respiratorias (NIOSH 2012). De manera particular, la pandemia de Covid-19 evidenció las condiciones de mayor vulnerabilidad sanitaria de los hogares que no contaban con condiciones adecuadas de habitabilidad (Luo et al. 2022).

Las problemáticas habitacionales no pueden ser abordadas únicamente a escala de la vivienda. Se inscriben en un territorio y se vinculan a problemáticas a escala del barrio, de la ciudad y del país. En las áreas urbanas se desarrollan la mayor parte de los procesos sociales, económicos, culturales y tecnológicos de una nación. Por un lado, las ciudades se constituyen en laboratorios de innovación y

desarrollo, generan economías de aglomeración y facilitan el acceso a oportunidades. Por el otro lado, las ciudades ejercen una gran presión sobre los recursos naturales y son causantes de impactos ambientales que afectan a la calidad de vida de la población y el territorio. No se puede perder de vista que la calidad de vida de los habitantes está estrechamente vinculada a su entorno y su deterioro incrementa la vulnerabilidad de los pobladores (Montero y García 2017).

En las últimas décadas, el rápido crecimiento demográfico en las áreas urbanas ha sido un factor determinante para la calidad de vida de la población. Ecuador ha vivido un proceso de urbanización acelerado: en 1970, la población urbana representaba 39,5%; para 2015, fue 63,4%, aunque estimaciones más precisas elevan esta proporción al 74% (MIDUVI 2015). Este crecimiento ha impactado también sobre los territorios rurales y tiene incidencia a escala local, nacional, regional y global. Al respecto, la imposición de enfoques urbano-centristas en la planificación ha provocado la fragmentación y exclusión de territorios que han quedado relegados a funciones de abastecimiento de mano de obra barata y/o de materia prima para los mercados urbanos, incrementando su vulnerabilidad y su dependencia. El territorio ha sido dividido entre lo urbano y lo rural y no se lo ha ordenado y gestionado como un todo integrado, complementario e interdependiente (Martínez Godoy 2017).

A la luz de estas condiciones y tendencias, resulta necesario revisar las causas estructurales de la problemática habitacional y abordarlas desde una escala territorial. Se trata de un fenómeno multicausal que requiere un análisis de las condicionantes económicas, sociales, ambientales e institucionales que perviven detrás de los déficits y repercuten de manera específica sobre las diversas brechas. En este marco, el presente diagnóstico parte de los componentes de los derechos constitucionales a la vivienda adecuada, a la ciudad y al hábitat, en torno a los cuales se han delimitado y construido cinco problemas principales que se revisan a continuación.

3.2. Problemáticas urbanas, del hábitat y la vivienda en Ecuador: Descripción y priorización

En el proceso de construcción participativa y técnica del diagnóstico, se identificaron múltiples problemas interrelacionados, muchos de ellos que se manifiestan mediante formas diversas y afectan de manera diferenciada y desigual a distintos territorios y grupos poblacionales. En atención a la estrecha interdependencia de los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo urbano, estos problemas fueron sistematizados y articulados para conformar una estructura causal global de la problemática. Esta estructura sirvió de base para la jerarquización y priorización de los problemas específicos.

Mediante un taller interno y una posterior validación participativa, se priorizaron cinco problemas nodales, en torno a los cuales se articularon, bien como causas estructurales o particulares o bien como efectos e impactos, los demás problemas identificados (ver tabla 6). Estos cinco problemas

nodales se refieren a cuatro cuestiones sustantivas vinculadas a derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente (vivienda, hábitat, sistemas de soporte y asentamientos humanos) y una cuestión institucional (intervención pública) (tabla 4).

Tabla 4. Identificación y priorización de problemas

Asunto o tema	Problemática priorizada	Otras problemáticas identificadas
Vivienda	Precariedad y localización inadecuada	Insuficiencia en la oferta de vivienda
		Restricciones al acceso a la vivienda
		Tenencia informal e insegura de la vivienda
		Incapacidad de hogares pobres y de clase media de acceder a sistema financiero mediante créditos hipotecarios
Hábitat	Soluciones descontextualizadas	Débil participación en proyectos urbanos
		Tendencia a la masificación y estandarización de intervenciones
Sistemas de soporte	Limitado acceso	Déficit y desigualdad en la cobertura de servicios básicos
		Oferta limitada y desigual de espacio público
Asentamientos humanos	Crecimiento expansivo e insostenible	Especulación en precio de suelo
		Débil planificación y control territorial
		Predominio de mecanismos informales de gestión de suelo
		Deterioro de zonas urbanas consolidadas y centros históricos
		Segregación socioespacial y trastornos derivados de la explosión urbana
Intervención institucional	Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor	Debilidad de los espacios de participación
		Sobrecarga y excesiva complejidad administrativa
		Inexperiencia e insuficientes incentivos para el trabajo interinstitucional
		Limitado intercambio interinstitucional a la información
		Fragmentación y disgregación de las intervenciones públicas

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

A continuación, se presenta el diagnóstico de las cinco problemáticas identificadas, construido a partir de los insumos de información recolectados y analizados.

P1. Precariedad y localización inadecuada de la vivienda

Dentro de este acápite se articulan las problemáticas interrelacionadas referidas a la asequibilidad de la vivienda, el déficit habitacional, la localización de la vivienda y la situación de la tenencia, que en su conjunto dan forma y generan la reproducción de una situación generalizada de precariedad y localización inadecuada de la vivienda. Las condiciones socioeconómicas de las familias limitan su capacidad de acceso a una vivienda asequible, habitable, localizada fuera de zonas de riesgo, cercana

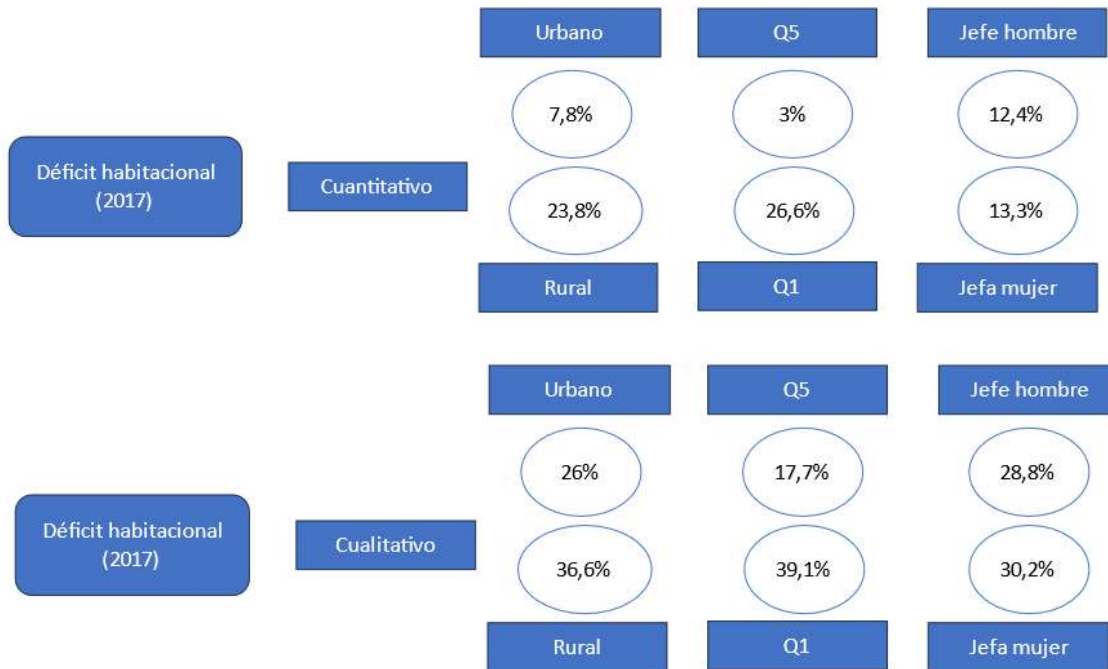
a fuentes de empleo y bajo condiciones de seguridad jurídica de la tenencia, todos componentes del derecho a la vivienda adecuada. Desde esta perspectiva, a continuación, se analizan algunas evidencias relacionadas.

Déficit de vivienda

Para 2020, el déficit habitacional ascendía al 58% de las viviendas existentes, equivalente a 2.744.125 viviendas. De este total, 2.078.513 (75,70%) correspondían al déficit cualitativo, el cual engloba a las viviendas calificadas como recuperables de acuerdo con una valoración del estado de sus materiales, mientras que 665.612 viviendas (24,30%) correspondían al déficit cuantitativo, el mismo que abarca las viviendas calificadas como irrecuperables (MIDUVI 2021a; 2022b). El déficit de vivienda está marcado por la inequidad socioeconómica y las brechas interculturales, intergeneracionales y de género. De acuerdo con la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), en 2017, el 66,30% de hogares del quintil 1 vivían en condiciones deficitarias mientras este porcentaje alcanzaba solo el 20,90% en el quintil 5. Además, la preeminencia del déficit habitacional en hogares con jefatura femenina era mayor (43,50%) que en los hogares con jefatura masculina (41,20%) (Hernández et al. 2021).

En efecto, el déficit de vivienda es proporcionalmente mayor en zonas rurales, hogares pobres y hogares con jefatura femenina. Para 2017, el déficit cuantitativo afectaba al 7,80% de las viviendas urbanas y al 23,80% de las viviendas rurales. Según jefatura de hogar, este déficit afectaba al 12,40% en los hogares con jefatura masculina y al 13,30% de los encabezados por mujeres. Por quintiles de pobreza, la problemática impactaba al 26,60% de las viviendas del quintil 1, mientras que en el quintil 5 solo tenía una incidencia del 3%. Por su parte, el déficit cualitativo afectaba al 26% de viviendas urbanas y al 36,60% de viviendas rurales. Respecto a la jefatura del hogar, al 28,80% de los hogares con jefatura masculina y al 30,20% de aquellos con jefatura femenina sufrían de déficit cualitativo. Si se consideran los quintiles de pobreza, el déficit cualitativo varió del 39,10% (quintil 1) al 17,70% (quintil 5) de las viviendas (Hernández et al. 2021).

Figura 4. Déficit habitacional en Ecuador por tipo, área, quintil y sexo de la jefatura de hogar



Fuente: Elaborado por MIDUVI con base en datos de Hernández et al. (2021).

Accesibilidad a la vivienda

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a diciembre de 2022, la pobreza por ingresos afectaba al 25,20% de la población nacional (personas con un ingreso per cápita menor a USD 88,72 mensuales) y la pobreza extrema al 8,20% (personas con un ingreso per cápita menor a USD 50,00 mensuales). En el área urbana, la pobreza por ingresos tenía una incidencia de 17,80% y la pobreza extrema de 3,90%. En el área rural estos porcentajes se elevaron al 41,00% y 17,40%, respectivamente (INEC 2022b). En el caso de personas en condiciones de movilidad humana, sus ingresos, en promedio, alcanzaban USD 212,81 mensuales para un hogar de hasta cuatro miembros (GTRM 2022), valor que se ubica bajo la línea de pobreza, cercano al umbral de pobreza extrema. Por otro lado, para 2022, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 4,40% y la tasa de subempleo de 22,20%. Los datos desagregados muestran brechas de género pues mientras el 40,10% de los hombres tuvo un empleo adecuado, este porcentaje fue solo de 27,00% entre las mujeres (INEC 2022c).

Estas condiciones restringen el acceso a una vivienda dado que muchos hogares no son sujetos de crédito y tienen una limitada capacidad de ahorro, situación que se agrava para los grupos más vulnerables. Según el Informe Nacional de Desarrollo Urbano del Ecuador, para 2022, el 64% de la población nacional no tenía posibilidades de acceder a créditos u otras opciones financieras para la obtención de una vivienda propia (MIDUVI 2022a). De acuerdo con el estudio desarrollado por Affordable Housing Institute (2021), el 80,00% de la población de Ecuador no puede acceder a una

vivienda unifamiliar estándar de dos dormitorios, de 65 metros cuadrados (m²) y un valor promedio por m² de USD 1.200 (USD 78.000), construida por el sector privado. Esto debido a los altos intereses, la imposibilidad de contar con un ahorro inicial, los elevados precios de la vivienda, la inexistencia de opciones de acceso a vivienda usada, la ausencia de instrumentos que mitiguen el riesgo crediticio de las instituciones financieras y los criterios restrictivos de evaluación aplicados por los bancos para el otorgamiento de créditos.

A su vez, la oferta se restringe a alternativas para el segmento dos⁵ en ciudades intermedias y pequeñas y en sectores periféricos de estas, en donde el valor del suelo es menor. Esto se da debido a que los costos financieros asociados a los créditos para proyectos inmobiliarios tienden a ser altos. Al tratarse de proyectos de vivienda de interés social con un techo presupuestario, los promotores de vivienda con expectativas de mayores retornos no tienden a estar interesados (Banco Mundial 2021). La disponibilidad de suelo servido e infraestructura básica, los extensos períodos de tramitación de permisos de construcción, el limitado acceso a financiamiento y los altos costos de materiales de construcción son otras de las causas de la reducida oferta de vivienda asequible (Affordable Housing Institute 2021). Estas condicionantes a su vez se relacionan con los procesos de especulación que sufre el suelo y la vivienda en zonas servidas y bien dotadas, facilitados por la inexistencia o debilidad de los mecanismos de control.

En términos de arrendamiento, según el Banco Mundial (2021), los hogares que arriendan una vivienda tienen en promedio un ingreso casi 70% menor que el de los que adquieren una propiedad y su canon de arrendamiento equivale a casi la tercera parte de la cuota de amortización para compra. El segmento de hogares más pobres debe dedicar más del 30% de sus ingresos a gastos de vivienda. En el quintil más bajo de ingresos, donde las familias reciben menos de un salario básico unificado (SBU), estas deberían destinar casi la mitad de su ingreso al pago del canon de arrendamiento y más del 90% para la cuota de amortización.

Complementariamente, el “Estudio sobre la brecha de género en el acceso al mercado hipotecario de Ecuador”, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con base en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2015, determinó que los hogares arrendatarios con jefatura masculina, pertenecientes al quintil 1 (20% más pobre), destinan en promedio 40,80% de sus ingresos al pago del arriendo, mientras que los hogares con jefatura femenina de este mismo quintil destinan el 56,80% (Hernández et al. 2021). En cuanto a la población en movilidad humana, se reporta que el 51,40% de los hogares se han visto obligados a mudarse desde que llegaron a Ecuador y, en el 61,60% de estos casos, la principal razón para hacerlo ha sido la necesidad de una vivienda más económica (GTRM 2022). Estas condiciones restringen el acceso de los hogares de bajos ingresos al mercado

⁵ Corresponde a viviendas de interés social de hasta 102 SBU, que, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo Nro. 405 del 21 de abril de 2022, además del incentivo para vivienda, podrán tener de manera complementaria un crédito hipotecario con tasa de interés preferencial u otra fuente de financiamiento a consideración del beneficiario.

formal de vivienda o hace que les cuesta mantenerse en él. Por este motivo acuden al mercado informal y, paralelamente, este tipo de soluciones incrementan el déficit cualitativo y cuantitativo (Banco Mundial, 2021).

Localización de viviendas

Debido a los altos costos de suelo dotado y la falta de planificación y control sobre el uso y gestión del suelo, la vivienda de los hogares de menores recursos económicos tiende a ubicarse en zonas periféricas. Estas zonas se encuentran alejadas de fuentes de empleo, servicios públicos de soporte y equipamientos sociales, y la población que reside en ellas debe destinar extensos periodos en desplazamientos, lo cual tiene un efecto negativo directo en su productividad y calidad de vida. De acuerdo con un estudio desarrollado por el BID en Brasil, Colombia y México, la localización de la vivienda tiene efectos en los gastos del hogar, dados los costos de desplazamientos y la lejanía a redes de apoyo. Mayores distancias reducen las oportunidades de acceso a trabajos mejor remunerados y generan una mayor incidencia de enfermedades relacionadas con el ambiente (Libertun 2017).

Complementariamente, las viviendas localizadas en las zonas periféricas muchas veces se asientan en zonas de riesgo y/o de protección ambiental, fragmentando ecosistemas, afectando la biodiversidad y poniendo en riesgo la vida de la población. El análisis realizado por MIDUVI (2015) a partir de los mapas preliminares de amenaza de movimientos en masa e inundaciones, elaborados en 2011 por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) con uso de información del último censo (2010), determinó que la población aproximada que se encontraba en zonas de alto riesgo a nivel nacional era de 3.114.681 habitantes. Este número corresponde a 796.594 hogares, de los cuales el 73% se ubicaba en el área amanzanada y el 27% en el área dispersa. Esta problemática se encuentra muy vinculada con la informalidad de la vivienda y la situación de su tenencia.

Tenencia de la vivienda

Para 2014, el 36% de la población urbana de Ecuador residía en barrios “informales”, lo que equivale a alrededor de 3,5 millones de personas (Vera y Wainer 2018). La informalidad es consecuencia de mercados informales de suelo y la irregularidad en la fragmentación y subdivisión de lotes, lo cual a su vez tiene como antecedente el alto costo del suelo urbano y urbanizable, la complejidad de los procesos de legalización y la corrupción. La inseguridad jurídica en la tenencia del suelo tiene como consecuencia la inadecuada localización de la vivienda, la precariedad de esta y el limitado acceso a servicios básicos y servicios públicos de soporte. Estas condiciones profundizan la vulnerabilidad en tanto limitan las posibilidades de acceso a financiamiento y asistencia técnica, erosionando la garantía de habitar de manera segura en un lugar.

El Banco Mundial (2021) ha identificado que la mayoría de los hogares del Ecuador reside en zonas urbanas y reporta la vivienda que habitan como propia. Esta autodeclaración, sin embargo, no debe

tomarse como un indicador de la formalidad en la tenencia. Con base en los datos de la Sexta Ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida, para 2015, el 63,40% del total de los hogares encuestados poseía vivienda propia, el 19% vivía en arriendo y el restante 17,50% habitaba en casas cedidas, recibidas por servicios o anticresis. No obstante, de los hogares con vivienda propia, solo el 63,20% contaba con escritura o título de propiedad registrado. Además, según jefatura del hogar por género, el 74% de las viviendas propias pertenecían a hogares con jefatura masculina y solo un 26% tenía jefatura femenina. A pesar de ello, entre los hogares con vivienda propia y jefatura femenina se observó un mayor porcentaje de viviendas con escritura o título de propiedad registrado, correspondiente al 66%, frente al 62,20% de los hogares con jefatura masculina (Hernández et al. 2021).

Respecto al arrendamiento, para el 2021, de acuerdo con datos de la ENEMDU, el 15,60% de los hogares eran arrendatarios (MIDUVI 2021b). Sin embargo, no se cuenta con información estadística respecto a las condiciones de seguridad jurídica de los arrendamientos. En general, debido a situaciones de discriminación, tienden a existir mayores riesgos para los arrendatarios en condiciones de movilidad y otras minorías. En el caso de las personas en situación de movilidad, el 92,10% reportó en 2022 alquilar una vivienda y un 14% indicó haber sido desalojado (GTRM 2022).

P2. Soluciones de hábitat y vivienda descontextualizadas

La diversidad cultural, social, económica y natural del Ecuador obliga a pensar en el desarrollo de soluciones de hábitat y vivienda que respondan a los diversos contextos y necesidades de quienes lo habitan. Estas consideraciones tienen que ver, por un lado, con criterios culturales que garanticen la adecuación de la vivienda a los diferentes modos de vida de la población. También se relaciona, por el otro lado, con las condiciones técnicas y constructivas de accesibilidad, tanto para personas con discapacidad como personas de la tercera edad, que garanticen el confort al interior de la vivienda, su adaptación al entorno natural de forma eficiente y la incorporación de materiales locales y técnicas tradicionales.

La ausencia de procesos participativos o la masificación de las intervenciones ha devenido en la generación de soluciones descontextualizadas, inadecuadas para los usuarios y el entorno, lo cual a su vez afecta la calidad de vida de la población. Esta estandarización se refleja por ejemplo en las Estadísticas de Edificaciones elaboradas por el INEC: para 2022, el hormigón armado fue invariablemente el material predominante de construcción de cimientos y estructuras en las cuatro regiones naturales del país (INEC 2022). A mayor escala, las soluciones descontextualizadas se evidencian al momento de la dotación y distribución de servicios públicos de soporte, equipamientos sociales y de servicios poco adaptados a las dinámicas y necesidades locales.

Tomando en cuenta los diferentes requerimientos de infraestructura asociados a los diversos climas y condiciones morfológicas de cada una de las regiones del país, además de las diferencias culturales

de los distintos pueblos y nacionalidades, es claro que las soluciones de hábitat y vivienda deben incluir diseños y condiciones específicas para cada grupo y lugar geográfico, según sus requerimientos y necesidades particulares. En el caso de las personas con discapacidad, es necesario contar con soluciones de accesibilidad adecuadas a las necesidades propias de este grupo de atención prioritaria. Según el diagnóstico realizado en el marco de la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021, existen más de 40 normas del Servicio Ecuatoriano de Normalización y la Norma Ecuatoriana de la Construcción (NEC), en las que se abordan parámetros de accesibilidad para personas con discapacidad. Sin embargo, como se menciona en el mismo diagnóstico, estas normas no son cumplidas de manera general, en gran medida por desconocimiento (CONADIS 2017).

Algo similar sucede a escala de los asentamientos humanos, en donde se evidencia una descontextualización en la dotación, distribución y configuración de espacio público, equipamientos sociales y servicios de soporte, entre otras prestaciones públicas. Sistemáticamente la organización y planificación del territorio tiende a priorizar desplazamientos vehiculares sobre los peatonales. La micromovilidad y las soluciones están pensadas desde una lógica urbano-centrista, que desconoce las diferencias de género, cultura y edad, así como las diversas vulnerabilidades.

P3. Limitado acceso a sistemas públicos de soporte

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) define a los sistemas de soporte como las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos incluyen, como mínimo: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades; las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos; el espacio público; las áreas verdes; y los equipamientos sociales y de servicios. En relación con el acceso a servicios básicos, aunque los datos disponibles muestran que actualmente existe un alto porcentaje de cobertura, la información desagregada pone en evidencia las brechas existentes, sobre todo en las zonas rurales y en nuevos asentamientos humanos y zonas periféricas del área urbana. En cuanto a la existencia y calidad de los sistemas de movilidad, espacio público, áreas verdes, conectividad, equipamientos sociales y de servicios, la información disponible es limitada, pero también evidencia una distribución inequitativa en el territorio.

Respecto a servicios básicos, para 2016, el 70,10% de la población ecuatoriana contaba con un manejo seguro del agua, es decir, con agua de calidad, cercana, suficiente y de instalaciones mejoradas. Esta cifra correspondía al 79,10% de la población en el área urbana y 51,40% en el área rural. Con relación al saneamiento, en el mismo año, el 85,90% de la población tenía saneamiento a nivel básico, es decir, con instalaciones mejoradas y servicio higiénico de uso exclusivo del hogar. En el área urbana, este porcentaje era de 88,50% y en el área rural de 80,40% (INEC y Banco Mundial 2016). Sin embargo, aún subsisten brechas territoriales y los indicadores no miden adecuadamente el manejo seguro de excretas a lo largo de toda la cadena de saneamiento. Cabe destacar la

importancia que tiene la cobertura de agua y saneamiento para la salud. Como lo demuestra un estudio realizado en 2017 por el Banco Mundial, la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) fue casi 10 puntos menor en hogares que poseían cobertura de agua pública por red, respecto a aquellos que no lo poseían. En el caso de contar con baño dentro de la vivienda, la diferencia en la prevalencia de DCI se ampliaba a al menos 12 puntos porcentuales (Gutiérrez et al. 2017). Respecto a la recolección de desechos sólidos, aunque el porcentaje de cobertura del servicio es alto, para 2020, solo el 50,50% de los municipios disponían los residuos sólidos urbanos en rellenos sanitarios, mientras que el 31,40% lo hacía en celdas emergentes y el 18,20% en botaderos (INEC 2021).

El acceso a servicios básicos no es suficiente para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población ya que el entorno de las viviendas requiere contar con espacios públicos que promuevan un sentido de comunidad, así como con servicios de transporte y telecomunicaciones que fomenten la productividad y faciliten el acceso a oportunidades de empleo, educación y esparcimiento. De acuerdo con datos de la ENEMDU para 2016, el principal medio de transporte era el público, equivalente a un 50,70%. Medios alternativos como la bicicleta apenas alcanzaban el 1,42% en 2017, debido en gran medida a la falta de condiciones adecuadas para su uso. Respecto a las telecomunicaciones, el 79% de los hogares posee internet, siendo mayor su uso en el sector urbano (64,40%) que en el rural (37,90%) (MIDUVI 2021a). Esta brecha se hizo evidente en el contexto de la pandemia y causó un impacto negativo en el acceso a educación y salud, sobre todo en las zonas rurales.

Finalmente, en cuanto a espacio público, Ecuador no dispone de información específica sobre la cantidad de espacio público disponible. Sin embargo, se cuenta con el índice verde urbano, una cifra referencial sobre área verde en las ciudades. Según cifras del INEC, en 2012, este índice fue de 13,01 m² por habitante a nivel nacional. Sin embargo, solo el 54% de los municipios del país cumplían con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de contar con al menos 9 m² por habitante (MIDUVI 2021a). Respecto a las condiciones de seguridad en el espacio público, el 32,60% de las mujeres reportó haber vivido violencia de género en espacios de uso público como transporte público, calles, iglesias, plazas, lo que evidencia las brechas que se deben superar (CNIG 2021). Pese a los avances, la distribución de los sistemas de soporte y el acceso a equipamientos sociales y de servicios en asentamientos humanos sigue siendo inequitativa. Los déficits son más pronunciados en las zonas periféricas y rurales, lo cual acrecienta las brechas e impacta en las condiciones de habitabilidad de la población.

P4. Crecimiento expansivo e insostenible de los asentamientos humanos

Los procesos de desarrollo urbano en el Ecuador han estado marcados por una deficiente planificación y control, lo que ha derivado en un crecimiento expansivo e insostenible de las ciudades y comunidades del país y, consecuentemente, el agravamiento de los impactos ambientales y climáticos del entorno construido. Este proceso se ha caracterizado por un crecimiento disperso y de

baja densidad, que se traduce en segregación socioespacial, degradación de zonas ambientales y presión sobre zonas agrícolas. Sus efectos incluyen extensos desplazamientos, en su mayoría motorizados, que obligan a las personas a destinar largos periodos a moverse y afectan directamente la calidad del aire.

Las formas urbanas disfuncionales inciden en el consumo de energía y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), generando altos costos en términos de infraestructura, conectividad, consumo de recursos naturales y energéticos, pérdida de biodiversidad y segregación (ONU Hábitat 2016a). Las ciudades ocupan aproximadamente un 2% de la superficie de la masa terrestre, pero son responsables de aproximadamente el 70% de emisiones de GEI (CAF 2014). Las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) procedentes de las edificaciones representaron cerca del 37% de las emisiones globales en 2021, equivalentes a 13,6 gigatoneladas (Gt). De igual modo, la demanda energética de las edificaciones representó el 34% de la demanda total energética a nivel global (PNUMA 2022).

Los procesos insostenibles de expansión resultan de una planificación y control territorial deficientes, condicionados por la limitada y desactualizada información catastral y geográfica disponible y la imposibilidad de proyectar y planificar a largo plazo. Según información del MIDUVI, 124 GAD municipales cuentan con un catastro urbano completo, 63 con un catastro incompleto y 34 no cuentan con un catastro urbano. En cuanto al catastro rural, 79 GAD cuentan con un catastro completo, 16 con un catastro incompleto y 126 no cuentan con catastro rural (MIDUVI 2021c). Además, existe un número limitado de ciudades que incluyen dentro de sus planificaciones territoriales, propuestas de acción, políticas o normativas relacionadas con la gestión de vivienda. Considerando las 79 ordenanzas publicadas en el Registro Oficial hasta 2021, apenas un 35,74% de las ciudades del país han incluido temáticas relacionadas con vivienda dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) (MIDUVI 2021a).

Adicionalmente, el desarrollo expansivo urbano se encuentra relacionado con procesos especulativos que encarecen el precio del suelo en las centralidades y que, junto con la ausencia de políticas de acceso al suelo, han promovido los mercados informales en las periferias urbanas. Consecuentemente, la expansión urbana ha devenido en una creciente presión sobre las áreas agrícolas y zonas de protección ambiental, incidiendo en el cambio de uso de suelo en las zonas aledañas a los centros urbanos, afectando la biodiversidad y amenazando la seguridad alimentaria. Entre 2016 y 2021, la tasa de expansión urbana se redujo, pasando de 2,87% a 1,97%. En el mismo periodo la tasa de crecimiento demográfico pasó de 1,82% a 1,15%. Estas cifras evidencian que, si bien la tasa de expansión urbana se ha reducido en los últimos años, se ha mantenido por encima de la tasa de crecimiento demográfico. Para 2021, el consumo de suelo representó 368,37 km². Esta área, aunque ha ido disminuyendo desde 2016, representa un 0,13% del territorio nacional (MIDUVI 2021a).

Como se detalla en el primer reporte del Índice de Prosperidad Urbana (IPU) realizado en 27 ciudades del Ecuador, se identificaron significativos porcentajes de crecimiento de la mancha urbana en ciudades medianas como Loja (82%), Esmeraldas (51%), Quevedo (45%) y La Libertad (40,7%). Esta situación también afecta a metrópolis como Guayaquil, que se expandió en 40,7%, y Quito, cuya mancha urbana creció en alrededor de 30 mil hectáreas entre 1987 y 2015, casi el doble de las 14.481 hectáreas que ocupaba la ciudad en 1987 (CAF et al. 2016).

Como resultado del crecimiento expansivo y disperso de las ciudades, también se ha registrado un paulatino deterioro de ciertas zonas de la ciudad construida, particularmente centros históricos y zonas consolidadas, que, a pesar de estar perfectamente servidas dentro de la mancha urbana, se han visto transformadas en espacios de abandono, desuso y degradación. Son muchas las razones por las que este fenómeno se ha venido agravando, entre ellas el cambio de usos de suelo, la falta de equipamientos y servicios públicos pertinentes, la movilidad y el transporte, el deterioro de la infraestructura, la inseguridad, la gentrificación, y otros más vinculados a la ausencia de políticas que propicien la revitalización de los centros.

P5. Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor

Los espacios y mecanismos de articulación intersectorial, multinivel y multiactor en el ámbito de la política urbana son escasos, débiles y/o inefectivos debido a la falta de voluntad política e institucional para generarlos o mantenerlos activos, el desconocimiento o desinterés de la población concernida, las trabas y resistencias burocráticas y la insuficiente capacidad institucional. Existen severos obstáculos políticos, institucionales y administrativos al trabajo conjunto entre entidades públicas y a la colaboración entre estas y actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Las acciones desarrolladas por los diferentes sectores y niveles de gobierno tienen impactos limitados debido a su desarticulación, alcance territorial restringido, lagunas institucionales, y efectos contradictorios. Esta descoordinación se ve reflejada en la gestión de la información, la planificación territorial y sectorial, la implementación de diversos programas y proyectos en un mismo territorio, así como la falta de seguimiento y control de las intervenciones.

De acuerdo con un informe del BID, Ecuador presenta un bajo nivel de coherencia y coordinación entre sus políticas públicas, consecuencia de una baja afinidad entre las políticas y la inestabilidad de las relaciones interinstitucionales (Stein et al. 2006). En los últimos años se han ensayado distintos mecanismos de coordinación intersectorial en el seno del gobierno nacional, entre ellos los ministerios coordinadores, los consejos sectoriales y los gabinetes sectoriales.

En virtud del artículo 10 del Decreto Ejecutivo 536 de agosto de 2022, el MIDUVI es, junto a otras cinco carteras de Estado y la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), miembro pleno

del Gabinete Sectorial de Desarrollo Productivo, cuerpo colegiado a cargo de coordinar acciones intersectoriales para la formulación y el cumplimiento de la política pública. Además, el MIDUVI participa formalmente en instancias de coordinación específicas, como el Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, y colabora bajo el principio de corresponsabilidad con otros cuerpos colegiados como el Comité Interinstitucional de Cambio Climático. A pesar de la existencia de estas instancias, es habitual que las entidades públicas trabajen exclusivamente dentro de sus líneas de competencias y los programas y proyectos de inversión respondan solo a consideraciones sectoriales, sin una adecuada búsqueda de sinergias y obviando regularmente los impactos cruzados o efectos “de derrame” de las intervenciones.

En el mismo sentido, la coordinación multinivel para la gobernanza urbana entre el gobierno nacional y los GAD municipales y metropolitanos está condicionada por consideraciones de carácter político. Si bien el artículo 260 de la Constitución dispone que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluya el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”, en la práctica existen desafíos para lograr un trabajo multinivel fluido y permanente en la forma de intercambio de información, asistencia técnica y actuación conjunta.

Por otro lado, la debilidad de los espacios de participación ha impedido generar una adecuada colaboración multiactor. Esto se explica en parte por la limitada formación e información con que cuentan los participantes, así como por la ausencia de mecanismos eficientes para la toma de decisiones y su seguimiento. A esto se suma la baja representatividad de los actores de la sociedad civil involucrados como resultado de mecanismos deficientes de convocatoria. Estas problemáticas han generado a su vez que, pese a la amplia normativa vigente que avala la participación ciudadana en los asuntos públicos en general y urbanos en particular, los espacios de participación generen resultados escasos o lentos y gocen de baja credibilidad.

Ecuador cuenta con un marco constitucional y legal muy amplio y avanzado en materia de participación ciudadana en los asuntos públicos, el cual ofrece un conjunto muy amplio de mecanismos e instancias formales de involucramiento de los actores no estatales en la planificación y gestión pública, tanto a nivel nacional como local. La Constitución de la República del Ecuador consagra en su artículo 95 el derecho a la participación para ciudadanos, comunidades, pueblos y nacionalidades con el fin de involucrarlos en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Hay una amplia oferta de mecanismos de participación territorial directamente relevantes para la política urbana, los cuales se enmarcan en el derecho a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, entre ellos las consultas públicas, los procesos de planificación participativa, los observatorios sobre asuntos urbanos y los presupuestos participativos. En cuanto a la participación sectorial, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana contempla en su artículo 52 los consejos ciudadanos sectoriales como instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial. El Consejo Ciudadano Sectorial de Desarrollo

Urbano y Vivienda en específico reúne a entre 9 y 36 actores de la sociedad civil organizada con interés y afinidad con la política de hábitat y vivienda. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS) contempla en su artículo 13 el Consejo Consultivo de Vivienda de Interés Social como instancia para la inclusión democrática de los actores relacionados con la producción social de vivienda.

Esta riqueza de instituciones formales de participación contrasta con los bajos niveles efectivos de involucramiento en los asuntos públicos, al menos si se considera el reporte de los ciudadanos en encuestas. En la primera Encuesta Nacional de Participación Ciudadana en el Ecuador, realizada en 2008, un 90,60% de los encuestados reportó no pertenecer ni haber participado nunca en alguna estructura organizativa. Si se consideran los distintos tipos de organizaciones, los mayores niveles de participación y asociación (por encima del 10% de los encuestados) se registraron en comités de padres de familia, organizaciones religiosas y grupos deportivos, siendo mucho menores en instancias relacionadas con asuntos urbanos y territoriales, como comités barriales (6,60%) y comunidades y recintos (5,80%). La proporción de ciudadanos que reportaron nunca haber participado ni pertenecido a ninguna forma organizativa aumentó para 2012 a 93,80% (Ramírez, Le Quang y Bastidas 2013).

Adicionalmente, el Estudio de Opinión Pública de Latinoamérica evidenció que Ecuador tuvo el segundo menor nivel de participación organizativa en América Latina. Solo 14,40% de los encuestados manifestó haber participado o colaborado de alguna forma con alguna organización en el último año, por debajo de países vecinos como Colombia (15,80%), Perú (21,90%) y Venezuela (31,00%) (FLACSO, IPSOS y AECID 2010). En el mismo sentido, el reporte de Latinobarómetro para el año 2013 reveló que 19,00% de los ecuatorianos había contactado al menos una vez a una autoridad local para solucionar problemas que lo afectan en el barrio, muy por debajo del promedio de 28,50% a nivel regional. De hecho, solo 15,90% de los encuestados en Ecuador reportó estar muy dispuesto a marchar y protestar por la propiedad de la tierra, solo superando a El Salvador (10,10%) y Brasil (12,00%) entre el conjunto de 19 países en los que se realizó la medición (Corporación Latinobarómetro 2013).

Esta debilidad de los procesos de participación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas explica en parte la generación de soluciones descontextualizadas, que no responden a las necesidades reales de la población o que no cuentan con condiciones de sostenibilidad y legitimación social para mantenerse en el tiempo. La debilidad de estos espacios se ha visto agravada por la limitada capacidad de atraer e incorporar poblaciones diversas en los espacios relevantes para la toma de decisiones, lo que a su vez genera abordajes sesgados y poco representativos en las intervenciones.

3.3. Análisis de la problemática

Existen distintos modelos de análisis de los problemas públicos. En esta sección, se utilizan cuatro criterios o dimensiones de análisis relevantes para la problemática urbana: complejidad política, complejidad causal, interdependencia e inestabilidad (tabla 5) (Peters 2005).

Recuadro 3. Los problemas y oportunidades para la formulación de políticas públicas

Un problema de política pública es de manera general una necesidad percibida sin atender o un valor u oportunidad de mejora sin realizar (Peters 2018, 35). En la Guía Metodológica de la SNP (2022), se distingue de manera más específica una problemática (situación crítica o estado negativo de la realidad causante de insatisfacción) de una oportunidad de desarrollo (circunstancia oportuna para lograr los objetivos del régimen de desarrollo). Al respecto, el documento establece explícitamente que solo los problemas que vulneran derechos fundamentales y las oportunidades que permiten lograr cambios en la situación de desarrollo requieren generar política pública.

En efecto, no todo problema u oportunidad origina políticas públicas: para ello, se amerita la transformación de condiciones particulares, que afectan a una categoría, territorio, sector o grupo de la población, en problemas públicos, que son considerados de relevancia general y, por tanto, meritorios de la intervención gubernamental (Fontaine 2021, 17). Dada la amplia variedad de asuntos considerados problemáticos por los actores de la sociedad en cualquier momento determinado, solo algunos llegan a capturar la atención institucional de las entidades gubernamentales y, de entre ellos, solo algunos adquieren carácter prioritario en su agenda de trabajo.

La mayoría de problemas y oportunidades de políticas son multidimensionales y multicausales, involucran diferentes valores y afectan de modos diferentes y desigualmente a distintos grupos poblacionales. Esto los hace más difíciles de definir, interpretables de maneras distintas y susceptibles de ser enfrentados mediante varias lógicas de intervención, en algunos casos incompatibles entre sí. Frente a la tendencia tradicional a simplificar artificialmente los problemas públicos, en la literatura académica se han propuesto varias categorías para identificar estas tendencias y guiar la selección de estrategias de implementación que sean efectivas frente a ellos:

- Los problemas complejos están pobremente delimitados, contienen múltiples variables y estas interactúan de manera cambiante y poco predecible;
- Los problemas enredados se superponen entre sí y se afectan unos a otros de modos confusos y ambiguos;

- Los problemas estructurales se vinculan a condiciones intrínsecas del sistema arraigadas y reproducidas en su funcionamiento regular que afectan derechos básicos de las personas, grupos y otros colectivos de la sociedad;
- Los problemas desestructurados se caracterizan porque no existe consenso sobre los valores y objetivos a ser priorizados y hay baja certeza sobre los medios de intervención que podrían ser más efectivos;
- Los problemas malignos carecen de soluciones fácilmente identificables;
- Los problemas súper-malignos, además de no tener soluciones claras, se presentan en escalas en las que no existen estructuras de gobernanza;
- Los problemas intratables se encuentran altamente politizados y resultan de la coexistencia de múltiples explicaciones sobre las causas del problema y de teorías rivales sobre cómo intervenir en ellos.

Tabla 5. Dimensiones del problema y sus implicaciones

Dimensión	Nivel	Consideraciones para la formulación de la propuesta
Complejidad política	Alta	Participación Coordinación
Complejidad causal	Alta	Integración
Interdependencia	Alta	
Inestabilidad	Baja	Institucionalización Continuidad de intervenciones

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

El conjunto de condiciones previamente diagnosticadas no constituye manifestaciones aisladas e independientes de la problemática urbana, sino que conforman un sistema de problemas. Este sistema aglomera múltiples situaciones que tienen causas, síntomas y efectos de orígenes y alcances variados. Además, estos problemas están intrínsecamente anidados dentro del sistema social, económico, ambiental e institucional. En ese sentido, constituyen problemas estructurales, ya que derivan de patrones de reproducción de condiciones de pobreza, inequidad, exclusión y debilidad institucional, que vulneran derechos fundamentales de las personas. En cuanto a su naturaleza específica, los cuatro primeros problemas son sustantivos porque se refieren a los efectos negativos o potencialidades subexplotadas de los procesos de urbanización, mientras que el quinto problema tiene una naturaleza institucional, ya que concierne a aspectos de la intervención pública sobre dichos procesos.

Estas situaciones constituyen problemas interdependientes que se ubican en múltiples escalas. La vivienda, el hábitat y la ciudad interactúan de modos variados y complejos entre sí y con el territorio, determinando las oportunidades y necesidades de la población. En ese sentido, los cambios en las condiciones de vivienda, habitabilidad y urbanización se afectan entre sí y deben ser concebidos de una manera integrada y holística.

Respecto a la complejidad política, los procesos de urbanización constituyen escenarios habitualmente contenciosos, en los que distintos actores colectivos se movilizan por lograr reconocimiento de derechos, atención a sus necesidades de equipamiento y servicios, y garantías para ocupar el suelo, apropiarse de sus beneficios y gozar de los bienes comunes de la ciudad. Múltiples actores tienen intereses en juego en los procesos de desarrollo urbano. Además, existen distintas concepciones, en algunos casos opuestas, sobre las formas más apropiadas de regular el espacio urbano y controlar sus relaciones con el territorio, la economía y los ecosistemas. Este escenario hace conveniente la incorporación sostenida de procesos y espacios participativos que permitan integrar distintas perspectivas y visibilizar diferentes intereses, dando especial énfasis a sectores y grupos tradicionalmente subrepresentados o excluidos de los procesos de toma de decisiones.

La complejidad también afecta los regímenes gubernamentales en materia urbana. Estos suelen involucrar un gran número de instituciones y entidades públicas, provenientes de distintos sectores y niveles de gobierno. Estas instituciones son portadoras de concepciones particulares sobre la gobernanza urbana, responden a distintos mandatos institucionales, movilizan diferentes recursos y siguen rutinas administrativas singulares. Este escenario demanda la adopción de mecanismos especializados de coordinación interinstitucional que sean efectivos para intercambiar información, compartir recursos y facilitar la toma de decisiones conjuntas.

Tabla 6. Estructura causal de los problemas de la PUN

Impacto	Vulneración de derechos a una vivienda adecuada, un hábitat seguro y saludable y a la ciudad				
Efectos	Baja productividad y calidad de vida Exclusión laboral Fragmentación de ecosistemas Pérdida de biodiversidad Mayor incidencia de enfermedades por problemas ambientales Mayor tiempo y costos de desplazamientos Incremento de vulnerabilidad de la población expuesta a riesgos	Reforzamiento de patrones motorizados de movilidad Segregación socioespacial	Alto índice de desnutrición crónica infantil y enfermedades relacionadas con el ambiente Débil integración comunitaria Baja productividad Exclusión laboral Acceso limitado a oportunidades de educación y esparcimiento	Baja densidad y dispersión Segregación socioespacial y gentrificación Fragmentación de ecosistemas Pérdida de biodiversidad Degradación ambiental Presión sobre zonas agrícolas y de protección ambiental Extensos desplazamientos Contaminación del aire Aumento de emisiones de gases de efecto invernadero Deterioro de seguridad alimentaria Deterioro de zonas consolidadas y centros históricos	Limitada efectividad e impactos de las intervenciones públicas Débil control de ejecución Inefectividad de los procesos y espacios de participación Fragmentación y disgregación de la acción pública Decisiones sesgadas, poco representativas y con baja legitimidad
Problemas nodales	Precariedad y localización inadecuada de la vivienda	Soluciones de vivienda y hábitat descontextualizadas	Limitado acceso a sistemas públicos de soporte	Crecimiento expansivo e insostenible de asentamientos humanos	Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor
Causas específicas e inmediatas	Escasa oferta de vivienda - Altos costos financieros de proyectos inmobiliarios - Escasa disponibilidad de suelo servido - Complejidad y demoras en la tramitación de permisos de construcción - Altos costos de materiales de construcción Limitado acceso a vivienda - Exclusión del sistema financiero - Baja capacidad de ahorro de la población - Altos intereses financieros - Elevados precios de la vivienda Localización de vivienda en zonas periféricas y de riesgo - Altos precios de suelo servido - Deficiente planificación y control	Débil participación en proyectos urbanos Masificación de soluciones de hábitat en búsqueda de rentabilidad Desatención de diversidad de necesidades Incumplimiento de normas de accesibilidad de personas con discapacidad Dotación y configuración estandarizada de espacios públicos y equipamientos que no responde a especificidades territoriales	Predominio de transporte motorizado Déficit de cobertura de servicios básicos Desigualdad en cobertura de servicios básicos Inseguridad en espacios públicos Oferta limitada y desigual de espacio público Débil planificación urbana-territorial	Especulación del precio de suelo Deficiencia en planificación y control territorial Información catastral y geográfica limitada y desactualizada Predominio de mecanismos informales de gestión de suelo Insuficiencia de suelo para vivienda de interés social en áreas centrales dotadas de servicios	Desconocimiento y desinterés de la población Espacios formales de participación débiles Limitado acceso a información pública Mecanismos ineficientes de decisión y seguimiento Baja representatividad de actores participantes Falta de voluntad política e institucional Resistencias burocráticas e insuficientes incentivos para el trabajo interinstitucional

	del uso y gestión del suelo Tenencia informal e insegura de vivienda - Existencia de mercados informales de suelo - Lotización y fragmentación irregular de lotes - Altos precios de suelo servido - Complejidad de los trámites de legalización - Corrupción en el control urbano - Inseguridad jurídica y discriminación en el arrendamiento				
Causas generales y estructurales	Pobreza e inequidad socioeconómica Desigualdad territorial Exclusión social Informalidad Debilidad institucional				

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

Respecto a la complejidad causal, se han identificado un gran número de causas de orden estructural y particular que no solo se relacionan con los problemas urbanos, sino que interactúan entre sí (tabla 6). Entre las causas estructurales se encuentran condiciones de pobreza, desigualdad territorial, vulnerabilidad y exclusión social, y debilidad institucional, las cuales influyen de manera difusa y transversal en el conjunto de problemas identificados. Además, existe una multitud de causas singulares que dependen del sustrato común de condiciones estructurales y se asocian a uno o varios problemas específicos. En su conjunto, pueden resumirse como factores que: 1. Restringen el acceso en condiciones apropiadas a la vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable; 2. Limitan o afectan las condiciones comunitarias y locales necesarias para un desarrollo urbano sostenible; y 3. Erosionan la gobernanza y/o debilitan la capacidad de intervención pública efectiva y sostenible en los procesos urbanos. Estas condiciones sugieren la adopción de estrategias integradas que consideren explícitamente no solo la coherencia interna de cada intervención, sino la complementariedad entre ellas y su congruencia conjunta con los objetivos de la política.

Adicionalmente, el nivel de interdependencia entre los problemas identificados es alto. Por ejemplo, la débil coordinación (P5) se encuentra vinculada a los primeros cuatro problemas (P1-P4), ya que erosiona la capacidad institucional de planificar, regular y controlar el uso del suelo, dotar de servicios y equipamientos de soporte, y crear y sostener condiciones apropiadas de habitabilidad. Además, los problemas sustantivos no solo comparten la misma base de causas estructurales, sino que distintas causas específicas se encuentran simultáneamente detrás de varios problemas. Este elevado grado de interdependencia sugiere la adopción de enfoques integrados de intervención que permitan maximizar el impacto positivo de la acción pública. Esto implica priorizar acciones focalizadas en

ámbitos críticos, complementar programas y proyectos, transversalizar orientaciones y crear sinergias.

Respecto a la inestabilidad, dada su fuerte dependencia de condiciones estructurales, los procesos de urbanización tienden a ser acumulativos y resistentes al cambio, es decir, estables. Si bien por un lado los ritmos y patrones de desarrollo urbano tienden a variar en el tiempo y en el territorio, por el otro la matriz urbana suele ser difícil de revertir y los márgenes de “manipulabilidad” de los problemas urbanos son decrecientes en el tiempo. En términos de diseño de políticas públicas, este rasgo subraya la conveniencia de contar con mecanismos de institucionalización de la política que se fundamenten en amplios acuerdos políticos, marcos normativos sólidos y coherentes, y arreglos institucionales estables. De igual modo, requiere instrumentalizar las intervenciones preexistentes en modos que maximicen la continuidad de las acciones urbanas y las hagan sostenibles.

3.4. Análisis de la necesidad de política pública

Tal como se indica en la tabla 7, los problemas identificados vulneran derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador tanto de manera directa y explícita como de modos indirectos. En ese sentido, los cinco problemas priorizados justifican la necesidad de política pública porque vulneran de manera directa el goce y ejercicio de los derechos fundamentales a la vivienda adecuada, a un hábitat seguro y saludable y a la ciudad, así como al derecho a la participación en los asuntos de interés público, junto a otros derechos afectados de maneras indirectas. Respecto a los plazos de solución, se identifica que el problema institucional de coordinación puede ser solucionado en el corto plazo, mientras que el limitado acceso a sistemas públicos de soporte requiere una intervención sostenida en el mediano plazo y el resto de problemas proyectan sus consecuencias sobre el largo plazo.

Tabla 7. Análisis de los problemas priorizados

Problemas priorizados	¿El problema vulnera derechos de la Constitución?		¿Cuánto tiempo tomará la solución a la problemática?			¿La problemática se encuentra abordada en los instrumentos de planificación del SNDPP?	
	SI (se especifica el artículo y numeral de la CRE)	NO	CORTO (1-3 años)	MEDIANO (4-9 años)	LARGO (más de 10 años)	SI, señale el instrumento (PND, PS y PI)	NO
Precariedad y localización inadecuada de la vivienda	30. Derecho a una vivienda adecuada y digna 37.7. Derecho de las personas adultas mayores a una vivienda que asegure una vida digna				X	PND P 5.4. Promover el acceso al hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna PND LT B1. Promover programas de vivienda, especialmente aquellos de interés social, que incluyan	

	<p>47. Derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y otras condiciones</p> <p>66.2. Derecho a una vida digna que asegure la vivienda</p> <p>66.26. Derecho a la propiedad con función y responsabilidad social y ambiental</p> <p>321. Derecho a la propiedad</p> <p>375. Derecho a una vivienda digna</p>					<p>mecanismos de gestión integral del hábitat</p> <p>PND LT G5. Titularizar y regular la propiedad del suelo de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno.</p> <p>PNHV OS 1. Diversificar y focalizar los mecanismos para el acceso y promoción de la vivienda a través de la asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a los actores locales y beneficiarios</p> <p>PNHV OS 2. Diversificar y promover los mecanismos para el acceso y promoción de la vivienda recuperable a través de la asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a los actores locales y beneficiarios</p> <p>PEI OEI 1. Reducir el déficit habitacional de vivienda con soluciones basadas en principios de equidad, inclusión, interculturalidad y sostenibilidad, mejorando las condiciones integrales de vida, con énfasis en la atención a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional</p>	
<p>Soluciones de hábitat y vivienda descontextualizadas</p>	<p>30. Derecho a un hábitat seguro y saludable</p> <p>375. Derecho al hábitat</p>					<p>PND P 5.4. Promover el acceso al hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna</p> <p>PND LT B1. Promover programas de vivienda, especialmente aquellos de interés social, que incluyan mecanismos de gestión integral del hábitat</p> <p>PND LT D2. Promover estándares de construcción seguros que implementen mejoras de eficiencia en el uso de la energía</p> <p>PND LT D3. Impulsar modelos productivos y urbanísticos que promuevan la adaptación al cambio climático y los eventos meteorológicos extremos</p> <p>PND LT G5. Titularizar y regular la propiedad del suelo de forma</p>	X

					<p>articulada entre los distintos niveles de gobierno</p> <p>PNHV OS 4. Brindar asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la producción social del hábitat de tipo multisectorial, multinivel y multiactor para la ejecución de intervenciones integrales y territorializadas</p> <p>PEI OEI 1. Reducir el déficit habitacional de vivienda con soluciones basadas en principios de equidad, inclusión, interculturalidad y sostenibilidad, mejorando las condiciones integrales de vida, con énfasis en la atención a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional</p>	
<p>Limitado acceso a sistemas públicos de soporte</p>	<p>23. Derecho a acceder y participar del espacio público</p> <p>31. Derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos</p> <p>52. Derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y elegirlos con libertad</p> <p>66.2. Derecho a una vida digna que asegure agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, entre otros servicios sociales necesarios</p> <p>66.25. Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato</p>				<p>PND P 8.1. Erradicar la pobreza y garantizar el acceso universal a servicios básicos y a la conectividad en las áreas rurales, con pertinencia territorial</p> <p>PND LT B3. Incrementar la dotación, cobertura y acceso a equipamiento urbano estratégico de soporte a la salud, educación, medios de producción, recreación y seguridad, para reducir la heterogeneidad de los territorios y exclusión social</p> <p>PNHV OS 3. Realizar la legalización de predios rurales estatales ocupados o destinados para vivienda a nivel nacional y la adjudicación de títulos de vivienda de interés social en proyectos ejecutados Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.</p> <p>PNHV OS 4. Brindar asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la producción social del hábitat de tipo multisectorial, multinivel y multiactor para la ejecución de intervenciones integrales y territorializadas</p>	

								<p>PEI OEI 2. Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo urbano sostenible a nivel nacional.</p>
<p>Crecimiento expansivo e insostenible de los asentamientos humanos</p>	<p>24. Derecho al tiempo libre 31. Derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos 66.27. Derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza</p>							<p>PND P 11.3. Impulsar la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural PND P 12.1. Fortalecer las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático PND P 12.3. Implementar mejores prácticas ambientales con responsabilidad social y económica, que fomenten la concientización, producción y consumo sostenible, desde la investigación, innovación y transferencia de tecnología PND LT B6. Garantizar que en el proceso de clasificación y subclasificación del suelo se incorpore de manera transversal la gestión de riesgos, así como variables de conservación ambiental PND LT E2. Establecer incentivos que disminuyan la expansión urbana, con la finalidad de proteger las superficies con vocación agropecuaria, evitar la afectación de ecosistemas no protegidos y coadyuvar a la gestión integral de riesgos previniendo la ocupación de espacios altamente expuestos</p>

X

					<p>PND LT E3. Regular los asentamientos humanos en las zonas de planificación diferenciada, considerando sus límites biofísicos y patrimonio natural</p> <p>PND LT G5. Titularizar y regular la propiedad del suelo de forma articulada entre los distintos niveles de gobierno</p> <p>PND LT G11. Incorporar en el ordenamiento del territorio medidas para la implementación de programas de relocalización y reubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable</p> <p>PNHV OS 4. Brindar asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la producción social del hábitat de tipo multisectorial, multinivel y multiactor para la ejecución de intervenciones integrales y territorializadas</p> <p>PEI OEI 2. Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo urbano sostenible a nivel nacional</p> <p>PEI OEI 3. Incrementar la aplicación de la política pública con normativa, estrategias y herramientas, en el Uso, Gestión de Suelo y Catastros a nivel nacional.</p>	
<p>Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor</p>	<p>95. Derecho a la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público</p>		X		<p>PND P 14.2. Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad</p> <p>PND LT A3. Generar y fortalecer sistemas de información local que permitan robustecer la producción de estadística oficial, para mejorar la toma de decisiones tanto a nivel del territorio como aquella a nivel país</p> <p>PND LT 2. Contar con catastros urbano y rural actualizados, como mecanismo de ordenamiento y planificación del territorio, que generen</p>	

					<p>seguridad jurídica en tenencia y transferencia de la propiedad del suelo</p> <p>PND LT G 1. Generar procesos de capacitación sobre herramientas de gestión de información territorial para los GAD</p> <p>PND LT H4. Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los diferentes niveles de gobierno para ejercer las competencias descentradas y descentralizadas</p> <p>PND LT I1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales</p> <p>PND LT I2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la Función Ejecutiva y los GAD, para la planificación e intervención efectiva en territorio</p> <p>PNHV OT. Fortalecer capacidades institucionales</p> <p>PEI OEI 4. Fortalecer capacidades institucionales</p>
--	--	--	--	--	--

Nota: P: Política; LT: Lineamiento Territorial; OS: Objetivo Sectorial; OT: Objetivo Transversal; OEI: Objetivo Estratégico Institucional.

Fuente: Elaborado por MIDUVI con base en SNP (2021, 2022) y MIDUVI (2021d, 2021e).

4. Propuesta

4.1. Visión y enfoque de la PUN

4.1.1. Visión de la PUN a 2036

La PUN se orienta por una visión de largo plazo anclada en los principios y derechos constitucionales, los compromisos adoptados por el Ecuador en la Agenda 2030 y la NAU, y las orientaciones de la nueva generación de políticas urbanas nacionales. Esta visión consiste en:

Garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad, a través de acciones integrales, coordinadas y participativas, que contribuyan a la construcción de ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

Además de las alternativas de acción planteadas como líneas de intervención, el enfoque de la PUN incorpora un conjunto de principios orientadores, ejes transversales y lineamientos estratégicos concebidos como mecanismos de transversalización (recuadro 4).

Recuadro 4. Estrategias de transversalización en las políticas públicas

El gobierno ha sido tradicionalmente organizado con base en el principio de especialización organizacional. Esta tendencia se manifiesta horizontalmente en la división de las estructuras y competencias en funciones de carácter sectorial, y también verticalmente, mediante la desagregación de la actuación pública en distintas jurisdicciones o niveles de gobierno de carácter territorial. Estas tendencias se han profundizado en las últimas décadas como resultado de las reformas de la llamada nueva gestión pública, centradas en la desagregación estructural, devolución de competencias y creación de agencias autónomas.

Estas prácticas tienden a obviar la naturaleza generalmente integral o transversal de los problemas públicos: la fragmentación horizontal desconoce la interdependencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales y la existencia de distintas problemáticas que afectan simultáneamente a los mismos grupos de la sociedad, mientras que la fragmentación vertical desconoce la integralidad del territorio. El agravamiento de la fragmentación de la acción gubernamental ha puesto de relieve la necesidad de crear mecanismos de articulación de las intervenciones realizadas por distintos actores. Al respecto, estos esfuerzos han buscado:

- Mejorar la coordinación entre organizaciones públicas de distintos sectores y niveles de gobierno, fomentando el intercambio de información, la definición de objetivos compartidos y el desarrollo de acciones conjuntas;

- Aumentar la coherencia entre políticas y programas públicos, mejorando la concordancia entre sus objetivos, instrumentos y grupos-meta;
- Integrar distintas políticas públicas mediante estrategias integrales que respondan a un mandato conjunto más general apropiado para enfrentar de manera coherente las distintas dimensiones y componentes de un determinado problema complejo;
- Alinear las diferentes políticas y programas públicos a un conjunto común de principios y orientaciones de carácter normativo relevantes para el gobierno en su conjunto;

Incorporar lineamientos de actuación transversal en las distintas organizaciones públicas que respondan a ejes y orientaciones estratégicas que no son susceptibles de incorporarse en la estructura vertical de gobierno.

4.1.2. Principios Orientadores

Los principios orientadores de la PUN son los referentes generales de actuación que permiten interpretar los contenidos de la política. Dos de estos principios (PO1 y PO2) son de carácter sustantivo y responden a la pregunta de qué se quiere lograr. Definen atributos que se espera observar en los resultados de la política, es decir, que estos contribuyan a la equidad y sostenibilidad. Los otros dos principios (PO3 y PO4) se refieren al enfoque procedimental de la PUN y responden a la pregunta de cómo se quiere lograr estos resultados. En ese sentido, los procesos de la política deben ser transparentes y democráticos.

PO1. Equidad

La equidad supone brindar un tratamiento justo a todos los grupos poblacionales y promover una distribución socialmente equilibrada de los costos, beneficios y oportunidades del desarrollo (ONU 2017). Permite reconocer la diversidad de características y condiciones específicas de las personas para generar respuestas integrales, adecuadas y proporcionales, que garanticen el acceso a los beneficios del desarrollo para todos sin discriminación y con independencia de las situaciones particulares de partida.

PO2. Sostenibilidad

Las acciones enmarcadas en la PUN se ceñirán al principio de sostenibilidad, entendido de manera general como el desarrollo equilibrado en los ámbitos social, económico y ambiental, que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer las suyas (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1987). El desarrollo urbano sostenible está dirigido a garantizar que la planificación, construcción, renovación y consolidación de comunidades, asentamientos y ciudades se realice minimizando los impactos adversos en el ambiente a la vez que se mejora la calidad de vida de sus poblaciones presentes y futuras (ONU Hábitat 2017b).

PO3. Transparencia

La transparencia implica la disponibilidad de información sobre una institución de un modo que permite a otros actores o instituciones conocer y monitorear su funcionamiento y desempeño (Meijer 2013; CLAD 2016). En el marco de la PUN y de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), la transparencia conlleva poner a disposición del público, de manera completa, oportuna y permanente, la información sobre sus objetivos, decisiones, estrategias, instrumentos, intervenciones, recursos y resultados. En particular, la PUN integra un proceso de seguimiento y evaluación que permitirá producir y divulgar información integral, actualizada y relevante sobre los problemas y acciones sectoriales. Para lograr una transparencia efectiva y sostenible, se promoverá el uso de nuevas tecnologías, formatos abiertos y múltiples soportes y modos de divulgación.

PO4. Gobernanza democrática

La gobernanza se refiere a los procesos, reglas y estructuras a través de las cuales diversos actores interactúan para generar políticas públicas y conducir a las sociedades hacia un desarrollo económico, social y ambientalmente equilibrado (Peters y Pierre 2016). La PUN estimula relaciones multinivel, multisectorial y multiactor en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las intervenciones. En ese sentido, la gobernanza democrática de la PUN se concreta en un conjunto de acciones que estimularán la participación, crearán sinergias y fortalecerán las capacidades de los gobiernos locales y actores de la sociedad civil local para incidir de modo eficiente, legítimo y efectivo en los procesos de planificación y gestión urbana.

4.1.3. Ejes Transversales

Los ejes transversales se refieren a los problemas y discriminaciones estructurales que atraviesan la problemática de la vivienda y el hábitat y complejizan los desafíos actuales que presentan las ciudades y asentamientos humanos del país. En ese sentido, implican desafíos ineludibles que deben ser encarados de manera transversal en la implementación de la PUN. Bajo una perspectiva de interseccionalidad, se consideran las barreras y discriminaciones sistémicas directas que deben ser enfrentadas para lograr la reducción efectiva y sostenible de las brechas sociales y territoriales.

ET1. Género

Las necesidades de hábitat y vivienda de mujeres, hombres y personas LGTBQ+ no son homogéneas. Cada grupo poblacional requiere una perspectiva particular que atienda sus necesidades específicas, las cuales se encuentran afectadas por condiciones de edad, género, origen, etnia, clase social, orientación sexual o discapacidad. Esto pone a cada persona en una situación de vulnerabilidad muy particular. Transversalizar el enfoque de género en la PUN permitirá evaluar el impacto de la misma en los diversos grupos poblacionales y dar respuestas apropiadas focalizadas en las necesidades de

las personas más vulnerables de la población, propendiendo a que los beneficios del desarrollo sean realmente equitativos y nadie se quede atrás.

ET2. Interculturalidad

La Constitución de la República del Ecuador declara al Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural. La interculturalidad es comprendida como un proceso de reconocimiento y respeto a las diversas culturas que a su vez permite el acercamiento, discusión y diálogo entre ellas. Un régimen intercultural supone un compromiso con la construcción de prácticas sociales que garanticen la equidad (Krainer y Guerra 2016). Mediante la transversalización de la interculturalidad en la PUN, se fomentará el reconocimiento de la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana, y se visibilizarán las distintas culturas habitacionales y modos de ocupar el territorio de los pueblos afros, montubios, nacionalidades indígenas y poblaciones mestizas.

ET3. Movilidad Urbana Sostenible

La movilidad debe ofrecer acceso a la ciudad en su conjunto a todos, incluyendo personas en condición de pobreza, mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores, y personas con discapacidad (ONU Hábitat 2017b). Los desplazamientos de las personas al interior y exterior de las ciudades pueden ser el origen de brechas de desigualdad cuando los mismos complican y/o encarecen la movilidad de unas personas más que de otras. Las estrategias, instrumentos y acciones para la implementación de la PUN deben orientarse hacia una movilidad urbana sostenible, con enfoque de género, que evite que las personas consuman mucho tiempo de su día desplazándose de un lugar a otro y, sobre todo, que garantice que puedan moverse en un ambiente seguro e inclusivo. Resulta crucial que las políticas de movilidad tomen en cuenta los patrones, comportamientos y necesidades heterogéneas de las personas y además garanticen la prevención de la violencia, promoviendo prácticas de movilidad y sistemas de transporte seguros que abarquen a toda la población. La PUN fomentará ciudades compactas que prioricen los desplazamientos en transporte público, peatonales o con medios de transporte no motorizados con el fin de atender las demandas diversas de todas las personas y garantizar un uso más equitativo del tiempo. Del mismo modo, se promoverán las articulaciones necesarias con los gobiernos locales para que el desarrollo de sistemas de transporte inclusivos y seguros sea parte de la construcción de un hábitat sostenible.

ET4. Gestión de Riesgos

El riesgo de desastres se refiere a la probabilidad de alteraciones severas en el funcionamiento normal de una comunidad o sociedad debido a eventos físicos peligrosos que, al interactuar con condiciones sociales de vulnerabilidad, conducen a efectos adversos humanos, materiales, económicos o ambientales (IPCC 2018). Para garantizar el acceso a un hábitat seguro y resiliente, resulta imprescindible considerar la gestión del riesgo de desastres como eje transversal o actividad inherente en los procesos de planificación, desarrollo y gestión de asentamientos humanos. La PUN impulsará, a través de sus estrategias e instrumentos de implementación, la comprensión y reducción

de riesgos existentes, la prevención de futuros riesgos y la mitigación del riesgo, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y exposición de la población y los territorios y aportar a la consolidación de un desarrollo resiliente, seguro y sostenible. Se promoverá la implementación de estrategias de reducción de riesgos de desastres en los asentamientos humanos mediante la promoción del análisis de riesgo a un alto nivel de detalle y la priorización de infraestructuras resilientes, soluciones basadas en la naturaleza y un enfoque sistémico de resiliencia.

ET5. Cambio Climático

El cambio climático implica un cambio en el estado del clima identificable por las alteraciones que produce en sus propiedades y su persistencia por un período extenso (IPCC 2018). Este fenómeno incrementa las amenazas existentes e intensifica los problemas de carácter económico, social y ambiental en los territorios. En Ecuador, la limitada articulación de las políticas públicas con las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, así como el desconocimiento de sus potenciales efectos, han provocado que la gran mayoría de intervenciones realizadas desde el gobierno nacional y los gobiernos locales no brinden la atención debida, de carácter transversal, a la crisis climática. La PUN procurará incluir dentro de sus instrumentos algunos análisis de la vulnerabilidad al cambio climático ante varios escenarios de amenaza probabilísticos, en los cuales se valoren los elementos expuestos, las personas, las infraestructuras y el ambiente. También se trabajará en fortalecer la capacidad de las GAD para desarrollar sus planes y programas bajo este enfoque.

4.1.4. Lineamientos Estratégicos

Así como es necesario articular la PUN a principios y ejes claros que le permitan contribuir a valores y fines transversales, toda política urbana nacional debe contar con un marco estratégico claro que contribuya a la congruencia y efectividad de sus líneas de acción. Las estrategias que se presentan a continuación son consideraciones generales planteadas para todas las estrategias e instrumentos de implementación con el objetivo de incrementar su consistencia y maximizar su impacto. Corresponden con los principios y se basan en los ejes transversales previamente descritos.

LE1. Promover la articulación multinivel, multisectorial y multiactor

En correspondencia con el principio de gobernanza democrática, los arreglos institucionales y modelos de gestión para la implementación de la PUN deben incorporar y fortalecer los vínculos entre los distintos actores involucrados en la gobernanza de las ciudades y asentamientos humanos. En atención a la naturaleza compleja, multidimensional y multiescalar de las problemáticas urbanas, se promoverán mecanismos efectivos de coordinación multisectorial, colaboración multinivel y participación multiactor que faciliten las intervenciones integradas y estimulen el logro conjunto de los objetivos. En ese sentido, las intervenciones fomentarán procesos de implementación participativos y abiertos que integren a aliados clave y generen acciones estratégicas conjuntas con el fin de lograr un mayor impacto y sostenibilidad. También se prevé la adopción de mecanismos

concretos para la generación de alianzas multisectoriales, particularmente con otras entidades del gobierno nacional, y arreglos colaborativos multinivel, específicamente con los GAD.

Los procesos de articulación deberán incluir además la participación de la sociedad civil, la academia, el sector privado, representantes de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y de los distintos grupos vulnerables, procurando una adecuada representación de todos los sectores. La cooperación entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo urbano sostenible es indispensable para alcanzar los objetivos propuestos en la PUN. En consecuencia, las intervenciones de la política promoverán continuada y sistemáticamente la práctica de la corresponsabilidad interinstitucional.

LE2. Desarrollar intervenciones territorializadas

La efectividad de la PUN depende de una adecuada contextualización y adecuación territorial de las acciones. Las intervenciones territorializadas son respuestas integrales adaptadas a las condiciones particulares de cada territorio, priorizando en todos los casos la atención a los territorios que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad. Cada territorio se caracteriza por una amalgama particular de condiciones físicas, sociales, institucionales y ambientales, cuyo diagnóstico específico resulta esencial para lograr impactos positivos. Ecuador se caracteriza por una profunda heterogeneidad territorial que interactúa con importantes diferencias de orden institucional, visibles en las grandes brechas de capacidades fiscales y administrativas de los GAD municipales o la existencia de circunscripciones territoriales especiales para la región amazónica y la provincia Galápagos.

En correspondencia con el principio de sostenibilidad, esta estrategia busca prevenir la proliferación de intervenciones aisladas y unilaterales que fragmenten el territorio, reproduzcan asimetrías y refuercen los desequilibrios entre los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo urbano. La PUN se orientará en cambio a producir soluciones integrales, que aborden las diversas problemáticas de un territorio con el fin de generar impactos sostenidos, trabajando de manera coherente y simultánea sobre las dimensiones físicas, sociales, institucionales y ambientales del territorio intervenido.

E3. Desarrollar intervenciones integrales que prioricen sectores en condiciones de vulnerabilidad y atención prioritaria

La efectividad de la PUN depende también de una adecuada contextualización y priorización social de sus acciones. En correspondencia con el principio de equidad, las intervenciones, sobre todo aquellas que contemplan la entrega de subsidios, se realizarán de manera focalizada priorizando a los sectores con mayores condiciones de vulnerabilidad, grupos de atención prioritaria y población en situación de riesgo. La PUN aportará de esta manera a la integración socioeconómica, la sostenibilidad ambiental y la reducción de desigualdades.

E4. Diversificar las alternativas de intervención

Esta política establece objetivos y principios claros y precisos, pero reconoce la existencia de múltiples modos operativos de lograrlos, más o menos apropiados según el contexto de cada intervención. En ese sentido, la PUN integra mediante sus líneas e instrumentos una diversidad de alternativas de intervención adaptadas a las distintas realidades económicas, sociales, culturales, institucionales y ambientales que coexisten en el país. En particular, en correspondencia con los principios de sostenibilidad y equidad, se adoptarán y promoverán modalidades de acción específicas en términos sociales, tecnológicos, financieros y de gestión, con el objetivo de ampliar la gama de opciones para el acceso y ejercicio de los derechos por parte de la población. Esta diversificación implica no solo acoger e integrar distintas formas de acción pública, sino promover la innovación institucional y social en la búsqueda de soluciones efectivas y sostenibles.

E5. Potenciar la organización comunitaria

La PUN constituye un instrumento para el fortalecimiento integral de los territorios locales. En correspondencia con el principio de gobernanza democrática, se reconoce la importancia y el potencial de las estructuras organizativas comunitarias como fuente de capital social y motor del desarrollo sostenible. Por este motivo, las acciones planteadas dentro de la PUN reconocerán y fomentarán a las organizaciones comunitarias y apoyarán sus distintas prácticas tradicionales, entre ellas la minga. Se reconocerá la diversidad de modos de participación, organización y trabajo colectivo de las comunidades, involucrándolas en la toma de decisiones y la implementación de intervenciones integrales que fortalezcan el tejido y la cohesión social y garanticen la sostenibilidad social de las acciones implementadas.

E6. Fomentar el desarrollo de las economías locales

En correspondencia con los principios de equidad y sostenibilidad, la PUN impulsará la activación y expansión de dinámicas productivas sostenibles y resilientes que generen desarrollo económico para las poblaciones locales. Las intervenciones de la PUN priorizarán las economías locales, promoviendo los encadenamientos productivos, la generación de empleo digno, el uso y optimización de materiales locales, la tecnificación de la mano de obra, el fortalecimiento de capacidades, el uso de la tecnología y la generación de alternativas productivas a nivel local.

4.2. Alternativas de acción

Tras priorizar los problemas que ameritan la intervención de la PUN, se concibieron y sistematizaron un conjunto de alternativas de acción para enfrentarlos y/o solucionarlos. Estas alternativas fueron luego priorizadas por el equipo técnico de acuerdo a criterios de viabilidad técnica, financiera y legal; decisión política; equidad y sustentabilidad ambiental (tabla 8).

Los criterios de viabilidad y decisión política son considerados relevantes para cualquier tipo de intervención, dado que en última instancia toda política pública constituye un acto de naturaleza política que debe ser factible en términos técnicos, presupuestarios y jurídicos. Los criterios de equidad, referido al impacto de las alternativas en el ejercicio de los derechos y la reducción de brechas socioterritoriales, y sustentabilidad, referido al efecto de las alternativas sobre los ecosistemas y el entorno natural, son especialmente importantes para la PUN y se alinean con su enfoque. Otros criterios de priorización contemplados por la SNP se consideraron menos relevantes y no fueron incluidos. Las calificaciones asignadas se ubican en una escala de 1 a 5, donde 1 es nada, 2 muy poco, 3 poco, 4 suficiente y 5 bastante.

Tabla 8. Matriz de priorización de alternativas de acción

Problemáticas	Alternativas de acción	Viabilidad Técnica	Viabilidad Financiera	Viabilidad Legal	Decisión Política	Equidad	Sustentabilidad Ambiental	Total
Precariedad y localización inadecuada de la vivienda	Desarrollo de alternativas de acceso a la vivienda	5	4	4	5	5	4	4,50
	Desarrollo de nuevos modelos de gestión de recursos para vivienda	4	3	3	2	5	4	3,50
Soluciones de hábitat y vivienda descontextualizadas	Apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat	3	5	5	4	5	5	4,50
	Desarrollo de lineamientos de diseño, dotación y gestión de espacios públicos	5	5	4	2	1	3	3,33
Limitado acceso a sistemas públicos de soporte	Planificación y gestión articulada de sistemas públicos de soporte	2	4	1	4	3	5	3,17
	Gestión de suelo para hábitat y vivienda	5	4	4	5	3	4	4,17
	Mejora integral del hábitat	4	5	3	5	5	4	4,34
Crecimiento expansivo e insostenible de los	Actualización de normativa sobre gestión de suelo	4	3	4	1	2	4	3,00

asentamientos humanos	Fomento al Desarrollo Urbano Sostenible	4	3	3	5	4	5	4,00
	Desarrollo de métodos y esquemas de planificación urbano-rural	2	2	2	4	5	4	3,17
Débil coordinación intersectorial, multinivel y multiactor	Asistencia técnica a gobiernos y actores locales	5	5	5	5	4	2	4,34
	Fortalecimiento de sistemas sectoriales y territoriales de información	5	3	5	4	4	4	4,17
	Institucionalización de procesos de participación urbana	4	4	3	5	3	3	3,67

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

A partir de la priorización previa, fueron seleccionadas siete alternativas de acción, que se articulan a tres objetivos estratégicos.

- **OE1. Mejorar las condiciones de habitabilidad mediante acciones adaptadas a distintos contextos y condiciones que se orienten a reducir de manera efectiva y equitativa el déficit habitacional en sus distintas formas.**
- **OE2. Fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a través de un modelo de crecimiento compacto, denso, diverso, resiliente, accesible y de bajo impacto ambiental y climático.**
- **OE3. Impulsar una gobernanza urbana efectiva a través del fortalecimiento de capacidades institucionales y la mejora de la coordinación, participación y articulación intersectorial, multinivel y multiactor.**

Los objetivos, estrategias, metas e indicadores de las líneas de acción están detallados en la tabla 9.

Tabla 9. Alternativas de acción priorizadas

Objetivo de la PUN	Línea base (año)	Meta			Indicador	Alternativa de Acción	Estrategia de Implementación (Tipo)	
		2025	2030	2036				
Mejorar las condiciones de habitabilidad mediante acciones adaptadas a distintos contextos y condiciones que se orienten a reducir de manera efectiva y equitativa el déficit habitacional en sus distintas formas.	Disminuir la tasa de déficit habitacional de 58,00% a 37,16%.				Déficit habitacional de vivienda	A1. Desarrollo de alternativas de acceso a la vivienda	E1. Incrementar los mecanismos de financiamiento para el acceso a vivienda nueva o usada (incentivos)	
	58,00% (2021)	48,44%	42,94%	37,16%			A2. Gestión de suelo para hábitat y vivienda	E2. Incrementar los mecanismos de financiamiento para la mejora de vivienda y la atención de casos de emergencia (incentivos) E3. Impulsar el arrendamiento social como alternativa de acceso a la vivienda (incentivos)
							A3. Apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat	E4. Incrementar la oferta accesible de suelo adecuado para vivienda (dotación directa) E5. Fortalecer la seguridad jurídica en la gestión del suelo y la vivienda (regulación) E6. Promover la autoproducción de vivienda, la vivienda cooperativa y la vivienda rural (incentivos)
Fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a través de un modelo de crecimiento compacto, denso, diverso, resiliente, y accesible y de bajo impacto ambiental y climático.	Incrementar el índice de verde urbano de 13,01m ² por habitante a 13,25m ² por habitante.				Índice de Verde Urbano	A4. Mejora integral del hábitat	E7. Impulsar intervenciones integrales en barrios (dotación y persuasión)	
	13,01 m ² /hab (2012)	13,14	13,21	13,25			E8. Aumentar la disponibilidad de espacio público seguro e inclusivo (dotación)	
	Generar un ahorro de 5% en las emisiones de kilogramos de dióxido de carbono por metro cuadrado						Emisiones de GEI bajo enfoque de ciclo	A5.

	(kgCO ₂ /m ²) en edificaciones residenciales nuevas construidas				de vida normalizada por unidad de superficie	Fomento al Desarrollo Urbano Sostenible	desarrollo urbano (dotación, incentivos y regulación)
	835 kgCO ₂ /m ² (2019)	820,3	808,05	793,25			
Impulsar una gobernanza urbana efectiva a través del fortalecimiento de capacidades institucionales y el desarrollo de la coordinación, participación y articulación intersectorial, multinivel y multiactor	Incrementar el componente de planificación y ordenamiento territorial del Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD municipales de 9,10 a 9,55.				Componente de Planificación y Ordenamiento Territorial del Índice de Capacidad Operativa de los GAD municipales	A6. Asistencia técnica a gobiernos y actores locales	E10. Promover el fortalecimiento de la gobernanza urbana local (persuasión)
	9,10 (2021)	9,25	9,40	9,55			A7. Fortalecimiento de sistemas de información

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

4.2.1. A1: Desarrollo de alternativas de acceso a la vivienda

Una de las principales problemáticas en materia de vivienda es el déficit en el acceso, causado entre otros factores por las precarias condiciones socioeconómicas de los hogares más vulnerables y su limitada disponibilidad de recursos. Para enfrentar esta situación, esta línea de acción ofrece alternativas de acceso en la forma de subsidios e incentivos concebidos para garantizar que los gastos de la vivienda no condicionen el gasto de los hogares en otros rubros fundamentales como la salud o la alimentación. Con este fin, esta línea de acción articula de manera coherente varios instrumentos concebidos para distintas condiciones de tenencia y tipos de viviendas o soluciones a ser financiadas.

Objetivo

Diversificar y focalizar los mecanismos para el acceso a la vivienda.

Base legal

Los artículos 30 y 66 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen el derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, mientras que el artículo 261 establece que las políticas de vivienda son competencia exclusiva del Estado central. El artículo 375 señala que el Estado deberá mejorar la vivienda precaria y diseñar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, con base en los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgo, así como planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, con énfasis en las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. Además, el Estado ecuatoriano deberá promover el alquiler en régimen especial y asegurar que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

Los artículos 37 y 39 de la Constitución señalan de manera específica que el Estado garantizará a los adultos mayores y jóvenes, entre otros derechos, el derecho a la vivienda. El artículo 392 establece que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos relacionados con este grupo de la población. Por otro lado, el artículo 389 establece la responsabilidad del Estado de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres y la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Estrategias e instrumentos de implementación

E1. Incrementar los mecanismos de financiamiento para el acceso a vivienda nueva o usada

IP 1. Subsidios e incentivos para vivienda nueva o usada

Descripción

El artículo 8 de la LOVIS dispone que el ente rector de hábitat y vivienda desarrolle el PNHV. En correspondencia con este mandato, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 405 del 21 de abril de 2022,⁶ el Presidente de la República expidió el “Reglamento de Viviendas de Interés Social e Interés Público” y mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A del 16 de junio de 2022⁷, se expidió el “Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Público”.

El Decreto Ejecutivo Nro. 405 establece un conjunto de subsidios para vivienda nueva según tres tipos de segmentos, los cuales son definidos de acuerdo con el valor de la misma:

- **Subsidio Total del Estado:** se otorga al primer segmento de vivienda correspondiente a viviendas de interés social destinadas para beneficiarios en situación de pobreza o vulnerabilidad que cumplan los criterios de elegibilidad y priorización regulados por el ente rector de hábitat y vivienda. Si la vivienda se construye en terreno propio de la persona beneficiaria, puede valer hasta 44 salarios básicos unificados (SBU) y si se construye en terreno de propiedad del Estado o en terreno del promotor o constructor, puede costar hasta 64 SBU, incluido el equipamiento y las obras de urbanización.
- **Subsidio parcial del Estado:** se otorga un subsidio de hasta 15 SBU al segundo segmento de vivienda correspondiente a viviendas de interés social de hasta 102 SBU, que podrán tener de manera complementaria un crédito hipotecario con tasa de interés preferencial u otra fuente de financiamiento a consideración del beneficiario.
- **Tasa de interés preferencial:** se otorga un subsidio a la tasa de interés a viviendas de interés social con un valor de hasta 178 SBU.
- **Incentivo para construcción de vivienda de pueblos y nacionalidades del Ecuador en terrenos comunitarios y/o asociativos, así como en el régimen especial de Galápagos.**

De manera complementaria, se prevé incluir dentro de la normativa mecanismos de acceso a los subsidios de vivienda también para vivienda usada, con el fin de optimizar el parque habitacional existente y facilitar el acceso a una mejor localización. La inclusión de esta modalidad de incentivos requiere el desarrollo de arreglos institucionales y normativos apropiados.

Población objetivo

⁶ Publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 57 del 06 de mayo de 2022.

⁷ Publicado en Cuarto Suplemento del Registro Oficial Nro. 99 del 06 de julio de 2022.

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como los núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de adquirir una vivienda propia de hasta 178 SBU.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Creamos Vivienda Empresa Pública; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda

Nivel de colaboración: Instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Consejos Nacionales para la Igualdad; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda; ciudadanía en general.

E2. Incrementar los mecanismos de financiamiento para la mejora de vivienda y la atención de casos de emergencia

IP 2. Subsidios e incentivos para mejoramiento de vivienda

Descripción

El Decreto Ejecutivo Nro. 405 establece un conjunto de subsidios e incentivos complementarios dirigidos al mejoramiento de vivienda, definidos del siguiente modo:

- **Incentivos para ampliaciones y remodelaciones de vivienda hasta 15 SBU que corresponden a los siguientes tipos:**
 - *Kit de ampliación:* está destinado a reducir el hacinamiento en las viviendas a través de la incorporación de un área a la superficie original. Se contemplan dos tipos de ampliaciones: de una habitación de 12 m² de área y de un baño de 3 m² de área.
 - *Kit Mejoramiento:* está destinado a optimizar la funcionalidad e imagen del exterior de la vivienda mediante el mejoramiento de la cubierta, la puerta de ingreso y una ventana al exterior, así como el enlucido de la mampostería y pintura.

- **Incentivos para prestación de servicios públicos hasta 12 SBU que corresponden a los siguientes tipos:**
 - *Kit Agua:* está destinado a brindar a los beneficiarios la posibilidad de almacenar agua en un lugar seguro para que, por medio de una bomba de succión, puedan contar con suficiente presión para el aseo diario y el lavado y preparación de los alimentos. Dicho almacenamiento cubre las necesidades de una familia y se conecta a cuatro puntos de salida: lavaplatos en cocina, lavamanos, inodoro y ducha en el baño existente.

- *Kit Saneamiento:* está destinado a brindar a los beneficiarios un sistema limpio y eficiente para el tratamiento de aguas servidas por medio de un sistema de biodigestión. Por medio de un proceso biológico, este biodigestor convierte los desechos en agua que podrá ser utilizada para riego. Dicho sistema sanitario contará con cuatro puntos dentro del baño de la vivienda: sumidero en la ducha y en el piso del baño, desagüe de lavamanos y del inodoro.
- *Kit Ampliación Baño Rural:* está destinado a brindar a los beneficiarios un sistema sanitario, específicamente un espacio de baño dotado de un inodoro, un lavamanos y una ducha, ubicados en una instalación segregada que puede ampliarse con una nueva estructura.

Población objetivo

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de mejorar su vivienda.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Creamos Vivienda Empresa Pública; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda; empresas públicas de GAD dedicadas a agua y saneamiento; GAD municipales y metropolitanos; juntas de agua.

Nivel de colaboración: Instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Consejos Nacionales para la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda; ciudadanía en general.

IP 3. Subsidios e incentivos de vivienda para casos de emergencia

Descripción

El Decreto Ejecutivo Nro. 405 “Reglamento de viviendas de interés social e interés público” establece que, en los casos de emergencia, el Estado realizará una inversión social de hasta 64 SBU destinada a la construcción o reconstrucción de la vivienda, y de hasta 32 SBU para la realización de reparaciones en viviendas recuperables. El Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A que expide el “Reglamento que regula el acceso a los subsidios e incentivos para la vivienda de interés social y vivienda de interés público” dispone en su artículo 55 que, en caso de emergencia y en el marco de sus competencias, el MIDUVI elaborará un plan de acción para la atención a la población afectada, considerando las particularidades de cada caso en coordinación con los GAD y demás entidades competentes.

El Manual del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) establece las acciones que deben ejecutar las instituciones integrantes de los COE en los niveles nacional, provincial, municipal-metropolitano.

Dicho Manual designa al MIDUVI como la institución líder a nivel nacional y provincial de la Mesa Técnica de Trabajo 7 (MTT-7), referida a Infraestructura Esencial y Vivienda, cuya misión es “coordinar las acciones oportunas para evaluar la habitabilidad de las edificaciones esenciales y viviendas; dirigir los protocolos de derrocamiento y demolición, rehabilitar y reconstruir la infraestructura afectada”.

En este marco, y en función de la magnitud del evento, el ente rector de hábitat y vivienda elaborará un plan de acción para la atención a las personas damnificadas en casos de emergencia, desastres de origen natural, fuerza mayor o caso fortuito, que considere las características del evento ocurrido y las particularidades del territorio, con la finalidad de reducir y no crear nuevas vulnerabilidades en el territorio y población afectada. El plan de acción deberá partir de un diagnóstico en materia de hábitat, vivienda, construcción y planeamiento urbanístico, a fin de establecer líneas de actuación desde una visión integral del territorio enmarcadas en las competencias de MIDUVI y en articulación con los diferentes actores que tienen injerencia en el territorio.

Este instrumento debe plantear la continuidad de acciones en una fase de transición hacia la recuperación. Para el efecto, se deberán establecer fases de intervención considerando los diferentes tipos de recursos (económico, logístico, humano, entre otros) disponibles para la atención. La propuesta planteada debe ser participativa y fortalecer la gestión local, en el marco de la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno y de las propias comunidades afectadas. Como parte de estas actuaciones frente a emergencias, el MIDUVI entregará un subsidio destinado a la construcción o adjudicación de vivienda o a la reparación de vivienda recuperable. Las disposiciones aplicables en este sentido son:

- La reparación de viviendas se orienta a las viviendas semaforizadas en color Amarillo y Rojo que pueden ser recuperables.
- La construcción de vivienda nueva en terreno propio se aplica a viviendas semaforizadas en color Rojo que no pueden ser recuperables y han sido declaradas en situación de ruina.
- La construcción de vivienda en terreno de propiedad del Estado se aplica en caso de que los beneficiarios no cuentan con un terreno adecuado.

Población Objetivo

Núcleos familiares afectados a causa de una emergencia, desastre de origen natural, fuerza mayor y casos fortuitos.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Creamos Vivienda Empresa Pública; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda; GAD municipales y metropolitanos; Comité de Operaciones de Emergencia.

Nivel de colaboración: Secretaría de Gestión de Riesgos; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Consejos Nacionales para la Igualdad; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda; ciudadanía en general.

E3. Impulsar el arrendamiento social como alternativa de acceso a la vivienda

IP 4. Arrendamiento social con o sin opción de compra

Descripción

En el Decreto Ejecutivo Nro. 405 se contempla un subsidio parcial para el arrendamiento con opción a compra. El arrendamiento social es el mecanismo contractual celebrado por escrito, mediante el cual la entidad autorizada en calidad de arrendador se obliga a entregar el uso, goce y posesión de un inmueble de propiedad del Estado, destinado a vivienda, de manera temporal, a cambio del pago de un canon de arrendamiento durante un plazo determinado. Dentro de este esquema el Estado puede otorgar al arrendatario un subsidio que le permita acceder al bien arrendado.

De acuerdo con el artículo 25 del Decreto Ejecutivo Nro. 405, el arrendamiento social con opción a compra es el mecanismo contractual celebrado por escrito, por el cual la persona natural o jurídica competente en calidad de arrendador se obliga a ceder temporalmente al beneficiario el uso y habitación de un bien inmueble de vivienda de interés social, para destinarlo única y exclusivamente a vivienda, a cambio del pago de un canon de arrendamiento durante un plazo forzoso y un plazo máximo para ejercer la opción de compra, el cual se establece en el respectivo contrato.

Población objetivo

Población que, por su situación económica y social, no puede acceder al mercado de alquileres y no cuenta con un ahorro inicial para acceder a un crédito hipotecario, principalmente población en condiciones de movilidad, jóvenes y adultos mayores.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos.

Nivel de colaboración: Registro de la Propiedad.

Nivel de participación: Consejos Nacionales para la Igualdad; Secretaría de Derechos Humanos; Defensoría del Pueblo de Ecuador; ciudadanía en general.

4.2.2. A2. Gestión de suelo para hábitat y vivienda

Esta línea de acción atiende las problemáticas relacionadas con el déficit, la informalidad y la precariedad en la localización de la vivienda, así como los problemas urbanos asociados a la expansión de las ciudades y la distribución inequitativa de los sistemas de soporte. En respuesta a

ello, contempla mecanismos para la identificación y aprovechamiento del suelo servido, bien localizado y fuera de zonas de riesgo, priorizando la cercanía a servicios de soporte.

Con este fin, se plantea una adecuada coordinación multinivel con los GAD, a cargo de la competencia de la gestión de suelo. Además, se contemplan mecanismos para la implementación eficiente de los instrumentos de planificación y gestión actualmente existentes, considerando un enfoque de sostenibilidad y la debida correspondencia con las políticas y estrategias del ente rector de hábitat y vivienda.

Objetivo

Desarrollar e implementar instrumentos de gestión de suelo para hábitat y vivienda en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Base legal

El artículo 60 de la LOOTUGS contempla entre los instrumentos de regulación del mercado del suelo a los bancos de suelo. En su artículo 70 señala que el Estado central, a través del ente rector del hábitat y vivienda, podrá generar bancos de suelo para proyectos de vivienda de interés social. La LOVIS, por su parte, dispone en sus artículos 21, 22 y 23 que los planes de vivienda se desarrollarán en suelo urbano o rural que esté dotado de infraestructura y que cumpla con todos los parámetros y requerimientos definidos para el proceso de Banco de Suelo para Vivienda de Interés Social.

En el mismo sentido, el artículo 54 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales señala que la regularización de la posesión de vivienda sobre la tierra rural estatal es competencia exclusiva del ente rector de hábitat y vivienda en coordinación con los GAD respectivos. Además, el artículo 66 dispone que, en los casos de adjudicación de tierras rurales de vivienda por parte del Estado a poseedores individuales, el valor será fijado por el ente rector de hábitat y vivienda, para lo cual este mismo artículo establece las condiciones de pago aplicables.

Estrategias e instrumentos de implementación

E4. Incrementar la oferta accesible de suelo adecuado para vivienda

IP 5. Banco de Suelo para Vivienda de Interés Social

Descripción

El Reglamento a la LOOTUGS determina en su artículo 45 varias condiciones sobre los bancos de suelo. El artículo 47 establece que el MIDUVI es responsable de definir el funcionamiento del Banco de Suelo a nivel nacional y del Comité Técnico de Validación de Suelos. En este marco, mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0008-A suscrito el 27 de abril de 2022 se expidieron los “Lineamientos para la Conformación y Funcionamiento del Banco de Suelo Nacional y el Comité Técnico de Validación de Suelos”, reformado mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIDUVI-MIDUVI-2022-0011-A suscrito el 16 de junio de 2022.

El Banco de Suelo para Vivienda de Interés Social es un instrumento de gestión del suelo a través del cual se identifican y califican predios destinados a vivienda de interés social que cumplan con los parámetros establecidos por el MIDUVI. La conformación y el funcionamiento del Banco de Suelo y el Comité Técnico de Validación de Suelos, así como el procedimiento para la postulación, inspección, registro, validación, calificación y aprobación de predios, son gestionados por la Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros del MIDUVI.

En función de las prioridades de intervención establecidas en el PNHV para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, esta Subsecretaría solicita la postulación de predios. Si los predios cumplen con los requisitos establecidos, se dispone su registro con un código único de identificación. Una vez ingresado al Banco de Suelo Nacional se realiza un análisis de proximidad espacial para su validación y se convoca al Comité Técnico de Validación de Suelos para su calificación. Finalmente, la Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastro remite al ente rector de riesgos y emergencias los polígonos de los predios validados con la finalidad de que se genere el reporte preliminar sobre riesgos. Con base en dicho análisis se aprueba el predio o, en caso de existir observaciones, se notifica el estado de calificación del predio con el fin de que se realice la subsanación respectiva.

A partir de los predios aprobados en el Banco de Suelo Nacional, la Subsecretaría gestiona la suscripción de convenios marcos de cooperación interinstitucional. El objeto de estos convenios es la transferencia de dominio a nombre del ente rector de hábitat y vivienda o de la empresa ejecutora de vivienda de los predios priorizados anualmente por la Subsecretaría de Vivienda con base en el PNHV.

Población objetivo

Hogares de escasos recursos económicos que no cuentan con una vivienda permanente ni son propietarios de un terreno y que cumplen los requisitos establecidos para acceder a una vivienda con subsidio total o parcial en terrenos urbanizados por el Estado.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros

Nivel de coordinación: Subsecretaría de Vivienda; Comité Técnico de Validación de Suelos; MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; Creamos Vivienda Empresa Pública; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda.

Nivel de colaboración: Secretaría de Gestión de Riesgos; instituciones públicas en general; agentes privados de la construcción; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda; ciudadanía en general.

E5. Fortalecer la seguridad jurídica en la gestión del suelo y la vivienda

IP 6. Programa de Titulación de Suelo y Vivienda

Descripción

El artículo 14 del Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 416 del 5 de mayo de 2022, establece que el ente rector de hábitat y vivienda receptorá las solicitudes de poseionarios de tierras rurales destinadas u ocupadas para vivienda a favor de campesinos y campesinas que se encuentren en posesión de tierras rurales estatales. Estas solicitudes deben cumplir los requisitos y procedimientos siguientes:

- Tener una dimensión de hasta dos mil metros cuadrados (2000 m²);
- Contar con una vivienda habitada en el área; y,
- Cumplir con la dimensión del predio rural mínimo de conformidad con las regulaciones establecidas por el GAD competente, las cuales deberán ser establecidas en cumplimiento de los parámetros emitidos por la autoridad agraria nacional.

En este marco, el programa Creamos Patrimonio tiene como objetivo regularizar la tenencia del suelo y la entrega de títulos de propiedad en el sector rural a través de la utilización de una plataforma con tecnología *blockchain*. Debido a la sensibilidad de la información generada en la regularización y adjudicación de predios rurales ocupados o destinados para vivienda, es necesario incorporar tecnología que permita garantizar la inmutabilidad de la información procesada. *Blockchain* es una tecnología de registro distribuido mediante la cual se genera un libro mayor compartido e inmutable que facilita el registro de transacciones e incrementa la confianza en el levantamiento de la información técnica de los poseionarios y la información planimétrica (Kossow y Dykes 2018).

Población objetivo

Posesionarios de vivienda en zonas rurales dentro de predios de hasta 2.000 metros cuadrados, que cumplan con las condiciones de lote mínimo establecidas por el GAD municipal respectivo.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros

Nivel de coordinación: Subsecretaría de Vivienda; MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; GAD parroquiales rurales.

Nivel de colaboración: Registro de la Propiedad; Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador; Ministerio de Agricultura y Ganadería; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; organizaciones campesinas; ciudadanía en general.

4.2.3. A3. Apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat

La producción social surge como una acción territorial orientada a solucionar los problemas derivados del crecimiento expansivo, insostenible y desarticulado de los asentamientos humanos.

Esta línea de acción incorpora la gobernanza colaborativa y la participación ciudadana en la construcción y modelado de la vivienda y el hábitat. Entre otras implicaciones, esto conduce a considerar la interdependencia entre la vivienda, el espacio público, las zonas productivas, las soluciones de conectividad y los otros sistemas públicos de soporte, así como fomentar procesos organizativos, de coordinación y colaboración con múltiples actores locales y nacionales.

Por medio de la producción social, se busca generar espacios habitables, seguros y adecuados al medio. Con este fin, se focalizará la inversión de recursos en intervenciones integrales y territorializadas que sean acordes a los principios de equidad, no discriminación y sostenibilidad. Además, se plantea la reivindicación y repotenciación de la construcción vernácula, contemplando materiales y prácticas tradicionales, así como el fomento a la gestión y organización comunitaria.

Objetivo

Brindar asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la producción social de la vivienda y el hábitat.

Base legal

Los artículos 30 y 31 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen los derechos a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna y al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. El artículo 248 reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación. El artículo 319 contempla también diversas formas de organización de la producción en la economía, entre ellas las comunitarias y las cooperativas, mientras que el artículo 321 garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, las cuales deben cumplir la función social y ambiental de toda propiedad. El artículo 415 dispone la adopción de políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que permitan regular el crecimiento urbano y el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes.

En su artículo 28, la LOVIS identifica como fines de la producción social del hábitat la potenciación de las acciones autogestionarias sin fines de lucro; la participación de los destinatarios en el proceso de planificación, gestión y ejecución de las soluciones habitacionales; la integración de sectores de bajos ingresos en la producción de vivienda; el acceso a vivienda de grupos de atención prioritaria y la resolución del déficit habitacional. El artículo 34 de esta ley declara de interés general a las cooperativas de vivienda, definiéndolas como instrumento para el desarrollo económico y social, el fortalecimiento de la democracia y la distribución de la riqueza. Además, establece que el Estado garantizará y promoverá su constitución, libre desarrollo, fortalecimiento y autonomía. El artículo 45 contempla más específicamente la entrega de un subsidio para la construcción en minga de vivienda, el mismo que debe incluir la entrega de materiales, así como capacitación, asesoría y supervisión técnica en la construcción.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria dispone en su artículo 26 que el objeto de las cooperativas de vivienda es la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y actividades vinculadas con estas en beneficio de sus socios. Por su parte, la Ley Orgánica de Discapacidades consagra en su artículo 4 como uno de sus principios el de accesibilidad, especificando que implica la garantía del acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte y a otros servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, así como la eliminación de obstáculos que dificulten el goce y ejercicio de sus derechos.

Estrategias e instrumentos de implementación:

E6. Promover la autoproducción de vivienda, la vivienda cooperativa y la vivienda rural

IP 7. Apoyo a la autoproducción de vivienda

Descripción

El programa de autoproducción de vivienda ofrece acompañamiento técnico y social al proceso de planificación, capacitación para la construcción, supervisión técnica y financiamiento o entrega de materiales para la construcción o mejoramiento de vivienda, contemplando la participación de mano de obra calificada y de los propietarios o poseedores legítimos de las viviendas. Este programa se encuentra en fase de diseño.

Población objetivo

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de mejorar o construir una vivienda en terreno propio.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda.

Nivel de colaboración: Ministerio de Inclusión Económica y Social; ONU Hábitat; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Nivel de participación: Consejos Nacionales para la Igualdad; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; academia; colegios y organizaciones de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

IP 8. Vivienda cooperativa

Descripción

Este programa comprende el acompañamiento a la organización cooperativa, apoyo técnico al diseño y producción de la vivienda y financiamiento a la vivienda cooperativa. Los proyectos de vivienda cooperativa podrán desarrollarse en un terreno de propiedad de la cooperativa o de propiedad del Estado que será traspasado a la cooperativa en condición de propiedad colectiva. El programa incluirá

acompañamiento social y apoyo técnico en el proceso de diseño, planificación y gestión de las soluciones habitacionales, procurando fortalecer la organización social. También se contempla la entrega de subsidios que garanticen la asequibilidad de la vivienda. Este programa se encuentra en fase de diseño.

Población objetivo

Cooperativas de vivienda que incluyen población en situación de pobreza o vulnerabilidad y/o núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de construir una vivienda propia de hasta 178 SBU.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda; organizaciones cooperativas de vivienda.

Nivel de colaboración: Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio del Trabajo; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; ONU Hábitat; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; academia; colegios y organizaciones de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

IP 9. Comunidades productivas

Descripción

Este programa busca reducir el déficit habitacional en las zonas rurales mediante la dotación de vivienda de interés social, digna y adecuada, a la población rural, con énfasis en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Su propósito es contribuir al desarrollo económico y productivo de las comunidades y la mejora de la calidad de vida de la población rural. El programa ofrece una oportunidad para el desarrollo territorial rural mediante el fortalecimiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de determinadas comunidades que presentan dinámicas productivas con valor cultural. Se plantea incentivar los emprendimientos comunitarios y generar empleo digno en la zona, impulsando la interacción y potenciando el desarrollo físico e intelectual de todos los usuarios en articulación con otras carteras de Estado y los GAD.

Población objetivo

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de adquirir una vivienda propia de hasta 178 SBU y que se encuentran asentados en zonas rurales y cuentan con una iniciativa productiva comunitaria.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Subsecretaría de Vivienda; GAD municipales y metropolitanos; GAD parroquiales rurales; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda.

Nivel de colaboración: Ministerio de Inclusión Económica y Social; Unidad de Registro Social; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio del Trabajo; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; organizaciones campesinas; academia; colegios y organizaciones de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

4.2.4. A4. Mejora integral del hábitat

Esta línea de acción se propone generar y articular intervenciones que mejoren la calidad del hábitat a nivel de las comunidades y asentamientos. Responde a la insuficiencia de espacios públicos y su inadecuación a la diversidad de necesidades y condiciones de sus potenciales usuarios, así como al deterioro de las condiciones sociales, físicas y de dotación de servicios y equipamientos de los barrios. Se fundamenta en una perspectiva integral del hábitat que reconoce la relevancia del tejido social y la organización comunitaria, manifestado en el papel activo de las personas y grupos en apropiarse, producir, valorizar y mejorar su hábitat.

Objetivo

Promover la mejora integral del hábitat.

Base legal

La Constitución reconoce en su artículo 30 el derecho de las personas a un hábitat seguro y saludable con independencia de su situación social y económica, así como el derecho al disfrute pleno de los espacios públicos de la ciudad (art. 31) y el derecho a acceder y participar del espacio público (art. 23). Para garantizar el derecho al hábitat y la vivienda digna, el Estado deberá, entre otras cosas, dotar de espacios públicos y áreas verdes (art. 375, 4). La LOOTUGS identifica el espacio público como parte de los sistemas públicos de soporte (art. 5, 7), definiéndolo como espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, con fines sociales recreacionales o de descanso, en los que se realizan actividades de intercambio y diálogo entre miembros de la comunidad, y que forman parte de los sistemas públicos de soporte. Esta norma establece entre los fines de la función pública del urbanismo la garantía de un espacio público de calidad (art. 4, 7).

E7. Impulsar intervenciones integrales en barrios

IP 10. Mejoramiento integral de barrios

Descripción

Este programa busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social. Se desarrolla mediante un proceso participativo continuo y organizado orientado a la creación de una agenda barrial en la que se identifique de manera conjunta y acordada las necesidades y problemáticas del barrio.

En concordancia con las agendas barriales, se ejecutarán proyectos de mejoramiento y construcción de los espacios públicos (parques, plazas y aceras) y de los entornos urbanos de las familias vulnerables, que impacten positivamente en las condiciones socioeconómicas de la población. Desde una perspectiva integral, las intervenciones reconocerán las interrelaciones entre los aspectos económicos, sociales y ambientales, con enfoque en la gestión de riesgos y cambio climático.

Para el logro de sus objetivos, el programa desarrollará las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico a los GAD municipales en el proceso de elegibilidad del barrio a ser intervenido.
- Desarrollo participativo de agendas barriales y planes de gestión comunitaria.
- Ejecución de obras de mejoramiento de barrios y equipamiento urbano, en atención a las demandas territoriales.
- Construcción de parques y plazas.
- Mejoramiento de espacios públicos deteriorados.
- Mejoramiento de las condiciones del entorno urbano (imagen urbana).
- Calificación de familias de los barrios intervenidos para el otorgamiento de incentivos de mejoramiento de vivienda.

Este programa se encuentra en fase de diseño.

Población objetivo

Población de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público

Nivel de coordinación: MIDUVI-ni vel desconcentrado; Subsecretaría de Vivienda; GAD municipales y metropolitanos; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda.

Nivel de colaboración: Asociación de Municipalidades del Ecuador; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; ONU Hábitat; Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Comunidades y organizaciones barriales y/o vecinales; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público; academia; colegios y organizaciones de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

E8. Aumentar la disponibilidad de espacio público seguro e inclusivo

IP 11. Espacio público seguro e inclusivo

Descripción

En el marco del Contrato de Préstamo Nro. 4634/OC-EC suscrito el 9 de septiembre del 2019 por la República del Ecuador y el BID, referido al programa “Apoyo a la Inclusión Social de Personas con Discapacidad en Ecuador”, se ejecuta el componente “Accesibilidad a espacios recreativos públicos” correspondiente a “Parques Inclusivos” a cargo del MIDUVI. Se desarrolla como un plan para contribuir a la inclusión de personas con discapacidad a través del ciclo de vida, mediante mejoras en la recreación, considerando entornos que garanticen la movilidad y circulación de todas las personas en espacios libres de barreras físicas, fomentando la participación, interacción, diversión y potenciación del desarrollo físico e intelectual de todos los usuarios. Su objetivo es facilitar la integración de niños, niñas y adultos con y sin discapacidad en espacios públicos de recreación. En este marco, se plantea la implementación de zonas inclusivas en parques consolidados y dentro de proyectos de vivienda de interés social a nivel nacional, los cuales incluyen juegos modulares que integran a la población con y sin discapacidad.

Población objetivo

Población con y sin discapacidad mayor de un año en condiciones de vulnerabilidad o pobreza.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos.

Nivel de colaboración: Ministerio de Economía y Finanzas; Asociación de Municipalidades del Ecuador; instituciones financieras en general; ONU Hábitat; Banco Interamericano de Desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades; comunidades y organizaciones barriales y/o vecinales; organizaciones sociales cuyo objeto es espacio público; ciudadanía en general.

4.2.5. A5. Fomento al Desarrollo Urbano Sostenible

Esta línea de acción se orienta a lograr y reforzar el equilibrio entre los principios de sostenibilidad ambiental, económica y social en los procesos de desarrollo urbano. Con ese fin, se diseñan y articulan instrumentos que promueven, incentivan y priorizan las alternativas de desarrollo sostenible en tanto mecanismos para hacer frente al cambio climático y la desigualdad de oportunidades, buscando satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos de las futuras generaciones.

Esta línea de acción se enfoca en la búsqueda de metas comunes bajo un enfoque multisectorial, multinivel y multiactor, por medio de un trabajo articulado que permita dar cumplimiento a los ODS. Se contemplan instrumentos para la generación de intervenciones con criterios de sostenibilidad y mecanismos para su validación, así como incentivos que promuevan el desarrollo urbano sostenible.

Objetivo

Promover, incentivar y priorizar el Desarrollo Urbano Sostenible.

Base legal

La Constitución de la República del Ecuador reconoce en su artículo 14 el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad. Para ello, establece en el artículo 395 que el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado, que asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. De manera más específica, señala en su artículo 285 que la política fiscal tendrá como uno de sus objetivos específicos la generación de incentivos orientados a la producción de bienes y servicios que sean socialmente deseables y ambientalmente aceptables. El artículo 413 indica que el Estado promoverá la eficiencia energética, así como el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas.

La LOVIS incluye en su artículo 5 la sostenibilidad entre los conceptos generales que rigen el hábitat y la vivienda de interés social. De igual modo, el artículo 5 de la LOOTUGS establece la sustentabilidad entre los principios rectores del ordenamiento territorial y el planeamiento del uso y gestión del suelo, disponiendo que la gestión de estas competencias promueva el desarrollo sustentable, el manejo eficiente y racional de los recursos, y la calidad de vida de las futuras generaciones.

Estrategias e instrumentos de implementación:

E9. Promover modelos, prácticas y estándares de gestión sostenible del desarrollo urbano.

IP 12. Vivienda e infraestructura sostenible

Descripción

La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal identifica en su artículo 31 como prioridad del Estado los proyectos de

vivienda de interés social y específica que se priorizarán las tecnologías constructivas que favorezcan el uso de materiales locales sustentables. Acorde a un enfoque de economía circular, el Reglamento de esta Ley establece en su artículo 16, literal m, que “se considerará dentro del sector de industrias de materiales de construcción sustentable a las empresas dedicadas a la elaboración de materiales que sean renovables y reciclables o reciclados, cuyo proceso de extracción, manufactura, uso y disposición final, generen un bajo impacto ambiental. Asimismo, se entenderán por industria de tecnología de construcción sustentable a las actividades encaminadas a reducir el impacto ambiental y/u optimizar recursos en los procesos de construcción, remodelación o adecuación de edificaciones o viviendas”.

Como parte de los esfuerzos para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el sector de la construcción, el MIDUVI desarrollará tipologías de vivienda que utilicen materiales de bajo impacto ambiental y cuya huella de carbono sea menor a la de los materiales convencionales, así como aplicará criterios de eficiencia energética en cuanto al consumo de agua y energía. Al respecto, al menos un 30% de la infraestructura y vivienda que se construya dentro de los proyectos gubernamentales debe incluir estas disposiciones. De esta manera se plantea apoyar el desarrollo de vivienda sostenible mediante la inversión estatal y se visibilizarán las alternativas existentes a través de las intervenciones públicas.

Población Objetivo

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como los núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de adquirir una vivienda propia de hasta 178 SBU.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Vivienda.

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público; Gabinete Sectorial Productivo; GAD municipales y metropolitanos; Creamos Vivienda Empresa Pública; empresas públicas de GAD dedicadas a construcción de vivienda.

Nivel de colaboración: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; ONU Hábitat; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; AEI; Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible; Consejo Ecuatoriano de Edificación Sustentable; Organización Internacional del Bambú y el Ratán; ciudadanía en general.

IP 13. Renovación urbana

Descripción

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025 establece los sectores priorizados para la adaptación al cambio climático en el Ecuador, incluyendo entre ellos al sector de asentamientos

humanos. El objetivo específico 8 dispone “implementar medidas para incrementar la capacidad de respuesta de los asentamientos humanos para enfrentar los impactos del cambio climático” e incluye lineamientos referidos a la promoción del “acceso a vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, que hayan incorporado en su diseño elementos que les permitan enfrentar los impactos atribuidos al cambio climático”. Asimismo, reconoce al MIDUVI y a los GAD como corresponsables para la implementación de dichas medidas.

En este marco, el programa de refuncionalización de inmuebles públicos y reciclaje de vivienda se orienta a generar programas habitacionales bien localizados, articulados a la planificación de las ciudades y que permitan reducir el uso del automóvil y aporten a la movilidad sostenible a través de la recuperación de zonas urbanas degradadas o en proceso de degradación, reduciendo en consecuencia las presiones hacia la expansión de las ciudades. Busca además contribuir a la gestión eficiente y sostenible del suelo, promoviendo su aprovechamiento en altura en las zonas consolidadas y la generación de espacios verdes dentro de los programas habitacionales. Esto con el fin de facilitar un vínculo cercano y saludable con la naturaleza y satisfacer en el mismo lugar las necesidades de recreación. El programa además contempla la sensibilización ciudadana y la corresponsabilidad, orientada a promover el cambio de hábitos y percepciones tanto en productores como consumidores y el apoyo y fortalecimiento a los GAD municipales para el desarrollo de modelos territoriales sostenibles y resilientes.

Población Objetivo

Grupos de atención prioritaria y población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como los núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de adquirir una vivienda propia de hasta 178 SBU.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público; otras empresas e instituciones públicas.

Nivel de colaboración: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; instituciones financieras en general; agentes privados de la construcción; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda; Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible; ciudadanía en general.

IP 14. Premio Hábitat Ecuador

Descripción

El Premio Hábitat Ecuador está dirigido a los 221 GAD municipales del país. Su objetivo es promover el desarrollo urbano sostenible mediante la formulación e implementación de proyectos innovadores

que contribuyan al cumplimiento de las metas de la Contribución Determinada a nivel Nacional frente al cambio climático (NDC por sus siglas en inglés) y aporten a una recuperación verde de las ciudades.

Es organizado por el MIDUVI en conjunto con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco de Desarrollo del Ecuador (BdE), como entidades que actualmente lideran el desarrollo de un marco normativo y de políticas públicas referentes a la gestión del cambio climático y su financiamiento.

Se reconoce y premia a los mejores proyectos de desarrollo urbano sostenible en tres categorías:

- Hábitat y territorio;
- Cambio climático y gestión de recursos; y,
- Recuperación verde, uso y gestión del suelo.

Las propuestas ganadoras reciben asistencia técnica y acceso a financiamiento a través del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BdE para la implementación de sus propuestas.

Población Objetivo

GAD municipales del Ecuador

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público.

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; empresas públicas de GAD en general.

Nivel de colaboración: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Asociación de Municipalidades del Ecuador; Ministerio de Economía y Finanzas; Banco de Desarrollo del Ecuador; ONU Hábitat; CAF; Cooperación Alemana GIZ.

Nivel de participación: Academia; organizaciones sociales cuyo objeto es hábitat y espacio público; ciudadanía en general.

IP 15. Certificación Nacional de Sostenibilidad

Descripción

El fomento a la construcción sostenible requiere identificar, medir y comparar las prácticas de edificación sostenible con el fin de promoverlas y priorizarlas dentro de las intervenciones públicas. Para esto se requiere definir ciertos estándares nacionales basados en principios de eficiencia energética y reducción de emisiones de GEI. En esta línea, se plantea la implementación de la Certificación Nacional para Edificaciones Sostenibles Ecuatoriana, mediante la cual se avalará e incentivará la construcción sostenible en el país.

Población Objetivo

Constructores (personas naturales y/o jurídicas) que promueven la construcción sostenible en Ecuador.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público.

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; empresas públicas de GAD en general.

Nivel de colaboración: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Asociación de Municipalidades del Ecuador; agentes privados de la construcción; instituciones financieras en general; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Academia; Consejo Ecuatoriano de Edificación Sustentable; colegios y organizaciones de profesionales de la construcción.

4.2.6. A6. Asistencia técnica a gobiernos y actores locales

Esta línea de acción se dirige a promover y afianzar la rectoría institucional del MIDUVI en materia de hábitat y vivienda, movilizando sus competencias y recursos con el fin de fortalecer las capacidades de los GAD para una gestión efectiva del suelo, los servicios y los espacios públicos. El trabajo coordinado y articulado entre el gobierno nacional y los gobiernos locales es primordial para reducir las brechas en el financiamiento y ejecución de proyectos integrales y sostenibles en materia de hábitat y vivienda. Bajo esta línea de acción se promoverá el fortalecimiento integral de capacidades institucionales y técnicas de los GAD y los actores locales, así como la formulación de lineamientos técnicos y normativos que garanticen el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna y adecuada, en correspondencia con un enfoque de equidad y no discriminación.

Objetivo

Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los actores locales para la gestión de proyectos de hábitat y vivienda.

Base Legal

El artículo 415 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado central y los GAD adopten políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo. El artículo 147 del COOTAD señala que el gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna. El artículo 90 de la LOOTUGS establece que la facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano, le corresponde al gobierno nacional, mientras que los GAD municipales y metropolitanos definirán y

emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales.

Estrategias e instrumentos de implementación:

E10. Promover el fortalecimiento de la gobernanza urbana local

IP 16. Programa de fortalecimiento de capacidades

Descripción

El programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a GAD municipales y actores locales incluye procesos y actividades de socialización, capacitación y asesoría técnica sobre instrumentos técnicos y normativos aprobados y/o expedidos en materia de hábitat y espacio público y relativos a la Norma Ecuatoriana de Construcción (NEC). Su objetivo es incrementar las capacidades de planificación, rectoría, coordinación y gestión del Estado y de los diferentes actores en el Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda, así como incrementar la eficiencia institucional y el desarrollo del talento humano del MIDUVI.

Población Objetivo

Personal del MIDUVI
GAD municipales del Ecuador
Organizaciones barriales y civiles

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público.

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; Gabinete Sectorial Productivo.

Nivel de colaboración: Asociación de Municipalidades del Ecuador; agentes privados de la construcción; instituciones financieras en general; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Academia; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público; colegios y organismos de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

IP 17. Desarrollo de normativa secundaria y lineamientos técnicos

Descripción

Este instrumento da cumplimiento a las atribuciones de regulación del MIDUVI. El desarrollo de normativa secundaria y lineamientos técnicos comprende una unidad de gestión prioritaria en el fortalecimiento institucional de la gestión del hábitat y la vivienda en Ecuador. Entre las atribuciones de la institución se incluyen emitir normativas técnicas de vivienda y sobre proyectos de vivienda, sobre producción social del hábitat y para el desarrollo urbano. Para este fin, la unidad correspondiente se articulará y coordinará con todas las áreas y actores involucrados.

Población Objetivo

GAD municipales del Ecuador
Sociedad civil

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público; Subsecretaría de Vivienda; Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Presidencia de la República; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; GAD municipales y metropolitanos; Gabinete Sectorial Productivo.

Nivel de colaboración: Asociación de Municipalidades del Ecuador; agentes privados de la construcción; instituciones financieras en general; organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Academia; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público; colegios y organismos de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

4.2.7. A7. Fortalecimiento de sistemas de información

Las intervenciones de la PUN deben partir del conocimiento preciso de los problemas existentes y de un diagnóstico confiable de las brechas cualitativas y cuantitativas en materia de hábitat y vivienda. Uno de los principales desafíos para la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones en esta materia es la falta de información abierta, accesible, actualizada, desagregada y de calidad.

El desarrollo tecnológico brinda un conjunto de oportunidades para la gestión integral y oportuna de información que deben ser aprovechadas. En este contexto, esta línea de acción procura el fortalecimiento y consolidación de los sistemas de información en materia de hábitat y vivienda, fomentando las capacidades territoriales para el acceso y generación de datos, así como su adecuada y oportuna incorporación en procesos de toma de decisiones basados en evidencia. El fortalecimiento de los sistemas de información contempla además directrices para la accesibilidad universal, concebidas para brindar garantías de que el acceso a la información incluya a los grupos en condición de vulnerabilidad.

Objetivo

Fortalecer y consolidar los sistemas de información de hábitat y vivienda.

Base Legal

El artículo 375 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda, para lo cual deberá generar información útil para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. En

concordancia con esta disposición constitucional, el artículo 147 del COOTAD especifica que el gobierno nacional, en ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda y en coordinación con los GAD metropolitanos y municipales, mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda. Este sistema suministrará información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riesgos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual contempla entre sus ejes la infraestructura digital, que abarca la digitalización de los sistemas de información, y el gobierno digital, incluyendo el gobierno de las tecnologías de información y comunicación (TIC). En el mismo sentido, define en su artículo 6 al gobierno digital como el uso estratégico de tecnologías digitales y datos en la administración pública en el marco de estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público.

Estrategias e instrumentos de implementación:

E11. Fortalecer la gestión integrada de la información sobre vivienda y hábitat.

IP 18. Catastro Nacional

Descripción

El Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado-IDE Catastral (SNC) centralizará en su infraestructura tecnológica la información catastral generada y gestionada por los 221 GAD municipales y metropolitanos del país con el fin de fortalecer su gestión territorial y suministrar información a las instituciones del gobierno nacional como apoyo para la elaboración de estudios, proyectos nacionales de inversión y generación de políticas públicas. Para este fin, el SNC contempla los siguientes componentes:

- Generación de información básica, temática, catastral urbana y rural, e interoperabilidad de la información urbana y rural.
- Fortalecimiento institucional a través de asesoría y acompañamiento técnico a los GAD municipales.
- Consolidación e integración del Sistema Nacional de Catastro Hábitat y Vivienda.
- Administración y supervisión.

Población objetivo

GAD municipales y metropolitanos e instituciones del gobierno nacional relacionadas con la planificación y gestión del territorio.

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; GAD municipales y metropolitanos; Secretaría Nacional de Planificación; Gabinete Sectorial Productivo; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Nivel de colaboración: Asociación de Municipalidades del Ecuador; Instituto Nacional de Estadística y Censos; agentes privados de la construcción; instituciones financieras en general; CAF; otros organismos multilaterales de financiamiento al desarrollo; organismos de la cooperación internacional.

Nivel de participación: Academia; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público; colegios y organismos de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

IP 19. Sistema de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda

Descripción

El Sistema Integral de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda (SIIDUVI) se implementó mediante Acuerdo Ministerial Nro. 058 de 23 de septiembre de 2011, en el que se dispone su utilización de forma obligatoria en toda la institución con el fin de transparentar y automatizar la gestión y planificación del MIDUVI, en particular en los módulos de planificación estratégica, incentivos de vivienda, información general y administración del sistema.

Con la finalidad de mejorar la gestión institucional, se ha venido desarrollando y depurando un sistema con información completa, confiable y única sobre los subsidios de vivienda entregados por el MIDUVI. De esta manera se previene la duplicación en el otorgamiento de los subsidios de vivienda, se brinda a la ciudadanía información de acceso público veraz y se aporta a las autoridades información estadística oportuna para la toma de decisiones. Este sistema deberá ser complementado con información relacionada con las competencias de suelo y de hábitat y la gestión que realiza el MIDUVI en estos ámbitos.

Población Objetivo

Población en general

Modelo de Gestión

Unidad ejecutora responsable: Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros; Subsecretaría de Hábitat; Subsecretaría de Vivienda.

Nivel de coordinación: MIDUVI-nivel desconcentrado; Secretaría Nacional de Planificación.

Nivel de colaboración: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Nivel de participación: Academia; organizaciones sociales cuyo objeto es vivienda, hábitat y/o espacio público; colegios y organismos de profesionales de la construcción; ciudadanía en general.

4.3. Presupuesto Referencial

A continuación, se presenta un presupuesto estimado por alternativa de acción en tres horizontes temporales: el corto plazo, entre 2023 y 2025 (tres años fiscales); el mediano plazo, entre 2026 y 2030 (cinco años fiscales); y el largo plazo, de 2031 a 2036 (seis años fiscales). Se distingue entre gasto permanente y de inversión (tabla 10).

Tabla 10. Presupuesto referencial de la PUN (MM USD)

Alternativas de Acción	Entidad / Unidad Responsable	Corto Plazo (2023-2025)	Mediano Plazo (2026-2030)	Largo Plazo (2031-2036)	Gasto Permanente	Gasto de Inversión	Total
Alternativas de acceso a la vivienda	Subsecretaría de Vivienda	898,94	1.561,58	1.833,89	X	X	4.294,42
Gestión de suelo para hábitat y vivienda	Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros	26,74	69,56	83,47		X	179,78
Apoyo a la producción social de la vivienda y el hábitat	Subsecretaría de Vivienda Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público	10,85	48,08	57,70		X	116,63
Mejora integral del hábitat	Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público	67,65	117,75	141,30		X	326,70
Fomento al Desarrollo Urbano Sostenible	Subsecretaría de Vivienda Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público	1,63	8,00	9,60	X	X	19,24
Asistencia técnica a gobiernos y actores locales	Subsecretaría de Vivienda Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros	-	0,50	0,60	X	X	1,10
Fortalecimiento de sistemas de información	Subsecretaría de Vivienda Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastros	147,31	3,57	4,29	X	X	155,17

Nota: Montos en dólares corrientes de Estados Unidos (USD).

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

4.4. Vinculación de la PUN con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

La PUN se vincula de manera directa con varios instrumentos del SNDPP, tal como se detalla en la tabla 7. En particular, se relaciona con el PND Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 a nivel nacional, con el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2021-2025 a nivel sectorial, y con el Plan Estratégico Institucional del MIDUVI 2021-2025 a nivel institucional (tabla 11).

Tabla 11. Instrumentos del SNDPP a los que se vincula la PUN

Nivel de planificación	Temporalidad	Instrumento del SNDPP con el cual se articula
Nacional	Mediano plazo (4 años)	Plan Nacional de Desarrollo
Sectorial	Mediano plazo (4 años)	Plan Nacional de Hábitat y Vivienda
Institucional	Mediano plazo (4 años)	Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

En el Anexo 1, se presenta el detalle de los instrumentos de planificación que se alinean con los objetivos, metas e indicadores de la PUN, en el marco del PND. Estos instrumentos servirán para las fases de coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política. Adicionalmente, en este anexo se detalla la vinculación de la PUN con instrumentos internacionales como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Debe tenerse en cuenta que el Ecuador adoptó mediante Decreto Ejecutivo 371 esta agenda como política pública del gobierno nacional, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en su alineación a la planificación y el desarrollo nacional.

5. Plan de Acción (Próximos Pasos)

5.1. Fase de coordinación (2023-2025)

A 2025, se habrá realizado la socialización de la PUN mediante estrategias de difusión institucional, la realización periódica de foros urbanos nacionales y territoriales, la participación activa del MIDUVI en instancias internacionales del ámbito del hábitat y la vivienda y acciones diversas de sensibilización y participación focalizada que incrementen el reconocimiento y legitimidad de la política.

A 2025, se contará con un manual y/o instructivo que sirva de guía para la armonización y alineación de las políticas y planes locales a los lineamientos y orientaciones de la PUN, con foco particular en los PUGS.

A 2025, se contará con guías y/u orientaciones específicas para la institucionalización de los ejes transversales de la PUN en la gestión institucional estratégica y operativa del MIDUVI.

A 2025, se habrán revisado y adecuado los instrumentos de desarrollo institucional del MIDUVI a la PUN con el fin de lograr una efectiva institucionalización de la misma en la estructura y funcionamiento de esta cartera de Estado.

A 2025, la participación del MIDUVI en los consejos, gabinetes y otras instancias colegiadas de coordinación interinstitucional e intersectorial estará guiada y guardará correspondencia con la PUN.

A 2025, el MIDUVI habrá logrado la incorporación de las metas climáticas de la PUN en las NDC del Ecuador.

A 2025, el MIDUVI trabajará estrechamente con los GAD municipales y metropolitanos para estimular la consistencia de sus intervenciones territoriales con los objetivos de la PUN.

A 2025, el MIDUVI trabajará estrechamente con otros actores e instituciones del sector público para involucrarlos en la implementación de los instrumentos de la PUN.

5.2. Fase de implementación (2025-2036)

A 2025, el MIDUVI impulsará el establecimiento de objetivos, metas e indicadores en el PND, el PNHV y el Plan Estratégico Institucional que reflejen en su totalidad y sean acordes con los establecidos en la PUN.

A 2025, el MIDUVI formulará su plan sectorial y plan estratégico institucional con base y en alineación total con la PUN, incorporando para ello todos los instrumentos de la PUN en sus estrategias y acciones sectoriales e institucionales.

A 2030, el MIDUVI, tras incorporar los instrumentos de la PUN en su plan sectorial y estratégico institucional, habrá alcanzado niveles de implementación de al menos 75% en cada uno de los 19 instrumentos de la PUN.

5.3. Fase de seguimiento (2023-2036)

A 2025, el MIDUVI incorporará en las guías y/o instructivos para la institucionalización de los ejes transversales de la PUN un modelo para el seguimiento de la gestión y los resultados de la implementación de estos ejes transversales.

A 2025, se habrá integrado y armonizado el seguimiento de la PUN a las obligaciones de rendición de cuentas del PND.

A 2025, se habrá integrado y armonizado el seguimiento de la PUN a la presentación de reportes e informes de la Agenda 2030 y la NAU.

A 2025, se habrán desarrollado mecanismos efectivos para el reporte de información de registros administrativos de los GAD municipales y metropolitanos al MIDUVI con fines de seguimiento de la PUN.

A 2030, el MIDUVI podrá medir el grado o nivel de alineación de los PUGS de los GAD municipales y metropolitanos a la PUN.

A 2030, se contará con sistemas actualizados, fortalecidos, transparentes e interoperables de gestión de la información de hábitat y vivienda.

A 2036, se habrán introducido innovaciones y se contará con datos de al menos tres (3) indicadores nacionales que permitan medir de manera más completa, válida y confiable el grado de cumplimiento de los derechos a una vivienda adecuada, a un hábitat seguro y saludable y a la ciudad.

5.4. Fase de evaluación (2025-2036)

A 2030, con apoyo técnico y financiero de organismos multilaterales y/o agencias de cooperación internacional y acorde con la guía de la SNP que se encuentre vigente, se elaborará y publicará un informe de evaluación de proceso de la PUN, el cual será socializado ampliamente y utilizado como guía para la elaboración e implementación de un plan de acción correctivo.

A 2036, con apoyo técnico y financiero de organismos multilaterales y/o agencias de cooperación internacional y acorde con la guía de la SNP que se encuentre vigente, se elaborará y publicará un

informe de evaluación de resultados de la PUN, el cual será socializado ampliamente y utilizado como guía para la formulación de una nueva política.

Glosario

Asentamiento humano: Conglomerado de pobladores que se asientan de modo concentrado o disperso sobre un territorio (LOOTUGS, art. 4, 1).

Cambio climático: Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, el cual altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 1).

Catastro: Sistema de información por parcelas que incluye una descripción geométrica de estas, representadas normalmente en un mapa catastral (Documento de políticas 10: Políticas de vivienda, p. 50)

Ciudad: Núcleo de población organizada para la vida colectiva a través de instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Comprende tanto el espacio urbano como el entorno rural que es propio de su territorio y que dispone de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos (LOOTUGS, art. 4,3).

Ciudad (Derecho a la): Consiste en el disfrute equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Se trata de un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en particular de los grupos vulnerables y marginados, el cual les confiere legitimidad a su acción y organización, con base en sus usos y costumbres, con el fin de lograr el ejercicio de la auto-determinación y un nivel adecuado de vida. Su ejercicio se basa en la gestión democrática de la ciudad, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Glossary of Hábitat III, p. 13; Constitución de la República del Ecuador, art. 31).

Ciudad inclusiva: Ciudades o centros urbanos, asentamientos, barrios y comunidades, que reconocen y garantizan el derecho de todos a participar en la construcción del ambiente construido y a beneficiarse del desarrollo urbano. Implica dar énfasis a los grupos más vulnerables y marginados promoviendo su participación en procesos de gobernanza y planificación y garantizando diversidad en la representación. Una ciudad inclusiva permite a todos acceder a servicios, empleos y oportunidades y a ser parte de la vida cívica y política de la ciudad (Glossary of Hábitat III, p. 8).

Ciudad segura: Ciudades o centros urbanos, asentamientos, barrios y comunidades, en las que no solo se previene efectivamente el delito y la violencia, sino que se promueven y garantizan los derechos individuales, incluyendo el derecho de la persona a la integridad física, social y psicológica. La seguridad constituye un fundamento para el despliegue de las capacidades, libertades, solidaridades, interculturalidad y creatividad humana y una condición para el desarrollo equitativo de todos los habitantes. Es un valor que se extiende a las comunidades y ciudades y permite la cohesión social y el bien común (Glossary of Hábitat III, p. 18).

Ciudad resiliente: Ciudades o centros urbanos, asentamientos, barrios y comunidades, capaces de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse, oportuna y eficientemente, de los efectos de las amenazas que pudieran afectarlas, de forma tal que preservan y restauran sus estructuras y funciones básicas. Implica ir más allá de reducir riesgos y busca mejorar el desempeño de las ciudades frente a múltiples riesgos (LOVIS, art. 5, m; Glossary of Hábitat III)

Ciudad sostenible: Ciudades o centros urbanos, asentamientos, barrios y comunidades, que realizan un manejo racional de los recursos naturales, reducen significativamente su explotación y minimizan sus impactos ecológicos, manteniéndose socio-económica y ecológicamente sostenibles en el largo plazo (Glossary of Habitat III, p. 13).

Coordinación: Facultad de concertar los esfuerzos institucionales múltiples o individuales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales, cuyo objetivo es evitar duplicación de esfuerzos por parte de las entidades que conforman el Ejecutivo o retrasos en la consecución de los objetivos de desarrollo. Esta coordinación puede darse entre entidades de diferentes sectores de políticas (intersectorial) y diferentes niveles de gobierno (multinivel) (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, art. 10.2, c).

Déficit habitacional: Se consideran en déficit habitacional las personas cuya vivienda, debido a los materiales o estado de sus paredes, piso y techo, son consideradas en déficit cualitativo o cuantitativo (INEC, 2022).

Déficit cualitativo de vivienda: Viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (INEC, 2022).

Déficit cuantitativo habitacional: Necesidades habitacionales que no se encuentran cubiertas y viviendas irre recuperables que deberían reponerse (MIDUVI, 2020).

Desarrollo urbano sostenible: Enfoque de desarrollo de las ciudades o centros urbanos, asentamientos, barrios o comunidades, orientado a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, garantizando un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ambientales. Resulta de procesos de planificación, construcción, renovación y consolidación urbana que restringen los impactos adversos en el entorno natural mientras garantizan la calidad de vida de sus poblaciones presente y futuras (IPCC 2018 p. 78; Glossary of Habitat III p. 16)

Equidad: Consiste en brindar un tratamiento justo a todos los grupos poblacionales y promover una distribución socialmente equilibrada de los costos, beneficios y oportunidades del desarrollo (ONU 2017).

Espacio público: Son los espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y contruidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que tienen lugar actividades colectivas, materiales o simbólicas, de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad (LOOTUGS, 2016).

Evaluación: Facultad de determinar, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades, en relación a los objetivos programados y en base a un sistema de indicadores de gestión y resultados (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, art. 10.2, d).

Expansión urbana: Fenómeno espacial por el que un conglomerado urbano se expande hacia fuera, incluso más allá de los suburbios, hacia la periferia. Su definición difiere de un país a otro y sus causas y efectos son diversos y pueden ser de orden económico, social o ambiental. En términos morfológicos, la expansión urbana se caracteriza por baja densidad, baja centralidad, baja proximidad, baja concentración y discontinuidad entre viejos y nuevos desarrollos urbanos (Documento de políticas 10: Políticas de vivienda, p. 57-8)

Gases de efecto invernadero: Componente gaseoso de la atmósfera, natural o antropógeno, que absorbe y emite radiación y, consecuentemente, ocasiona un efecto invernadero (IPCC 2018).

Género: Funciones y atributos contruidos socialmente de la mujer y el hombre, así como el significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos 2023, p. 13).

Gestión de riesgos: Planes, medidas, estrategias o políticas que tienen por objeto reducir la probabilidad de riesgos o las consecuencias de los riesgos, así como responder a dichas consecuencias (IPCC 2018).

Gobernanza colaborativa: Procesos y estructuras mediante los cuales los procesos de gobierno son realizados a través de consulta, discusión y negociación entre los actores afectados por las decisiones (Peters et al. 2022, 6).

Gobernanza democrática: Procesos y estructuras mediante los cuales los procesos de gobierno son realizados siguiendo reglas y procedimientos democráticos.

Gobernanza urbana: Procesos y estructuras mediante los cuales los procesos de gobierno son organizados y ejecutados en comunidades y ciudades, los cuales regulan la relación entre agencias públicas y actores de la sociedad civil (Mike Raco, in International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition), 2020, <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/urban-governance>).

Hábitat: Entorno en el que la población desarrolla la totalidad de sus actividades y en el que se concretan todas las políticas y estrategias territoriales y de desarrollo del gobierno central y

descentralizado. El hábitat incluye dimensiones económicas, sociales, culturales, urbanas y ambientales vitales para un real desarrollo sostenible, e implica la vivienda, salud, recreación, seguridad, educación, oportunidades de trabajo, servicios e infraestructura urbana, cohesión social, agua y ambiente sano, para garantizar la calidad de vida (LOVIS, art. 14).

Hábitat seguro y saludable (Derecho al): Consiste en el derecho a un entorno que garantice la seguridad física u ofrezca un espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. Integra procesos para el disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, y ejercicio pleno de la ciudadanía (Glossary de Hábitat III p. 7; LOVIS art. 14)

Habitabilidad: Implica contar con un hábitat seguro y saludable, con dotación de servicios básicos, respeto a la dignidad y el bienestar colectivo de las y los habitantes de las zonas urbanas y rurales (LOVIS, art. 5, I)

Implementación: Procesos y acciones que son adoptadas por diversas organizaciones y actores una vez una nueva política o norma ha sido adoptada con el fin de asegurar su materialización y efectos concretos (OCDE, A to Z of Public Governance Terms).

Índice de Capacidad Operativa de los GAD municipales: Mide la capacidad operativa promedio para gestionar el accionar de GAD, en función de los componentes de: planificación y ordenamiento territorial; gestión financiera y participación ciudadana.

Índice Verde Urbano: Cantidad de áreas verdes urbanas en donde predomina vegetación y elementos naturales del entorno, manejado (directamente o indirectamente) por entes públicos como (municipios, gobiernos provinciales, regionales o Estado) existentes dentro del territorio, dividido para el número de habitantes de las zonas urbanas.

Interculturalidad: Presencia e interacción equitativa de diversas culturas y posibilidad de generar expresiones culturales compartidas mediante el diálogo y el respeto mutuo (Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, art. 4.8).

Integración de políticas: Consiste en un proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas dirigidas a resolver un problema complejo a través de la alineación de múltiples programas y agencias (Cejudo y Michel 2017).

Movilidad urbana: Conjunto de sistemas y mecanismos de transporte que garantizan a los habitantes el acceso eficiente y de calidad a oportunidades, servicios, bienes y facilidades dentro de las ciudades (Glossary de Habitat III p. 16).

Paradigma de política: Conjunto de ideas normativas y analíticas que constituyen el marco de referencia para el diseño de una política y orientan la definición de sus objetivos e instrumentos (Peters 2018).

Participación ciudadana: Procesos y acciones mediante los cuales los ciudadanos se involucran en la gestión de los asuntos públicos, sea para recibir información, ser consultados, trabajar con las entidades públicas, colaborar con ellas o directamente adoptar las decisiones (IAP2 Spectrum of Public Participation).

Planificación: Facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, art. 10.2, f).

Política pública: Medio para garantizar los derechos de la población y promover el desarrollo. Consiste en un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo que responde a las necesidades de la población y genera oportunidades de desarrollo o da respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (Secretaría Nacional de Planificación 2022, Guía de Formulación, p. 4-6)

Política urbana nacional: Conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado, dirigido por el gobierno nacional, el cual coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo (ONU Hábitat 2014, “New Generation of National Urban Policies”)

Producción social del hábitat: Proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, destinado a satisfacer la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad y de las personas de los grupos de atención prioritaria, liderado por las organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, ya sea de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado (LOVIS, art. 27).

Rectoría: Facultad exclusiva del gobierno central de emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés nacional, en función de su importancia económica, social, política o ambiental (Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, art. 10.2, g).

Riesgos: Potencial de que se produzcan consecuencias adversas por las cuales algo de valor está en peligro y en las cuales un desenlace o la magnitud del desenlace son inciertos. Los riesgos pueden

afectar a la vida, medios de subsistencia, salud y bienestar, ecosistemas y especies, bienes económicos, sociales y culturales, servicios e infraestructura. Se derivan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición a lo largo del tiempo, el peligro y la probabilidad de que este ocurra (IPCC 2018).

Seguimiento: Proceso sistemático de observación, medición y análisis a fin de verificar la realización progresiva y avance de la política pública y sus resultados, con fines de control de gestión e insumo para la toma de decisiones, corrección de las acciones implementadas y como medio de alcanzar las metas establecidas (SNP 2021, Guía de Evaluación de Políticas Públicas, p. 14).

Sistemas de soporte: Infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios (LOOTUGS, art. 4,13).

Sostenibilidad: Manejo racional de los recursos naturales de manera que se garantice la calidad de vida de la ciudadanía y de las futuras generaciones (LOVIS, art. 5,a).

Territorio: Porción del espacio terrestre reclamada y/u ocupada por una persona, un grupo o institución. Constituye un lugar en el cual el sujeto y la comunidad arraigan y afirman sus valores (Sánchez Ayala 2015)

Transparencia: Disponibilidad de información sobre una institución en un modo que permite a otros actores o instituciones conocer y monitorear su funcionamiento y desempeño (Meijer 2013)

Transversalización: Estrategia de política pública orientada a incorporar en las prácticas y programas de actuación de las instituciones públicas objetivos o propósitos de relevancia general para cuyo logro la estructura organizacional clásica resulta inadecuada (Serra 2005).

Vivienda: Espacio delimitado por paredes y techo, de cualquier material de construcción, con entrada independiente, destinada para ser habitado por una o más personas; la misma que aun cuando no haya sido construida originalmente para tales fines, esté destinada a ser utilizada como vivienda. (INEC 2012).

Vivienda de interés público: En el contexto ecuatoriano, se refiere a la primera y única vivienda adecuada destinada a núcleos familiares de ingresos económicos medios, con acceso al sistema financiero y que, con el apoyo del Estado, pueden alcanzar la capacidad de pago requerida para satisfacer su necesidad de vivienda propia, que pueden acceder a crédito hipotecario con tasa de interés preferencial y que no han recibido un beneficio similar previamente. Su valor máximo oscila entre 178 y 229 salarios básicos unificados (Decreto 405, art. 22).

Vivienda de interés social: De manera general, es un componente del sistema nacional de vivienda que se financia con subsidios públicos, tiene por objeto reducir los alquileres y no se asigna a través de los mecanismos de mercado. En el contexto ecuatoriano, se refiere a la primera y única vivienda adecuada, de un valor máximo de hasta 178 salarios básicos unificados, destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como a los núcleos familiares de ingresos económicos bajos o medios, que tienen la necesidad de adquirir una vivienda propia y que no han recibido un beneficio similar previamente (Documento de políticas 10: Políticas de vivienda, p. 57; Decreto 405, art. 6)

Vivienda adecuada (Derecho a la): Se trata de una vivienda que cumple como mínimo con los siguientes requisitos: seguridad de la tenencia que brinde protección jurídica contra el desalojo forzoso, hostigamiento y otras amenazas; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, incluyendo agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, calefacción y alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos; asequibilidad, en el sentido de un costo que no dificulte el disfrute por sus ocupantes de otros derechos humanos; habitabilidad, referida a seguridad física, espacio suficiente y protección contra riesgos para la salud y peligros estructurales; accesibilidad, en cuanto a considerar las necesidades específicas de los grupos vulnerables y marginados; ubicación fuera de zonas contaminadas y peligrosas y que ofrezca acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, educación y otras instalaciones sociales; y adecuación cultural, tomando en cuenta y respetando la expresión de la identidad cultural. Este derecho abarca libertades esenciales como la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y el derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir; y el derecho a la libertad de circulación. Además, contiene otros derechos, como la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; y la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad (ONU Hábitat, Folleto Informativo 21, p. 3-4).

Vivienda informal (asentamiento informal): Viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana (Hábitat Worldmap 2017).

Referencias

Affordable Housing Institute. 2021. *Análisis Sectorial de la Vivienda en Ecuador* (Mimeo)

Banco Mundial. 2021. Diagnóstico de la Vivienda en Ecuador y Lineamientos para la Política de Vivienda Sostenible del Ecuador a 2036 (Mimeo)

BCE. 2019. *Reporte de pobreza, ingreso y desigualdad* disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaJun2019.pdf> acceso mayo 2023

CAF. 2014. “Reporte de síntesis: Proyecto Huella de Ciudades La Paz, Quito, Lima”. https://www.caf.com/media/8380/reporte_proyecto_huella_ciudades.pdf

Capano, Giliberto, Michael Howlett y M. Ramesh. 2023. “The Micro-Dimensions of Policy Design: A Key Challenge for Real-World Policy Practice”. doi:10.31124/advance.22270678.v1

CEPAL, MINURVI y ONU Hábitat. 2018. “Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe”. https://comunidades.cepal.org/ciudades/sites/ciudades/files/2020-02/PAR_es.pdf

CLAD. 2009. “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

CLAD. 2016. “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”. Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

CNIG. 2021. *Mujeres y hombres. Una mirada estratégica desde el género y las diversidades* disponible en <https://ecuador.unfpa.org/es/publications/mujeres-y-hombres-del-ecuador-en-cifras> acceso mayo 2023

_____. 2022. Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025 disponible en <https://www.igualdadgenero.gob.ec/agenda-nacional-para-la-igualdad-de-genero-anig-2021-2025/> acceso mayo 2023

Compton, Mallory, Joannah Luetjens y Paul ‘t Hart. 2019. “Designing for Policy Success”. *International Review of Public Policy* 1(2): 119-146.

CONADIS. 2017. *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021* disponible en <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/agenda-nacional-para-la-igualdad-de-discapacidades-2017-2021/> acceso mayo 2023

Corporación Latinobarómetro. 2013. “Informe 2013”. https://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

DPE. 2018. *Información estadística de casos referentes a personas adultas mayores llevados por la DPE* disponible en <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2191/1/DEOI-DPE-012-2018.pdf> acceso mayo 2022

Escorihuela, Irene, Marta Ribera y Natalia Caicedo. 2021. "Cities and human settlements free from discrimination". Documento de Global Platform for the Right to the City. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2022/02/05_Right-to-the-City-FreeDiscrimination_EN_v3.pdf

FLACSO, IPSOS y AECID. 2010. "Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina".

GTRM. 2022. *Evaluación conjunta de necesidades. Informe de resultados de Ecuador - mayo 2022* disponible en <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2022> acceso mayo 2023

Gutiérrez, Nelson, Tomas Ciuffardi, Claudia Rokx, Hugo Brousset y Nicholas Gachet. 2017. *Apuntando Alto. Retos de la lucha contra la Desnutrición Crónica en Ecuador*. Washington: Banco Mundial disponible en <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/APUNTANDO-ALTO-4-OCTUBRE-2018-ilovepdf-compressed.pdf> acceso mayo 2023

Hernández, Carmen, Nora Libertum y María Elena Acosta. 2021. *Estudio sobre la brecha de género en el acceso al mercado hipotecario de Ecuador*. Quito: BID disponible en <https://publications.iadb.org/es/estudio-sobre-la-brecha-de-genero-en-el-acceso-al-mercado-hipotecario-de-ecuador> acceso mayo 2023

INEC. 2021. *Boletín Técnico No 04-2020-GAD Municipales. Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Gestión de Residuos Sólidos Diciembre, 2021* disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Municipios_2020/Residuos_solidos_2020/Boletin_Tecnico_Residuos_2_020.pdf acceso mayo 2023

_____ 2022a. *Estadísticas Vitales. Registro Estadístico de Defunciones Generales de 2021* disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2021/Principales_resultados_EDG_2021_v2.pdf acceso mayo 2022

_____ 2022b. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2022 (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad. Diciembre, 2022* disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Diciembre_2022/202212_PobrezayDesigualdad.pdf acceso mayo 2023

_____ 2022c. *Boletín Técnico N° 05-2023-ENEMDU. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y*

Subempleo (ENEMDU), anual 2022 disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Bolet%C3%ADn%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202022.pdf> acceso mayo 2023

_____ 2022d. “Estadísticas de edificaciones ESED”. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/edificaciones/> acceso julio 2023

INEC y Banco Mundial. 2016. *Indicadores ODS de Agua, saneamiento e higiene en Ecuador. ENEMDU 2016* disponible en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Diagnostico_ASH_pobreza_INEC_BM.pdf acceso mayo 2023

IPCC. 2018. “Anexo I: Glosario”. En *Calentamiento global de 1,5 °C*, editado por V. Masson-Delmotte et al. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_spanish.pdf

Kossow, Niklas y Victoria Dykes. 2018. “Blockchain, bitcoin and corruption: A review of the linkages”. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Blockchain-bitcoin-and-corruption-2018.pdf>

Krainer, Anita y Martha Guerra. 2016. *Interculturalidad y educación. Desafíos docentes*. Quito: FLACSO disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=56204> acceso mayo 2023

Libertun, Nora. 2017. “La vivienda social debe estar más cerca del interés de la gente y del centro de la ciudad” disponible en <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/vivienda-social-cerca-gente-centro-ciudades/> acceso mayo 2023

Luo, Wenting, Edwin Baldwin, Anna Yi Jiang, Shujuan Li, Bo Yang y Haiquan Li. 2022. “Effects of housing environments on COVID-19 transmission and mental health revealed by COVID-19 Participant Experience data from the All of Us Research Program in the USA: a case-control study”. *BMJ Open* 2022; 12. doi:10.1136/bmjopen-2022-063714

Martínez Godoy, Diego. 2017. “Articulaciones urbano-rurales y desarrollo territorial: Retos para los gobiernos locales de América Latina y Ecuador” en Diego Martínez Godoy (Coord.). 2017. *Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural*. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57060.pdf> acceso mayo 2023

Meijer, Albert. 2013. “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”. *Public Administration Review* 7 (3): 429-439. doi:10.1111/puar.12032.

MIDUVI. 2015. *Proyecto nacional de gestión del Riesgo para el hábitat y la Vivienda* disponible en <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/PROYECTO-NACIONAL-DE-GESTION-DEL-RIESGO-PARA-EL-HABITAT-Y-LA-VIVIENDA.pdf> acceso mayo 2023

_____. 2021a. *Informe nacional sobre el avance De la implementación de la Nueva agenda Urbana* disponible en <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-04/Ecuador%20Resumen%20Ejecutivo%20Informe%20Nacional%20avance%20NUA%5B64%5D.pdf> acceso mayo 2023

_____. 2021b. *Proyecto Creamos Vivienda (Mimeo)*

_____. 2021c. *Nivel de intervención en cantones. (Mimeo)*

_____. 2021d. “Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2021-2025 (Plan Sectorial)”. Documento elaborado por la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica.

_____. 2021e. “Plan Estratégico Institucional 2021-2025”. Documento elaborado por la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica.

_____. 2022a. *Informe nacional de desarrollo urbano del Ecuador. Avances en el marco de seguimiento de la nueva agenda urbana (Mimeo)*

_____. 2022b. *Serie histórica* disponible en https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2022/12/ANEXO-2_serie-histo%CC%81rica-evolucio%CC%81n-de%CC%81ficit-de-vivienda.xls acceso mayo 2023

MIES. 2017. *Caracterización del servicio de personas con discapacidad* disponible en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informes-pcdusrex/2017-inf-pcd-usrint?download=216:informe-personas-con-discapacidad-octubre> acceso mayo 2022

Montero, Laetitia y Johann García. 2017. *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe* disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf acceso septiembre 2021

NIOSH. 2012. *Prevención de enfermedades respiratorias ocupacionales por exposición causadas por la humedad en edificios de oficinas, escuelas y otros edificios no industriales* disponible en https://www.cdc.gov/spanish/niosh/docs/2013-102_sp/sintomas.html#print acceso mayo 2022

OCDE. 2017. “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OCDE. 2019. “Principios de la OCDE sobre Política Urbana”. <https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD-principles-on-urban-policy-Spanish.pdf>

OCDE, ONU Hábitat y Cities Alliance. 2021. “Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action”. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/gsnup_2021.pdf

ONU. 2015. “Objetivos de desarrollo sostenible”.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

ONU Hábitat. 2014. “New Generation of National Urban Policies”. Documento de trabajo.

ONU Hábitat. 2016a. World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme

ONU Hábitat. 2016b. “Documento de políticas 3: Políticas urbanas nacionales”.
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-3-Espan%CC%83ol.pdf>

ONU Hábitat. 2017a. “National Urban Policy: Latin America and the Caribbean Report”.
https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/nup_report_latin_america.pdf

ONU Hábitat. 2017b. “Glossary of the Habitat III: Preparatory Process and the Conference”.
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Glossary.pdf>

ONU Hábitat. 2020. “La Nueva Agenda Urbana”.
<https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Illustrada.pdf>

ONU Hábitat y UCLG. 2020. “Monitoring and Evaluating National Urban Policy: A Guide”.
https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/monitoring-and-evaluating-national-urban-policy_a-guide_web.pdf

Ortiz Escalante, S., Ciocoletto, A., Fonseca, M., Casanovas, R., & Valdivia, B. 2021. *Movilidad cotidiana con perspectiva de género. Guía metodológica*. Caracas: CAF. Retrieved from
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1725> acceso mayo 2023

Peters, B. Guy. 2005. “The Problem of Policy Problems”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4 (4): 349-370. doi:10.1080/13876980500319204

Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.

Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Nueva York: Cambridge University Press.

PNUMA. 2022. “2022 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a zero-emissions, efficient and resilient building and construction sector”.
<https://www.unep.org/resources/publication/2022-global-status-report-buildings-and-construction>

Ramírez, Franklin, Cristina Bastidas y Mathieu Le Quang. 2013. *Nuda política: Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES ILDIS / FLACSO Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación. 2021. “Guía de evaluación de políticas públicas: Ecuador”.
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-suscrita.pdf>

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano. 2006. "La política de las políticas públicas". *Política y Gobierno* 13(2): 393-416.

Vásconez, Alison. 2012. Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador. Santiago de Chile: CEPAL disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5844> acceso mayo 2023

Vera, Felipe y Laura Wainer. 2018. "Atributos para re-imaginar la vivienda de las próximas décadas" en Vera, Felipe y Laura Wainer (Edits). 2017. *Vivienda ¿qué viene? de pensar la unidad a construir la ciudad*. BID disponible en <https://publications.iadb.org/es/vivienda-que-viene-de-pensar-la-unidad-construir-la-ciudad> acceso mayo 2023

Anexos

Anexo 1. Presupuesto referencial por estrategia (USD)

Alternativas de Acción	Corto Plazo (2023-2025)	Mediano Plazo (2026-2030)	Largo Plazo (2031-2036)	Gasto Permanente	Gasto de Inversión	Total
E1. Incrementar los mecanismos de financiamiento para el acceso a vivienda nueva o usada	549.638.624	949.397.707	1.099.277.248	X	X	2.598.313.579
E2. Incrementar los mecanismos de financiamiento para la mejora de vivienda y la atención de casos de emergencia	349.310.000	607.183.333	728.620.000		X	1.685.113.333
E3. Impulsar el arrendamiento social como alternativa de acceso a la vivienda	-	5.000.000	6.000.000		X	11.000.000
E4. Incrementar la oferta accesible de suelo adecuado para vivienda	-	25.000.000	30.000.000		X	55.000.000
E5. Fortalecer la seguridad jurídica en la gestión del suelo y la vivienda	26.740.000	44.565.000	53.478.000		X	124.783.000
E6. Promover la autoproducción de vivienda, la vivienda cooperativa y la vivienda rural	10.850.000	48.083.333	57.700.000		X	116.633.333
E7. Impulsar intervenciones integrales en barrios	-	5.000.000	6.000.000		X	11.000.000
E8. Aumentar la disponibilidad de espacio público seguro e inclusivo	67.650.000	112.750.000	135.300.000		X	315.700.000
E9. Promover modelos, prácticas y estándares de gestión sostenible del desarrollo urbano	1.632.232	8.005.387	9.606.464	X	X	19.244.083

E10. Promover el fortalecimiento de la gobernanza urbana local	-	500.000	600.000	X	X	1.100.000
E11. Fortalecer la gestión integrada de la información sobre vivienda y hábitat	147.310.000	3.575.000	4.290.000	X	X	155.175.000
TOTAL						5.093.062.328

Fuente: Elaborado por MIDUVI.

Anexo 2. Tabla de vinculación directa de la PUN con la Agenda 2030 y los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

PUN		AGENDA 2030		PND 2021-2025				PNHV (SECTORIAL) 2021-2025		PEI (INSTITUCIONAL) MIDUVI 2021-2025	
Objetivo	Meta	ODS	Meta	Eje	Objetivo	Política	Meta	OS	Meta Sectorial	OEI	Meta
1. Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población mediante acciones adaptadas a distintos contextos y condiciones que se orienten a reducir de manera efectiva el déficit habitacional en sus distintas formas	Disminuir la tasa de déficit habitacional de 58,00% a 37,16	11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	Social	5. Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social	5.4. Promover el acceso al hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna	5.4.1. Reducir el déficit habitacional de vivienda del 58,00% al 48,44%	1. Diversificar y focalizar los mecanismos para el acceso y promoción de la vivienda a través de la asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a los actores locales y beneficiarios	24.176 soluciones habitacionales VIS entregadas para el segmento 1 y 2	1. Reducir el déficit habitacional de vivienda con soluciones basadas en principios de equidad, inclusión, interculturalidad y sostenibilidad, mejorando las condiciones integrales de vida, con énfasis en la atención a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a nivel nacional	85% de proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés público, registrados
											90% de beneficiarios calificados para vivienda en terreno propio
											90% de beneficiarios calificados para vivienda en terrenos urbanizados por el Estado
											9% de personas que han generado medios de vida a través del acompañamiento comunitario en proyectos de vivienda de interés social

										100% de viviendas terminadas en relación al total de viviendas planificadas	
									21.543 soluciones habitacionales VIS para el segmento 3 y VIP entregadas		
								2. Diversificar y promover los mecanismos para el acceso y promoción de la vivienda recuperable a través de la asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a los actores locales y beneficiarios	101.648 incentivos para mejoramiento y/o ampliación de vivienda implementados	100% de kits entregados en relación al total de kits planificados	
								3. Realizar la legalización de predios rurales estatales ocupados o destinados para vivienda a nivel nacional y la adjudicación de títulos de vivienda de interés social en proyectos	92.532 incentivos para titulaciones de terrenos ocupados o destinados a vivienda entregados	2. Incrementar la aplicación de la política pública con normativa, estrategias y herramientas, en el Uso, Gestión de Suelo y Catastros a	100% de predios destinados u ocupados para vivienda adjudicados

								ejecutados Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda		nivel nacional.	
2. Fomentar el desarrollo sostenible de los Asentamientos humanos a través de un modelo de crecimiento compacto, denso, diverso, resiliente, y accesible y de bajo impacto ambiental y climático	Incrementar el índice de verde urbano de 13,01m2 por habitante a 13,25m2 por habitante		11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	4. Brindar asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la producción social del hábitat de tipo multisectorial, multinivel y multiactor para la ejecución de intervenciones integrales y territorializadas .	82 intervenciones en hábitat y espacio público ejecutadas	2. Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo urbano sostenible a nivel nacional	100% de municipios capacitados sobre instrumentos técnicos y normativos aprobados y/o expedidos en materia de hábitat y espacio público, con relación al total de municipios
								92 equipamientos recreativos inclusivos implementados	100% de percepción ciudadana de la mejora de calidad del espacio público en las intervenciones realizadas por el Ministerio en el marco de los proyectos de parques y mejoramiento de barrios, con relación a la evaluación inicial (diagnóstico)		
											100% de provincias con al menos una

											intervención urbana, en relación al total de provincias
	Generar un ahorro de 5% en las emisiones de kilogramos de dióxido de carbono por metro cuadrado (kgCO2/m2) en edificaciones residenciales nuevas construidas	13. Acción por el clima	13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Transición ecológica	12 Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático	12.1 Fortalecer las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.	12.1.1. Incrementar de 71 a 96 los instrumentos integrados para aumentar la capacidad adaptación al cambio climático, promover la resiliencia al clima y mitigar el cambio climático sin comprometer la producción de alimentos.		2 mecanismos de desarrollo urbano sostenible	N.A.	N.A.

Impulsar una gobernanza urbana efectiva a través del fortalecimiento de capacidades institucionales y el desarrollo de la coordinación, participación y articulación intersectorial, multinivel y multiactor	Incrementar el componente de planificación y ordenamiento territorial del Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD municipales de 9,10 a 9,55.	N.A.	N.A.	Institucional	14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia	14.2. Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad	14.2.1. Los GAD municipales incrementa su capacidad operativa de 18,03 a 22,87 puntos en promedio	Fortalecer capacidades institucionales	N.A.	4. Fortalecer capacidades institucionales	N.A.
--	---	------	------	---------------	--	--	---	--	------	---	------

Anexo 3. Tabla de vinculación indirecta de la PUN con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana

Objetivo ODS	Meta ODS	Otros ODS vinculados	Vínculo NAU (Nº. párrafos)	Objetivo PUN	Meta PUN
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.	1, 3, 4, 5, 6, 7 y 10	31, 32, 33, 34, 46, 61, 70, 99, 107, 108, 110, 112	Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población mediante acciones adaptadas a distintos contextos y condiciones que se orienten a reducir de manera efectiva el déficit habitacional en sus distintas formas	Disminuir la tasa de déficit habitacional de 58,00% a 37,16%.
	11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible	16	29, 39, 40, 41, 42, 92,	Impulsar una gobernanza urbana efectiva a través del fortalecimiento de	Incrementar el componente de planificación y ordenamiento

y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países		149, 155, 156, 157, 160	capacidades institucionales y la mejora de la coordinación, participación y articulación intersectorial, multinivel y multiactor	territorial del Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD municipales de 9,10 a 9,55.
11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.	10, 16	87, 88, 89, 90, 01, 158, 159		
11.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.	10, 12, 13, 16, 17	77, 78, 86, 94, 95, 96, 97, 98		
11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	1, 5, 8, 9	37, 53, 55, 56, 67, 100, 109	Fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a través de un modelo de crecimiento compacto, denso, diverso, resiliente, y accesible y de bajo impacto ambiental y climático	Incrementar el índice de verde urbano de 13,01m ² por habitante a 13,25m ² por habitante.



Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Todos	10, 13, 63, 64, 67, 79, 101	Fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos a través de un modelo de crecimiento compacto, denso, diverso, resiliente, y accesible y de bajo impacto ambiental y climático.	Generar un ahorro de 5% en las emisiones de kilogramos de dióxido de carbono por metro cuadrado (kgCO ₂ /m ²) en edificaciones residenciales nuevas construidas
--	--	-------	-----------------------------	--	--