



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

Maestría Profesional en Derecho mención en Estudios Judiciales

TEMA:

**EL DERECHO A LA VIVIENDA FRENTE A LA GESTIÓN DE COBRANZA
EN LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL ECUADOR, CON
RELACIÓN A LAS REGULACIONES DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y
REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA**

Autor: María Belén Peña Dávila

Director: Alex Valle Franco

Quito, agosto 2020



No.407 - 2020.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 13 de octubre de 2020, **MARIA BELEN PEÑA DAVILA**, portadora del número de cédula: 0104408810, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN ESTUDIOS JUDICIALES (2018-2020)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: "**EL DERECHO A LA VIVIENDA FRENTE A LA GESTIÓN DE COBRANZAS EN LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL ECUADOR, CON RELACIÓN A LAS REGULACIONES DE LA JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN ESTUDIOS JUDICIALES**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.45
Artículo Científico:	8.45
Defensa Oral Artículo Científico:	9.05

Nota Final Promedio: 9.10

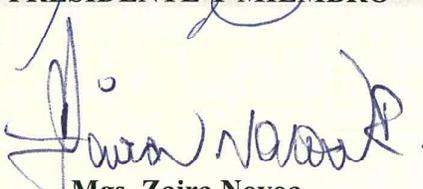
En consecuencia, **MARIA BELEN PEÑA DAVILA**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:



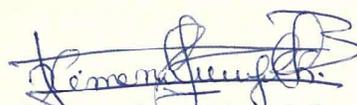
Dr. Jhoel Escudero

PRESIDENTE Y MIEMBRO



Mgs. Zaira Novoa

MIEMBRO



Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.

DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, María Belén Peña Dávila, Abogada, con cédula de ciudadanía Nro. 0104408810, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Quito, agosto de 2020



María Belén Peña Dávila

C.C. 0104408810

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre de la autora y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, agosto de 2020



MARÍA BELÉN PEÑA DÁVILA

C.C. 0104408810

RESUMEN

El Ecuador reconoce al derecho a una vivienda adecuada dentro de los derechos del buen vivir, para un nivel de vida adecuada y digna, dicho derecho y su acceso se materializan en un bien cuya financiación se encuentra ligada al sistema financiero nacional y dentro este con las cooperativas de ahorro y crédito. Estas organizaciones al realizar actividades de intermediación financiera están reguladas por el Estado a través de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las regulaciones de la junta mencionada en lo referente a los techos de interés y a la gestión de cobranza por créditos en materia de vivienda tienden a desvirtuar el sentido íntegro del derecho a la vivienda adecuada, concibiéndolo como un simple activo financiero y una mera garantía crediticia, a través del cual se solo se obtiene ganancias e incrementa el capital de las entidades. Este hecho conlleva a que las cooperativas de ahorro y crédito se despreocupen de las necesidades y derechos de sus socios, convirtiéndose en entidades financieras lucrativas que solo pretenden la maximización de ganancias dinerarias.

Por ello es importante que el Estado por medio de sus agentes establezca políticas y regulaciones claras, precisas y específicas para las cooperativas de ahorro y crédito, en torno a su esencia social y solidaria y a una coparticipación jurídica, financiera y social. Las políticas y regulaciones que vinculen a la vivienda con el sector cooperativista deben articularse alrededor de un solo sujeto, el ser humano y su bienestar, por encima del beneficio egoísta del capital y del mercado.

PALABRAS CLAVES: Vivienda, derecho, financiación, regulaciones, cooperativas de ahorro y crédito, ser humano, activo financiero, solidaridad y cooperación.

ABSTRAC

Ecuador recognizes the right to adequate housing, within its rights for adequate and dignified standard of living. This right is linked to the national financial system and within this the savings and credit cooperatives. These organizations when carrying out financial intermediation activities are regulated by the State through Monetary and Financial Policy Regulation Board.

The regulations on interest rates and collection management for housing loans tend to change the sense of the right to adequate housing, conceiving it as a simple financial asset, through which it is only possible to obtain profits and increase the capital of financial institutions. This fact leads savings and credit cooperatives to neglect the needs and rights of their members, becoming only in lucrative financial entities.

For this reason, is important that the State through its agents establish precise and specific policies and regulations for savings and credit cooperatives, around their social and solidarity essence. Through policies and regulations that link housing with the cooperative sector. In addition, it must be articulated around a single subject, the human being and their well-being, above the selfish benefit of capital and the market.

KEYWORDS: Housing, Right, Regulations, Savings and Credit cooperatives, human being, financial assets, solidarity and cooperation.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Índice de contenidos.....	7
1. Introducción	8
2. Derecho a la vivienda	9
2.1 Conceptualización y elementos de la vivienda adecuada	9
2.2 La vivienda como un derecho	10
2.3 Materialización del derecho a la vivienda en el Ecuador y su financiamiento	16
2.3.1 El déficit de vivienda en el Ecuador	17
2.3.2 La vivienda y su financiamiento dentro del cooperativismo de ahorro y crédito.....	19
3. Análisis de la problemática del derecho a la vivienda adecuada desde el cooperativismo de ahorro y crédito en Ecuador con relación a su colocación y gestión de cobro frente a las normas de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.....	23
4. Análisis de la esencia de las cooperativas de ahorro y crédito con relación a la vivienda	28
5. Conclusiones	32
6. Referencias bibliográficas.....	34

1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008) expresamente dice: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.” (CRE, 2008, Art. 30). Lo citado compromete al Estado a garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de este derecho (*Ibid.*, Art. 3) y deberá ejercer la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas públicas de hábitat y vivienda (*Ibid.*, Art. 375).

En Ecuador más de 6 millones de personas sufren déficit habitacional (La Hora, 2018), lo que representa a más de 2 millones de hogares ecuatorianos. Por otra parte un 35,3% de los hogares del país no tienen una vivienda propia, lo que equivale a 1,6 millones de hogares ecuatorianos (El Universo, 2018).

Una de las alternativas brindadas a esta problemática ha sido una mayor factibilidad de financiamiento y desembolso de créditos por parte del sistema financiero nacional. El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y la democratización del crédito (CRE, 2008, Art. 308), cuya obtención se realizará a través de los sectores público, privado y popular y solidario, encontrándose dentro de este último sector las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales pretende buscar condiciones más ventajosas para que sus asociados puedan acceder y cubrir sus necesidades de vivienda, la misma que se reconoce como un derecho social.

Por lo que, a través de éste trabajo se analizará el derecho a la vivienda frente al cooperativismo de ahorro y crédito en relación a las normas de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF], comprendiendo que el derecho a la vivienda es parte del desarrollo y del bienestar del ser humano y su familia, por encima que un simple bien que solo se materializar en una base concreta o en un propiedad.

En estos últimos años las cooperativas de ahorro y crédito han adquirido un fuerte papel como intermediarias financieras, lo que conlleva al Estado ecuatoriano a incrementar y actualizar de manera continua las políticas y resoluciones para su regularización a través de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF]. Políticas y regulaciones que en su mayoría no se enfocan a un verdadero sector popular y solidario, en el cual debería prevalece el ser humano como sujeto y fin por encima de la impetuosa obtención de ganancias lucrativas.

Concretándonos en las resoluciones que regulan la segmentación de la cartera de crédito de las cooperativas de ahorro y crédito, nos enfocaremos en los créditos autorizados de vivienda e inmobiliario (JPRMF, 2017, Libro I, Título II, Capítulo X, Art. 1) y su gestión de cobranza. Estas regulaciones convierten a la vivienda en una mera garantía hipotecaria y solo muestran una

perspectiva cuantitativa de la misma, como un activo financiero más, desvirtuando su reconocimiento y elementos de un verdadero derecho social.

En lo referente a la gestión de cobranza y a los techos de interés de créditos de vivienda, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF] tiende a expedir regulaciones con tendencia al capital, lo que limita a que las cooperativas de ahorro y crédito surjan en toda su naturaleza social y solidaria, reprimiendo su esencia como tal.

Las políticas y regulaciones aplicadas al sector cooperativista de ahorro y crédito deben partir de principios de solidaridad, corresponsabilidad y comunidad, propias del cooperativismo. Las cooperativas de ahorro y crédito deben contar con regulaciones específicas, lo que evitara que se conviertan en entidades que conciben a las necesidades y sueños de sus socios como simples activos, incluido el derecho a una vivienda adecuada, de los cuales solo se obtiene un mero ganancial pecuniario por encima del goce y verdadero reconocimiento de sus derechos.

2. Derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es un derecho social fundamental en el adecuado vivir de las personas, ya que les permite desarrollar sus diversas capacidades a manera personal y social, dentro de un lugar de manera protegida y tranquila. El derecho a la vivienda es reconocido como un verdadero derecho humano por ser parte de su vida misma, lo que implica que la vivienda debe ser adecuada, habitable, segura y protegida para permitir el bienestar de todo ser humano, incluida su familia.

En Ecuador el derecho a la vivienda adecuada se encuentra reconocido constitucionalmente como parte de los derechos del buen vivir de sus ciudadanos y ciudadanas en base a principios de igualdad y solidaridad, lo cual implica una relación entre Estado, mercado y sociedad dentro de una economía donde el ser humano es el sujeto y fin de la misma, siendo una economía social y solidaria (Escudero, 2020, 97).

2.1 Conceptualización y elementos de la vivienda adecuada

A lo largo de la existencia humana, la vivienda ha formado parte de la vida de las personas como aquel lugar que brinda refugio, seguridad e intimidad. Partiendo de su etimología, vivienda proviene de los latinismos *vivere* y *habitare* que significan vivir habitualmente en un lugar cubierto y cerrado (RAE, 2007). Dicho significado se ha ido adaptando acorde al tiempo y al hábitat del ser humano, surgiendo desde las simples cuevas de nuestros ancestros cavernarios, las casas hechas con paja y barro, hasta llegar a ser un lugar dotado de condiciones apropiadas para vivir y donde se desarrollan las relaciones entre los seres humanos y su entorno (Delgado, 2011: 30).

Al ser la vivienda una base concreta que permite habitar un lugar y contribuir a un nivel de vida adecuado para los seres humanos, ésta debe abarcar algunos elementos como: arraigo, protección, seguridad, intimidad, realización, convivencia social, entre otros (Kisnerman, 1985: 8). Elementos necesarios que llevan a comprender que la vivienda, es algo más que una simple morada o un espacio físico y cerrado, sino más bien, es aquel lugar que permite a todo ser humano vivir en seguridad, paz y dignidad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC], 1991: Observación General No. 4, párr. 7), de lo cual se desprende el sentido de vivienda adecuada.

Una vivienda adecuada, a más de tener espacios acoplados que brinde cobijo, debe ser accesible, contar con servicios indispensables y ser asequible con relación a costos, favoreciendo las condiciones básicas de vida de una forma segura y libre de arbitrariedades. Además una vivienda adecuada debe permitir a los individuos desarrollar sus diversas capacidades a manera personal y social, de manera protegida y tranquila.

Por lo que, el concepto de vivienda adecuada, según la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas es: “disponer de un lugar donde se puede aislar si se desea, con espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, a un costo razonable” y con seguridad jurídica de tenencia (*Ibid.*, párr. 7 y párr. 8), lo que la constituye en un verdadero derecho humano por ser parte de la vida y del bienestar del ser humano.

2.2 La vivienda como un derecho

La vivienda adecuada es un derecho social fundamental para la persona, a su condición de vida y a su adecuado desarrollo como tal, representada en un bien material, que permite a cada individuo satisfacer sus necesidades habitacionales, de sus miembros y de sus familiares con seguridad, paz y dignidad (CDESC, 1991: Observación General No. 4, párr. 7), en razón a sentimientos de permanencia, de continuidad y creatividad, de descanso, de trabajo, de educación, de costos y de calidad.

El derecho a la vivienda adecuada al ser parte de la vida del ser humano, ésta ligado a sus necesidades y aspiraciones, siendo importante su alcance y reconocimiento en razón de una vida digna basada en el ejercicio y goce de éste derecho por encima de la acumulación de bienes y capitales (Escudero, 2020, 96).

La protección de la vivienda parte del derecho a un nivel de vida adecuado, radica en la inclusión de ciertas características, libertades y derechos, que permiten una vivienda adecuada, segura y libre de despojo forzoso e injustificado. Desde el marco normativo internacional, la

Declaración Universal de Derechos Humanos [DUDH] (1948), respecto de la vivienda en su artículo (Art.) 25, numeral 1 dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...], cuya protección incumbe a todos los Estados parte (DUDH, 1948: Art. 25 numeral 1).

En cuanto a su contenido el derecho a la vivienda será reconocida como un derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar adecuado y habitable (CDESC, 1991: Observación General No. 4, párr. 7). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC] (1966) en su artículo 11, párrafo 1 y las Observaciones Generales No. 4 de 1991 y No. 7 de 1997 realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC] reconocen a la vivienda como un derecho que deberían gozar todas las personas. Siendo un derecho humano universal, indivisible e interdependiente (Organización de las Naciones Unidas [ONU-Hábitat], 2010: 8-9).

Sobre la interrelación del derecho a una vivienda adecuada debe estar compaginado con el disfrute y plenitud de otros derechos al igual que estar revestido de protección legal, cuyo acceso se debe aplicar para todas las personas y sus hogares, sin ningún tipo de discriminación, sea económica, política, social, cultural, entre otras.

De ahí se desprenden los estándares contenidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC], el derecho a la vivienda debe garantizar:

1. La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, en relación a servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición;
2. Habitabilidad, brindando un espacio adecuado, protector, seguro e higiénico;
3. Que sea asequible, es decir, que pueda ser conseguido o adquirido por todos los sujetos de derecho, con acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, cuya ubicación permita el acceso oportuno a empleo, educación y otros servicios necesarios para la sociedad;
4. Que los gastos sean soportables, para acceder a ésta, sin que afecten a la satisfacción de otras necesidades básicas; a más de brindar
5. Seguridad jurídica de la tenencia, con la cual se da protección contra el desalojo forzoso, la destrucción, la demolición arbitraria, y del hostigamiento u otras amenazas, que afecten la vida privada, familiar y del hogar (CDESC, 1991, 1997: Observación General No. 4: párr. 8 y Observación General No. 7: párr. 9).

Principio que se interrelaciona con otros derechos, como el derecho a la intimidad y estabilidad, a la libertad de expresión y de asociación, al de elegir la residencia y de participar en la adopción de decisiones a su entorno, a estar amparados jurídicamente y al derecho a no ser sujeto a interferencias arbitrarias o ilegales en: la vida privada, familiar y del hogar.

Como fuente internacional, el reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada por parte de los Estados, está ligada a la soberanía de los mismos, la obligación de los Estados con

respecto a una vivienda adecuada dependerá de la ratificación o adhesión de los instrumentos o tratados internacionales que contemplan este derecho. Los Estados parte deberán comprometerse a asegurar el goce del derecho a la vivienda adecuada, a garantizar su ejercicio sin discriminación alguna y a evitar interferir en su disfrute (PIDECS, 1966: Art.2, numeral 2, Art. 3 y Art. 4).

El reconocimiento del derecho a la vivienda, implica para cada Estado parte una obligación tripartita de “respetar”, “proteger” y “realizar” dicho derecho y sus libertades, tanto de manera internacional como nacional. Lo que convierte a los derechos humanos incluido el derecho de la vivienda en el centro de toda la política pública y acción estatal, legislativa y jurisprudencial (Serrano, 2013: 131).

Por lo mencionado, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [DESC] y según el PIDESC en el artículo 2, numeral 1, se obliga a los Estados parte a:

[...] adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos [...] (PIDECS, 1966: Art. 2, numeral 1).

Lo arriba citado, significa que los Estados parte deben agotar todos sus esfuerzos y recursos para la aplicación, promoción, disfrute y plena satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, en los cuales está el derecho a una vivienda adecuada. El conflicto radica en la exigibilidad inmediata de este derecho, frente a la progresividad de su desarrollo, ya que siempre se encontraran en tensión referente a su ejecución. Los Estados parte han de demostrar que están haciendo todo lo posible para cumplir con sus obligaciones, aun cuando la disponibilidad de sus recursos sea escasa.

Como un ejemplo, podemos indicar lo emprendido por los gobiernos de Escocia (2003-2012) y Francia (2008-2012) los cuales propendieron a mejorar el disfrute del derecho a la vivienda adecuada a través de un programa de política pública, denominado “justiciabilidad progresiva del derecho a la vivienda”, el cual implica la promulgación de leyes de acceso a la vivienda, como una necesidad prioritaria y social, cuya efectividad se ha venido cumpliendo progresivamente, empezando por los grupos más pobres y sin hogar, hasta poder garantizar a todas las personas una vivienda (ACNUDH, 2008: 18), enfocando el término “justiciabilidad” como un estándar que identifica desde lo jurídico si la política pública, la ley y la jurisprudencia presentan soluciones al problema de la desigualdad estructural (Escudero, 2020, 98).

Gracias a este tipo de programas, los Estados propenden a fomentar políticas que asignan parte de sus fondos para que los más necesitados puedan acceder a una vivienda a menor costo y con los niveles mínimos esenciales, expiden leyes que controlan y norman su realización y

respaldan su ejercicio y disfrute efectivo como derecho (*Ibid.*). El Estado parte al contar con una adecuada estrategia nacional en razón a sus recursos y adoptar medidas legislativas que apunten el disfrute y protección del derecho a una vivienda adecuada (ONU - Hábitat, 2010: 36), demuestra el cumplimiento de su obligación tripartita.

Para aplicar una adecuada política pública en materia de vivienda, el Estado debe contar con la información necesaria, como el detalle de los grupos menos favorecidos o vulnerables en materia de vivienda, datos de personas que viven en asentamientos ilegales, que están sujetas a desahucio, o estadísticas de grupos de bajos ingresos o en hacinamientos, lo que contribuirá a mejorar el cumplimiento de su labor.

Desde el marco normativo nacional, el Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social reconoce al derecho a una vivienda adecuada dentro de los derechos del buen vivir, para un nivel de vida adecuada y digna. La Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008) expresamente dice: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.” (CRE, 2008: Art. 30).

Siguiendo el texto constitucional, el derecho a una vivienda adecuada y digna se encuentra contemplada *expressis verbis* en el régimen del buen vivir, su ejercicio, garantía y realización abarcan un trabajo en conjunto de los sistemas: económicos, políticos, socioculturales y ambientales, de instituciones, de políticas y normas y de programas y servicios (CRE, 2008: Art. 340), cuyo desarrollo obliga al Estado ecuatoriano. Adicionalmente, el artículo 375 de la Constitución de la República del Ecuador establece:

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.
8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso (CRE, 2008: Art. 375).

Como política pública, lo citado compromete al Estado ecuatoriano a impulsar, promover y ejecutar estrategias de integración económica, equitativa, solidaria y complementaria en materia de vivienda, siempre que éstas no menoscaben, disminuyan o anulen injustificadamente el ejercicio de otros derechos (CRE, 2008: Artículos 417 al 425). El Estado deberá garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de este derecho (*Ibid.*: Art. 3) y deberá ejercer la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas públicas de hábitat y vivienda determinadas en razón a programas o planes (*Ibid.*: Art. 375). Un ejemplo de aquello es el programa de financiamiento: “Casa para todos”.

El Programa de financiamiento de vivienda “Casa para todos” es parte del plan de gobierno “Toda una Vida” de 2017 al 2021, se enfoca al acceso a una vivienda segura, digna y adecuada para todas y todos los ecuatorianos y en especial para aquellos núcleos familiares que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, con relación a su capacidad de pago. Dicho proyecto tiene como objetivo aumentar la tenencia propia de vivienda para hogares ecuatorianos, tratando de disminuir, el déficit habitacional en el Ecuador (Empresa Pública del Programa Casa para Todos). Déficit que hasta finales del año 2018 afectó al 31% de hogares, englobando a personas sin vivienda o con viviendas en condiciones precarias (La Hora, 2018).

Este planteamiento puede ser fundamental para cubrir la necesidad de acceder a una vivienda propia, bien sea a través de la modalidad de subvención para quienes se encuentran en condiciones más vulnerables de pobreza o por la modalidad de financiamiento de viviendas de interés social en copago (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018: 46). A través de este esquema, el Estado ecuatoriano implementa políticas públicas enfocadas a la vivienda de interés social y trabaja en conjunto con el sector público, privado y popular y solidario, al construir o financiar viviendas a un menor valor, con menor interés o incluso subsidiar su valor total.

Entre las instituciones que promueven el derecho a la vivienda, se encuentran: el Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda (MIDUVI) el cual tiene rectoría en el tema de hábitat y vivienda, la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida que elabora las políticas parte del plan de gobierno, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) los cuales planifican el desarrollo y ordenamiento territorial (CRE, 2008: Art. 266), la defensora del Pueblo que protegen y tutelan los derechos de los habitantes del Ecuador (*Ibid.*, 2008: Art. 215) y la Empresa pública del programa Casa para Todos.

Otras entidades inmersas en el tema de vivienda, son las que conforman el sistema financiero nacional, tales como: bancos públicos y privados, las mutualistas y cooperativas de ahorro y crédito, las cuales otorgan créditos para vivienda, las cámaras de la construcción dedicadas a la edificación y ventas de vivienda, las cooperativas de vivienda, las organizaciones

no gubernamentales como la fundación ecuatoriana de hábitat - Funhabit, la organización ONU-Hábitat, que es parte de las Naciones Unidas y brinda asesoramiento sobre temas de vivienda, entre otros actores orientadas en favor de este derecho.

En lo que tiene que ver con el marco normativo, en el Ecuador existen varios cuerpos legales que contemplan y regulan el derecho a la vivienda. Partiendo desde la Constitución de la República del Ecuador que garantiza y reconoce el derecho a la vivienda adecuada y digna, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión de Suelo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], la Ley Orgánica de Participación Ciudadana con relación a fomentar proyectos en beneficio de la comunidad, la Ley Orgánica para regulación de créditos para vivienda y vehículos que en lo referente a materia de vivienda regula los créditos de vivienda o hipotecarios, etcétera.

Este derecho también se encuentra garantizado en la definición de políticas públicas de vivienda elaboradas en torno a planes o proyectos como el Plan toda una Vida (2017-2021) del cual se desprende el programa Casa para todos ya señalado, los proyectos de financiamiento para la vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria otorgados por la banca y las entidades de las finanzas populares y solidarias (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018: 33), entre otros.

Por lo indicado, el Estado ecuatoriano cuenta con instituciones, normativa, regulaciones y directrices de política pública que permiten ejercer el derecho a la vivienda de sus ciudadanos. Dicho derecho se constituye en un bien de adquisición necesario para el desarrollo de la vida, cuya importancia radica en contribuir e impulsar a la actividad económica dentro de los miembros del hogar en razón a su acceso y bienestar, ello en base a principios de igualdad y solidaridad, que implica un trabajo en conjunto entre Estado, mercado y sociedad en torno a una economía social y solidaria (Escudero, 2020: 97), que lucha contra la pobreza, la desigualdad estructural y el egoísmo de ganancial lucrativo.

El verdadero goce del derecho a una vivienda adecuada constitucionalmente reconocido está inmerso en el alcance de una vida digna y de buen vivir por y para todos los ecuatorianos y ecuatorianas, el cual al estar materializado en un bien exigible y necesario, solo funciona si se comprende en integralidad el rol de todos los actores sociales, estatales, de mercado e incluso jurisdiccionales (*Ibid*, 103, 109), teniendo claro que el derecho a la vivienda no es sinónimo de derecho a la propiedad privada (Maniglio, *et al.*, 2020: 156), a pesar de que muchas veces estén estrechamente ligados por su materialidad.

2.3 Materialización del derecho a la vivienda en el Ecuador y su financiamiento

El derecho a la vivienda adecuada está muy ligado al concepto de necesidad (Pisarello, 2003: 25) debido a que este derecho se representa en un bien material que resulta fundamental para la supervivencia humana, la seguridad y el bienestar individual, familiar y el de la comunidad. Las dificultades que implican para cada país, sin ser la excepción Ecuador, el asegurar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada, materializada en un bien, se reflejan a nivel mundial en los documentos oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU].

Se calcula que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo (AGNU, 1993: párr. 4). Cifra que en Ecuador corresponde a más de 6 millones de personas que sufren déficit habitacional (La Hora, 2018), lo que representa a más de 2 millones de hogares ecuatorianos (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2019).

Esta problemática de falta de vivienda adecuada se ha enraizado con mayor intensidad en los países subdesarrollados o en desarrollo los cuales conllevan un mayor crecimiento demográfico e incremento de pobreza, siendo particularmente evidente en América Latina. Para Miguel Urbán en su artículo “La vivienda, un problema con historia”, dice:

La vivienda, o más bien la imposibilidad de acceder a ella por gran parte de las clases populares no es un problema nuevo, incluso, ni si quiera contemporáneo [...]. La vivienda, las condiciones materiales de vida y el espacio urbano se convierten, en un lugar privilegiado para rescatar el modo de vida y el conflicto de las clases subalternas a lo largo de la historia [...] (Urbán, M. 2007: 62).

Ante lo citado, la falta de vivienda adecuada y el limitado acceso a ésta, han sido un problema social a lo largo de la historia siendo notorio que la posición económica, social y cultural del individuo suele ser un factor que afecta su acceso a una vivienda adecuada.

La solución a dicha falta involucra un impacto e intervención de diversos campos como son: lo social, lo económico, lo político, lo tecnológico, lo cultural, lo jurídico, entre otros. Campos que deben operar en conjunto pro-persona para lograr disminuir las cifras de déficit de esta problemática que nos afecta tanto a nivel nacional como a escala mundial.

Por ello, desde el marco nacional supremo, la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), prevé dos tipos de garantías: institucionales y jurisdiccionales (garantías normativas), las cuales precautelan y pretenden efectivizar los derechos reconocidos; las primeras abarcan un rol más social y buscan su efectividad desde el ámbito de acción institucional, a través del planes como el del buen vivir y políticas públicas y las garantías secundarias o jurisdiccionales que se comprenden de diversas acciones planteadas en sede

judicial y constitucional como es la acción de protección, entre otras. Estas garantías son creadas con el fin de materializar los derechos constitucionales y entre ellos el derecho a la vivienda adecuada.

No obstante, las cifras de vivienda adecuada en el Ecuador ligada a la pobreza de su población indican que la exigibilidad y efectividad del derecho a la vivienda constitucionalmente reconocido en la mayoría de casos queda en buenas intenciones políticas, condicionadas económicamente (Abramovich y Courtis, 2003: 1 - 8), por encima de una verdadera obligación jurídica, exigible y materializada que vincula al Estado, mercado y sociedad.

2.3.1 El déficit de vivienda en el Ecuador

De los datos reportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] y de acuerdo al último censo de población y vivienda, el Ecuador al año 2010 contaba con aproximadamente 14,5 millones de habitantes (MIDUVI, 2018: 6), lo cual al año 2019 se habría incrementado con 3 millones más, llegando a un aproximado de 17,5 millones de habitantes (INEC, 2019).

De dicha cuantificación humana, la pobreza por ingresos a nivel nacional a diciembre de 2019 se incrementó en 1,8 puntos porcentuales con relación a diciembre de 2018, afectando a un 25% de la población ecuatoriana, mientras que la pobreza extrema creció en 0,5 puntos porcentuales, incidiendo en 8,9% de los habitantes, considerando que la falta de ingresos es más común en el área rural con un 41,5%, mientras que en el área urbana se encuentra el 17,2% de dicha población (INEC, 2020: 3).

Las cifras expuestas, evidencian que estos son los resultados más altos de pobreza por ingresos de los últimos cinco años, afectando al nivel de ingreso mínimo disponible que necesita una persona para sobrevivir y sustentar todas las necesidades básicas humanas (Gestión, 2019), incluida la vivienda. Ingreso que para diciembre de 2019 se estableció en US\$ 84,82 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica y la pobreza extrema en US\$ 47,80 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (*Ibid.*).

Los indicadores de pobreza constituyen una herramienta básica en la planificación, evaluación, seguimiento y diseño de políticas públicas sociales y por ello, resulta igual de necesario considerar los datos de pobreza por necesidades básicas insatisfechas en razón a cinco componentes: calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos, acceso a educación y capacidad económica. Pobreza que a diciembre de 2019 afectó al 34,2% de la población ecuatoriana a nivel nacional, del cual 21,4% se ubica en el área urbana y 61,6% en el área rural (Gestión, 2019).

Al igual que los datos de pobreza multidisciplinaria, misma que ante carencias de educación, trabajo y seguridad social, salud, agua y alimentación, hábitat, vivienda y ambiente sano, a la fecha indicada, afectó al 38,1% de la población nacional, siendo mayor su incidencia en el área rural con un 71,1%, mientras que en el área urbana se ubica el 23,9%, y la pobreza multidimensional extrema que afectó al 16,9% de la población nacional, ubicándose el 5,1% en el área urbana mientras que el 42% está en el área rural. Resultados que muestran un aumento en 19 puntos porcentuales de las afectaciones por pobreza multidimensional, de manera general, en tan solo un año (Gestión, 2019).

El déficit de vivienda habitacional y hacinamiento acarrea a más de 2 millones de hogares ecuatorianos que presentan esta problemática afectando al 12,7% de la población a nivel nacional, de lo cual el 11,4% se encuentra en el área urbana y el 15,4% en el área rural (INEC, 2015, 32).

Al margen de los datos de pobreza y desigualdad de los cuales la vivienda se muestra como carencia o ausencia total en la población, también es necesario analizar otras variables que arrojan resultados diferentes en razón al nivel de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas. Variables que a pesar de evidenciar que más de la mitad de la población cuenta con una vivienda, éstas en su mayoría no siempre son las más adecuadas.

Al año 2017 las cifras indican que un 64,7% de los hogares del país tienen una vivienda propia, disminuyendo dicha necesidad de adquirirla a un 35,3%, porcentaje que equivale a 1,6 millones de hogares ecuatorianos (El Universo, 2018). Esto debido a una mayor factibilidad de financiamiento y desembolso de créditos por parte del sistema financiero nacional.

Lo señalado implica una gran preocupación para el Estado ecuatoriano, ya que a más de la continua obligación que debe enfrentar para asegurar y lograr el efectivo goce del derecho a una vivienda adecuada para su población y en especial de los más carentes a través de una subsidiaridad público social. El Estado también tendrá la responsabilidad de proporcionar las facilidades para acceder a operaciones y servicios financieros.

El Estado al ser responsable de facilitar el acceso a estas actividades financieras deberá: “fomentar su democratización mediante la formulación de políticas y regulaciones” (Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014: Art. 147), a más de controlar y precautelar su debido funcionamiento, al establecer regulaciones, limitaciones o restricciones a la libre asignación de factores económicos, como es el caso de la regulación estatal a las tasas de interés en materia hipotecaria y regulación en relación a servicios de vivienda social (Abramovich y Courtis, 2003: 9).

El Estado ecuatoriano debe expedir regulaciones de control y elaborar políticas públicas de manera progresiva y sin discriminación, que relacionen al derecho a la vivienda adecuada con el sistema financiero a través de una estructura arquitectónicamente compaginada con miras al pleno desarrollo humano. El Estado debe armonizar las actividades socioeconómicas, en razón a una economía en valores por encima de la avaricia y el crecimiento mercantilista (Acosta, 2015: 316 - 317), contribuyendo a generar una verdadera “relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza” (CRE, 2008: Art. 283).

A efecto de romper ese ambiguo favoritismo al capital y ponderar al ser humano como sujeto y fin del sistema financiero, el Estado enfatizará en las ideas de solidaridad, integración y cooperación, lo que nos centra en las cooperativas de ahorro y crédito, mismas que al formar parte de la economía popular y solidaria que reconoce el Estado ecuatoriano como parte de su sistema económico social y solidario (CRE, 2008: Art. 283) y a la vez encontrarse reconocidas como parte de su sistema financiero nacional (*Ibid.*: Art. 311) se relacionan con el acceso a una vivienda adecuada materializada en un bien corporal que forma parte del bienestar de cada hogar y en sí de la sociedad.

2.3.2 La vivienda y su financiamiento dentro del cooperativismo de ahorro y crédito

Como se menciona en líneas anteriores la vivienda adecuada y su acceso se reconocen como un derecho que se materializa en un bien. Bajo este contexto y desde el ámbito financiero y mercantil la vivienda adecuada tiende a transmitir una visión patrimonial y de propiedad que activa el ciclo del mercado, en el que: “los sujetos económicos que intervienen en el mercado de la vivienda son, por el lado de la demanda, los hogares o familias y, por el lado de la oferta, los propietarios de las viviendas” (Santillana, 1972: 11 - 14) o quienes tienen los recursos para facilitar el acceso a ésta, ciclo en el cual es necesaria la intervención estatal.

Para Stephen Holmes y Cass Sunstein, “todo derecho cuesta dinero” por lo que su satisfacción depende de ello y en especial en los derechos sociales como el derecho a la vivienda, por lo que muestran la necesidad de una mayor actividad estatal en relación a su reconocimiento, financiamiento y protección (Holmes y Sunstein, 2015: 15 y 22).

A pesar de que la perspectiva indicada convierte al sistema financiero y al mercado privado en los principales actores para brindar solución al acceso a una vivienda adecuada (ONU, 2012: 3) y transforma al Estado en un estratega más, dentro del juego de las fuerzas del mercado. El Estado ante su compromiso por facilitar una vivienda adecuada y accesible busca alternativas fáciles de créditos para la población, alternativas que muchas veces se convierten en la única

respuesta a la necesidad de una vivienda adecuada, ligados a una libertad positiva en la cual sin Estado no hay derechos (Holmes y Sunstein, 2015: 18).

Al ser visto el derecho a la vivienda únicamente como un bien inmueble a través del cual se obtiene ganancias e incrementa el capital de las entidades financieras, el Estado a más de ser un estratega deberá reforzar su labor de protección y control a favor de los derechos de su población, expidiendo regulaciones y políticas que se fomenten en beneficio del derecho a la vivienda.

En el caso de Ecuador, se ha intentado canalizar medidas para proteger y garantizar este derecho materializado, tal como se puede apreciar en los comunicados de prensa del 22 de mayo de 2019 y del 16 de enero de 2020 del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] quien ha apoyado al Estado ecuatoriano desde hace más de dos décadas y en el caso particular de la vivienda aprobó una línea de crédito “condicional” dada para Ecuador en el año 2019 que contribuiría a reducir su déficit de vivienda (BID, 2019). Ello a través del programa gubernamental de vivienda: Casa para Todos, mismo que facilita el acceso a viviendas de interés social a menor costo e interés.

Posteriormente, a inicios del año 2020 el BID respaldó al Ecuador con una garantía de 300 millones de dólares dando paso al primer bono social soberano emitido por el país para el programa de vivienda antes indicado (BID, 2020). Producto de estas negociaciones internacionales se ha creado una aparente pero alentadora inversión para líneas de crédito hipotecarios otorgadas por el sistema financiero ecuatoriano, a través de financiamientos y bonos atractivos, destinados a disminuir el déficit de vivienda y promover una anhelada inclusión social con equidad.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) ampara a las entidades financieras de los sectores que componen el sistema financiero nacional como competentes para fomentar el acceso a la vivienda, dada la complejidad de cubrir la necesidad total de viviendas adecuadas por parte del Estado ecuatoriano. Por lo que, el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y la democratización del crédito (CRE, 2008: Art. 308), cuya obtención se realizará a través de los sectores público, privado y popular y solidario, de los cuales:

a. El sector público: trabaja con el gobierno en promover programas y políticas en razón a acuerdos celebrados para aliviar la problemática habitacional y de vivienda, destinando parte del presupuesto y los recursos estatales para conseguir y otorgar financiamientos a menor costo con menor interés o ayuda en situaciones precarias (García, 2020: 1841). Sin embargo, considerando los escasos recursos con los que cuentan resulta casi imposible cubrir por sí solo esta necesidad.

b. El sector privado: a través de la banca y las empresas privadas se fomenta la adquisición y producción de la vivienda, promocionando financiamientos y créditos con mayor rapidez y menos limitaciones pero con estándares más costosos, se enfocan a una población económicamente media-alta (*Ibid.*). Por lo que más que cubrir las necesidades de viviendas adecuadas básicas para toda la sociedad tiene miras más lucrativas y gananciales cuyo fin primordial es la obtención de riqueza a su favor.

c. El sector popular y solidario: el cual toma mayor fuerza y credibilidad gracias a su concepto de solidaridad a favor de quienes lo fomentan y lo conforman. A través de las cooperativas, mutualistas o demás entidades financieras populares se pretenden brindar una solución comunitaria, cuyo esfuerzo y beneficios son en razón a la misma sociedad, no prioriza los intereses y ganancias de pocos, ni tiene miras privadas o comerciales (García, 2020: 1841).

Este último sector pretende buscar condiciones más ventajosas para que sus asociados puedan acceder y cubrir sus necesidades de vivienda brindando alternativas bastante atractivas para lograr mejores acuerdos, financiamientos y acceso a una vivienda adecuada para la población, operando fuera de las lógicas mercantiles o del ánimo de lucro individual y de las lógicas burocráticas del Estado (Sarmiento en García, 2012: 40). La finalidad primordial de este sector es realizar actividad económica en favor de sus miembros, al margen de acumulación de riquezas individualistas.

Dentro de este sector se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito que responden a ser: “una organización cooperativa financiera que puede aceptar el depósito de ahorros y otorgar crédito y demás servicios financieros a sus socios. [...]” (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito [*Woccu*], 2011: 12).

Las cooperativas de ahorro y crédito (en adelante COAC) son organizaciones formadas por personas que generan un fondo monetario común por quienes las componen e invierten en éstas con el propósito de ahorrar, conseguir créditos y acceder a mayores servicios financieros. Las COAC tiene como objetivo el realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios (Código Orgánico Monetario y Financiero [*Comyf*], 2014: Art. 445).

El control y regulación de las cooperativas de ahorro y crédito deberá ser distinta a la normativa que regula a otras instituciones financieras (*Woccu*, 2011: 7). Deberá ser acorde a la autonomía y visión comunitaria y recíproca del cooperativismo compaginado con las regulaciones prudenciales, que rigen el funcionamiento de quienes manejan los ahorros y recursos de las personas como intermediarios financieros.

Por lo que, enfocados a cubrir la necesidad de viviendas adecuadas y su acceso a través de los servicios financieros, las cooperativas de ahorro y crédito, reconocidas como intermediarias financieras en el Ecuador no serán la excepción al brindar créditos autorizados de vivienda e inmobiliario para acceder a una vivienda adecuada y brindar solución a las necesidades de sus socios. Entre dichos créditos se encuentran los créditos de vivienda de interés social y público y el inmobiliario común constituidos con garantía hipotecaria (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF], 2017: Libro I, Título II, Capítulo X, Art.1).

Las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador en estos último siete años han ganado peso, aumentado aproximadamente en un 28% sus colocaciones y captaciones dentro del mercado financiero del país (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria [SEPS], 2019: 6). Gracias a la confianza y participación de los asociados que han apostado por estas intermediarias financieras no tradicionales que dan respuesta a las necesidades sociales de financiamiento de una manera regulada y controlada.

Las cooperativas de ahorro y crédito han llegado a representar aproximadamente un tercio de la actividad de intermediación financiera del país, al concentrar el 27,2% de las captaciones (SEPS, 2019: 6) y subiendo sus utilidades de 74 millones en el año 2012 a 170 millones en el año 2019 (El Comercio, 2019). Lo cual equivale a un incremento de casi un 132%.

Dicho incremento también se evidencia en las colocaciones realizadas por las cooperativas de ahorro y crédito, considerando que con corte a diciembre de 2019, los créditos otorgados equivalen al 28,6% (SEPS, 2019: 6) de todas las colocaciones formales a nivel nacional.

Al margen de las cifras mencionadas, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS, 2019) señala que al interior de este sector se observa gran heterogeneidad entre las entidades que lo conforman. El 6,7% de las cooperativas de ahorro y crédito correspondiente al segmento 1 (las más fuertes en activos) y las mutualistas concentran el 64,0% de los certificados de aportación, el 78,9% del activo, el 79,7% del pasivo y el 73,9% del patrimonio total del sector (SEPS, 2019: 6).

En cuanto a la tasa de morosidad, ésta se ubicó en 4,2% (*Ibid.*), siendo también una cifra preocupante, ya que: “mientras más alto sea el indicador significará que los resultados del ejercicio de intermediación pueden tener mayor vulnerabilidad de no registrar ingresos esperados, y posteriormente no representar un aliciente para el patrimonio”, (Cordes, 2018: 17), dando como resultado una mayor proporción de cartera potencialmente incobrable.

De los datos expuesto se comprenden que las cooperativas de ahorro y crédito han adquirido un fuerte papel como intermediarias financieras, lo cual conlleva al Estado Ecuatoriano

a incrementar y actualizar de manera continua las políticas y resoluciones para su regularización, debiendo conjugar tanto la teoría como la práctica de éstas (Cracogna, 2002 en García, 2020: 2318). Sin embargo, estas regulaciones muchas veces tienden a desvirtuar el enfoque social y solidario, esencia de las cooperativas de ahorro y crédito, siendo reguladas únicamente como entidades del sistema financiero nacional de manera general sin abarcar su parte esencial.

3. Análisis de la problemática del derecho a la vivienda adecuada desde el cooperativismo de ahorro y crédito en Ecuador con relación a su colocación y gestión de cobro frente a las normas de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

Las COAC nacen para brindar un servicio a la humanidad, se forman por ser humanos y para seres humanos, con miras de intermediación financiera para satisfacer las necesidades de sus socios y usuarios por encima de la acumulación de capital. Las COAC son parte de un sector popular y solidario cuya esencia se basa en relaciones de solidaria, cooperación y reciprocidad (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario [Loeps], 2011, Art.1), encaminadas a un Estado de justicia social y derechos.

Las COAC a más de estar reconocidas por la Constitución de la República del Ecuador [CRE] como parte de su sector financiero popular y solidario serán controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria [SEPS]. Se encuentran normadas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario [Loeps] con relación a su estructura y en lo referente a sus actividades como intermediarias financieras se encuentran normadas por el Código Orgánico Monetario y Financiero [Comyf] y por las regulaciones y políticas emitidas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF].

Precisando que la JPRMF, en adelante Junta - JPRMF es “parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores” (Comyf., 2014: Art.13), la cual pese a fomentar políticas y regulaciones no las engrana con el ámbito social. La Junta – JPRMF debe considerar que la sociedad es quien impulsa y hace funcionar a todo el sistema financiero nacional, mismo que se encuentra ligado a nuestra economía cuyo sujeto y fin es el ser humano.

La Junta - JPRMF conjuntamente con la SEPS regulan y controlan a este importante sector, parte del sistema de ahorro y crédito, cuya cifra a diciembre de 2109 era de 552 COAC (SEPS, 2019: 6) constituyendo un importante factor de expansión y crecimiento económico. Actualmente, las cooperativas de ahorro y crédito son una importante alternativa para los grupos

sociales de ingresos medios y bajos y a la vez una de las principales fuentes de crédito formal para quienes las conforman (Da Ros, 2003: 227).

Siguiendo las regulaciones de la Junta - JPRMF, las cooperativas de ahorro y crédito se ubican por segmentos de acuerdo a sus activos. La Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y de Seguros de la mencionada Junta en su Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, artículo 1, resuelve:

Segmento	Activos (USD)
Segmento 1	Mayor a 80'000.000,00
Segmento 2	Mayor a 20'000.000,00 hasta 80'000.000,00
Segmento 3	Mayor a 5'000.000,00 hasta 20'000.000,00
Segmento 4	Mayor a 1'000.000,00 hasta 5'000.000,00
Segmento 5	Hasta 1'000.000,00
	Cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales

(Tomado de la Junta - JPRMF, 2017. Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, Art.1)

El cuadro adscrito indica la segmentación de las COAC en razón al valor de los activos que mantienen, las más grandes y fuertes son las COAC del segmento 1 que se equipara con las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, mismas que tienen activos mayores a 80 millones de dólares, hasta llegar a las COAC más pequeñas del segmento 5 que junto con otras entidades populares y solidarias, como las cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales, tienen activos de hasta 1 millón de dólares. Esta división separa a las COAC por sus activos para fines de regulación y control, aunque genera una distinción de fortaleza y credibilidad en favor de las COAC más grandes.

Las resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF] son bastante extensas al momento de regular las prácticas financieras de las COAC y en sí de todo el sistema financiero nacional. Por lo que concretándonos en las normas que regulan la segmentación de la cartera de crédito de las COAC, nos enfocaremos en los créditos autorizados de vivienda e inmobiliario (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo X, Art.1), lo que convierte a la vivienda en una garantía hipotecaria.

-Regulaciones a las cooperativas de ahorro y crédito con relación a la vivienda como garantía hipotecaria

En lo que respecta a los tres tipos de crédito para adquisición de vivienda destinado a personas naturales, se encuentran los créditos de vivienda de interés social, de vivienda de interés

público y el inmobiliario común constituidos con garantía hipotecaria, es decir resguardados por aquella seguridad “constituida a favor del acreedor sobre bienes inmuebles, para respaldar las obligaciones contraídas por el deudor” (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, Art.31).

Se debe especificar que los créditos de vivienda de interés social y público se otorgan para la adquisición o construcción de vivienda única y de primer uso digna y adecuada, cuyas tasas de interés máxima será de 4,99% y a un plazo igual a 20 años y hasta 25 años límite. De esta manera el crédito de vivienda de interés social [VIS] aplica cuando el valor comercial de la vivienda es hasta 177,66 salarios básicos unificados [SBU] y el crédito de vivienda de interés público [VIP] cuando el valor comercial de la vivienda es desde 177,67 a 228,42 SBU (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo X, Art. 1, numeral 7 y Capítulos XI y XII).

Siendo importante mencionar, que el objetivo para el financiamiento de VIP y de VIS en las que participan las COAC en conjunto con todo el sistema financiero nacional, será:

La prevalencia del ser humano sobre el capital para lo cual es necesario promover el acceso al crédito de las personas y generar incentivos a las entidades del sistema financiero para la creación de productos orientados a promover y facilitar la inclusión económica. (JPRMF, 2017, Libro I, Título II, Capítulos XI y XII).

De ello la importancia de estos créditos, con relación a la VIS estarán destinados a los ciudadanos ecuatorianos en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a los núcleos familiares de ingresos económicos bajos e ingresos económicos medios y los créditos para VIP serán destinados a núcleos familiares de ingresos económicos medios con acceso al sistema financiero.

Mientras que el crédito inmobiliario común u ordinario es otorgado para la construcción, reparación, remodelación y mejora de inmuebles propios, para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda propia y para la adquisición de vivienda terminada para uso del deudor y su familia no categorizada en el segmento de crédito VIP (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo X, Art. 1, numeral 8). A un interés máximo de 11.33% (JPRMF, 2017: Libro I, Título I, Capítulo XI, Art. 2) y a un plazo igual o mayor a 20 años.

A pesar de que las dos primeras opciones crediticias son bastante llamativas para acceder a una vivienda con mayor facilidad que el crédito inmobiliario común, el cual muestra una menor restricción en valor, pero mayor riesgo de colocación. Estos tres créditos solo muestran una perspectiva cuantitativa de la vivienda, como un activo financiero más (ONU, 2017: 4), lo cual enfatiza la acumulación de capital por sobre el ser humano y el goce de sus derechos, pues en la colocación de éstos créditos yace el interés de lucro más que interés social.

Colocaciones que alteran el concepto íntegro de vivienda adecuada, la cual a más de ser un bien material avaluado económicamente, debe considerar otros factores como son: ubicación del inmueble, la accesibilidad a servicios de primera necesidad, la distancia a lugares que forman parte del desarrollo del individuo, entre otras. Señalando que a menor valor del inmueble mayor será la carencia y la necesidad de otros elementos que integran el concepto de vivienda adecuada.

Por otra parte, los datos porcentuales arriba expuestos evidencian que la Junta - JPRMF determina solo techos de interés aplicados para todas las entidades financieras por igual, sin considerar a quienes conforman el cooperativismo de ahorro y crédito y mucho menos el tipo de segmento al que pertenece cada cooperativa. Ello limita el goce de un verdadero derecho a la vivienda y por ende de una verdadera resiliencia de los asociados con toda la sociedad, sin desigualdad y exclusión (ONU, 2017: 13), no se debe tratar de unificar regulaciones para las COAC como para el resto de entidades financieras.

El problema se acentúa para las COAC más pequeñas, al igual que para sus usuarios financieros, ya que el interés para sus créditos (sin sobrepasar los máximos regulados por la Junta -JPRMF) los establecerá cada entidad dependiendo de la solvencia y provisiones que mantengan, en razón a las normas de prudencia financiera, cuyos resultados no serán igual ni se asemejaran para todas las COAC. Lo cual genera una desproporcionada competencia dentro del mercado financiero tanto entre las misma COAC como con el resto de entidades.

En el caso de las COAC lo antes señalado, podría conllevarlas a perder su esencia de solidaridad y comunidad para con sus socios, ante el afán ilimitado de ganancia por encima de satisfacer las necesidades de sus usuarios (García, 2020: 2036). La Junta - JPRMF, debe darse cuenta que no trata con un solo tipo de entidades financieras, ni tampoco con una sola segmentación de cooperativas, sino que trata con organizaciones que si bien realizan actividades de intermediación financiera, su fin primordial es el bienestar y desarrollo de sus socios, ya que surgen de la confianza, colaboración y credibilidad de las personas que las integran y se mantienen en favor de las mismas.

Las cifras de créditos con relación a materia de vivienda no implican un valor significativo que favorezca a las COAC, al contrario que para sus socios, ya que el bien que se encuentra en juego es esencial en su vida. El porcentaje de colocación en las COAC para créditos de vivienda hasta el 2019, se ubica en el 9% del total de sus colocaciones (Asociación de Bancos del Ecuador [Asobanca], 2020: 11) ubicando su nivel de morosidad con corte a la misma fecha en 1,5% del total (*Ibid.*, 2020: 15), cifra preocupante desde el ámbito social debido a que la vivienda empieza a peligrar.

Al margen de los valores indicados, esto puede conllevar a una gestión de cobranza mucho más dura a ser regularizada, con relación a aquellas actividades que se aplicarán para el cobro de los créditos que se encuentren vencidos (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, Art. 291), Esta gestión será extrajudicial o judicial, dependiendo de la calificación de la cartera del crédito otorgado.

La Junta - JPRMF determina los rubros limitantes que se cobran por el servicio financiero de cobranza extrajudicial, el cual debe estar documentadamente probado, cobrándose un solo cargo en función de los días vencidos del crédito y del valor de la cuota del crédito (JPRMF, 2017: Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, Art. 291 y anexo 2, 5.5.). Éste cargo será independiente del número de gestiones efectivas realizadas y del valor de los intereses de mora que le cobrarán al socio a manera de sanción por incumplir una obligación pactada (JPRMF, 2017: Libro I, Título I, Capítulo XI, Art. 32).

No obstante, la gestión empleada para dicha cobranza extrajudicial queda a libertad de la entidad, mientras que los conceptos empleados para la liquidación de su cobro serán pactados entre el socio y la COAC, pretendiendo de manera errónea equiparar a las partes, con relación a las necesidades del socio frente a las pautas de la entidad.

En Ecuador hasta el año 2019, el 32,4% del total de créditos de vivienda otorgados están por vencer (Asobanca, 2020: 13), mientras que la cartera improductiva por créditos de vivienda en las COAC se ubica en el 3,7% (*Ibid.*, 2020: 15) del total improductivo. Lo cual requiere una gestión de cobranza mínima, aunque bastante compleja al considerar todo lo que se encuentra en juego.

En razón a las cifras expuestas, la situación se complica cuando la gestión de cobranza pasa al ámbito judicial, la misma que al ser un servicio no financiero la Junta - JPRMF deja a discrecionalidad de la COAC los rubros por honorarios legales a ser cobrados (al margen de las costas judiciales que serán determinadas por la o el Juez). La Junta - JPRMF solo hace mención a que: “los cargos que se cobren por servicios no financieros deben sustentarse en las facturas emitidas por el prestador del servicio, sin que la entidad pueda recargar suma alguna por ningún concepto” (JPRMF, 2017 Libro I, Título II, Capítulo XXXVII, Art.292).

La arriba referida disposición, enmarca a las partes en un acuerdo de mayor desproporción, el cual se celebra entre el socio y la entidad, obliga al socio a aceptar lo planteado por esta última ante requisitos sistemáticos de desigualdad. La situación indicada pone a las partes que acuerdan en la misma negociación, aunque en diferente posición, en la cual la voluntad de una de ellas, en este caso del usuario o socio siempre se verá opacada por su necesidad y carencia y el beneficio siempre será para la entidad.

Para la gestión de cobranza para créditos de vivienda la situación antes mencionada engloba directamente al bien que motivó y garantizó la obligación crediticia, por lo que la necesidad del socio será mayor y lo llevará a aceptar las condiciones planteadas por la entidad, dando a esta última el suficiente poder para conseguir mayores ganancias. De ello, la importancia que la Junta – JPRMF expida regulaciones claras y precisas, sin dejar vacíos o libertades para acuerdos desproporcionados en favor de los más aventajados.

En caso de que las condiciones determinadas por la entidad no sean aceptadas por el socio, la gestión de cobranza continuará, cuya última instancia en vía judicial será la ejecución hipotecaria que implica el embargo y por ende el desalojo de la vivienda (ONU, 2017:19). Lo cual generará una doble afectación para el socio, tanto como usuario financiero y mucho más como ser humano desde el ámbito de sus DESC, acarreando mayores dificultades económicas, ruptura de los vínculos sociales y en sí muchos problemas de otra índole.

Las regulaciones de la Junta - JPRMF no se adecuan al enfoque de las COAC desde su naturaleza y alcance como verdaderas entidades pertenecientes a la economía popular y solidaria, pese a que las COAC son parte de un sector “preferente” y con trato diferenciado. Las COAC al quedar como un grupo más de entidades financieras lucrativas, solo pretenden una *financiarización* de la vivienda (ONU, 2017: 4), como una mercancía más para acumular riqueza, usada como garantía de sus servicios financieros.

Al tratar de visualizar a la vivienda como una necesidad especulativa de riqueza en las COAC, éstas despreocupan los derechos de los socios (García, 2020: 2036). El desentendimiento del sentido de necesidad y derecho a una vivienda adecuada como parte del bienestar de sus socios afecta directamente al componente de asequibilidad de vivienda adecuada, de adquirirla o conseguirla de manera moderada (PIDESC, 1966: Art.1, párr.1).

Por tal razón, el Estado ecuatoriano permite la visualización del derecho a la vivienda adecuada como un simple activo financiero a través de las regulaciones de gestión de cobranza de la Junta - JPRMF aplicadas por las COAC, contradiciendo a sus políticas de subsidio o financiamiento social y desvirtuando su reconocimiento a la vivienda adecuada como un verdadero derecho.

4. Análisis de la esencia de las cooperativas de ahorro y crédito con relación a la vivienda

Como se dijo, en Ecuador la Junta - JPRMF es la encargada de regular a las cooperativas como intermediarias financieras (Comyf, 2014: Art. 445) y en lo referente a la gestión de cobranza y a los techos de interés de vivienda tiende a expedir regulaciones con tendencia al

capital. Este hecho limita que las COAC surjan en toda su naturaleza social y solidaria, reprimiendo su esencia como tal.

A pesar de lo dicho, las COAC ocupan el segundo lugar en el otorgamiento de créditos, después de los bancos (Cuevas, 2000: 55), gracias a sus servicios de captación y colocación sencillos y accesibles que alcanzan a un grupo heterogéneo de socios, entre agricultores, amas de casa, microempresarios, obreros, maestros, empleados públicos, habitantes de zonas rurales e incluso analfabetos (Westley y Branch, 2000: 3). Personas que mantienen la confianza y credibilidad hacia un sector de ahorro y crédito que pondera a sus asociados por sobre el capital.

La verdadera importancia del crédito de las COAC o como lo llama Alberto García (2020) “ayudas económicas” (García, 2020: 2034) para sus socios, es que éstas ponen el manejo de los recursos dinerarios en manos de quienes contribuyen a crearlos, revirtiendo en la misma zona de actuación. Al contrario de lo que ocurre con la banca que toma fondos de una región y los reinvierte en otra e incluso en el exterior (Moirano 2009 en García, 2020: 2035).

Lo valioso de las COAC es que conllevan una doble naturaleza, en razón a su esencia busca cooperar y una vida en sociedad equilibrada, cuyo eje central es la persona en sí, su desarrollo y el de su comunidad (Álvarez, 2016: 19). y acorde a su actividad, son entidades de intermediación financiera que deben competir con otras intermediarias financieras y afrontar similares tipos de riesgos (Poyo, 2000: 167 - 170).

Las COAC deben ser protegidas, controladas y reguladas de manera específica, independientes del sector capitalista y estatal. Las políticas y regulaciones aplicadas al sector cooperativista de ahorro y crédito deben partir de sus principios de solidaridad, corresponsabilidad y comunidad, tanto en su estructura como en sus actividades y servicios financieros.

Gestión que fomenta la Organización de las Naciones Unidas en la Resolución 64/136 de 2010, en la que orienta a sus Estados a: “promover, de forma apropiada, el crecimiento de las cooperativas financieras para alcanzar las metas de inclusión financiera, proveyendo fácil acceso a los servicios financieros, de costos compatibles” (Souza de, en García; 2020: 2066).

Por lo dicho, el Estado ecuatoriano debe canalizar mejores procedimientos de regularización para las COAC en torno a su esencia y a una coparticipación jurídica, financiera y social. Se debe evitar que dichas regulaciones sean “orientadas únicamente a la maximización de la ganancia, donde lo humano, social y ambiental se ve reducido a prácticas filantrópicas” (Jácome y Páez, 2014: 32).

Contrario a lo dicho, desde un punto de vista liberal de mercado financiero existen otras posturas, como las planteadas en el programa económico que implementará el país con el Fondo

Monetario Internacional [FMI], en las cuales se plantea la idea de que “las cooperativas y bancos tengan las mismas normas [...]” (El Comercio, 2019) y la propuesta de que: “se elimine el actual sistema, donde la Junta de Regulación Monetaria fija las tasas que los bancos deben cobrar por los créditos” (El Comercio, 2019), posturas que enfatizan en la disputa que siempre existirá entre el ámbito social y el ámbito lucrativo.

Se puede decir que en los últimos años el sector cooperativista ha demostrado un fuerte incremento en sus ganancias, gracias a la confianza y credibilidad de sus socios, aumentando tanto en sus captaciones como en sus colocaciones (SEPS, 2019: 6), incluido la financiación a la vivienda y sus garantías hipotecarias. Muchas personas que antes se sentían excluidas por la banca, optaron por el atractivo sector cooperativista, pero a la final obtuvieron similares condiciones, debido a las regulaciones de la Junta - JPRMF.

Por ello, la importancia que el Estado revalorice los efectos que las regulaciones vigentes aplicadas a las COAC repercuten en la sociedad que apostaron por este sector y en especial las que se relación a la vivienda, tratadas a lo largo de este trabajo. Raquel Rolnik relatora especial de la Naciones Unidas señala que:

[...] se deben establecer leyes, políticas y programas para asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos y que no amenace ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas [...].

Los Estados también deben vigilar constantemente los efectos de sus políticas en la realización del derecho a una vivienda adecuada y controlar los aumentos desmesurados de los gastos relacionados a la vivienda (ONU. 2012: 7).

Las políticas y regulaciones que vinculen a la vivienda con el sector cooperativista deben articularse alrededor de un solo sujeto, el ser humano y su bienestar, como sujeto y fin de las mismas. Para ello es necesario comprender en esencia el valioso aporte de las COAC como verdaderas organizaciones populares y solidarias que pretenden el buen vivir de sus individuos al lograr un equilibrio entre lo económico y lo social (Coraggio, 2011: 330).

Gracias a este equilibrio socio-económico, se dará un desarrollo pleno del individuo, que abarque una mejor calidad de vida y una distribución equitativa, que contribuirá a un “sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible” (CRE, 2008: 276) dentro de una forma de vida en convivencia (Coraggio, 2011: 333).

Las COAC deben seguir los principios y valores del cooperativismo que forjaron los Pioneros de Rochdale (Inglaterra, 1844), quienes son considerados los precursores del cooperativismo moderno al ser los primeros en distribuir de forma equitativa los ganancias entre sus socios producto de sus actividades. Estos valores son “la honestidad, transparencia,

responsabilidad social y preocupación por los demás (Alianza Cooperativa Internacional [ACI], 1895), mismos que respaldan la identidad cooperativa.

Amparados en lo dicho, las cooperativas se basarán en principios y valores de: “ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad” (*Ibid.*). Los cuales direccionan a las cooperativas a: afiliación abierta y voluntaria, control democrático de los miembros, participación económica, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas y compromiso con la comunidad (Guerra, 2014, 21).

Las COAC, al ser organizaciones de personas (Polanyi, 2003: 94) que realizan intermediación financiera para y por sus integrantes, pretenden cambiar el estigma dado a todas las entidades financieras comunes, las cuales solo tienen miras netamente lucrativas. Por ello, que las COAC sean reguladas de manera autónoma e íntegra, sin separar su esencia de la actividad que realizan, hecho que implicará una labor de dualidad entre la sociedad y el Estado.

La importancia que las COAC cuenten con regulaciones específicas en razón a un verdadero cooperativismo popular y solidario, sin disgregar su esencia, evitaran que se conviertan en entidades que conciben a las necesidades y sueños de sus socios como simples activos de los cuales solo se obtiene un mero ganancial pecuniario. El Estado y sus agentes no deben limitarse a emitir regulaciones en razón a simples sistemas parametrizados en conceptos capitalistas, sino involucrar una verdadera idea de solidaridad financiera pro sociedad.

Por otro lado, el Estado debe trabajar arduamente con el apoyo de la sociedad fomentando políticas públicas que involucren a las COAC como verdaderas organizaciones populares y solidarias y no como frívolas entidades financieras, trabajando de la mano con propuestas culturales y sociales alternativas (Coraggio, 2011: 341) de quienes día a día trabajan y sienten una necesidad. El papel de las COAC debe estar encaminado a una verdadera visión de “reciprocidad, redistribución e intercambio” (Polanyi 2003: 99) apoyadas en principios de circulación-solidaria de dar, recibir y devolver (Coraggio, 2011: 368-370) de consumo y comportamientos éticos.

Las COAC forman un engranaje humano que avanza y sale adelante gracias a todos sus socios, en el cual si un integrante decae perjudica a toda la comunidad. Por ello, su valía al ser organizaciones de surgen de personas y adquieren fuerza gracias al trabajo y esfuerzo en conjunto de quienes las integran.

Para finalizar, el Estado en beneficio de su población, debe aprovechar este valioso sector cooperativista, reconocido como parte de su sistema financiero nacional, expidiendo regulaciones y políticas que encamina a que las actividades financieras sean efectuadas en torno

al ser humano y a su bienestar integral. Las COAC al ser parte del sector cooperativo se conforman para satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales en común (Loeps. 2011, Art. 21), lo que permitirá el goce de los derechos de todos quienes forman parte esta comunidad, incluido el derecho a una vivienda adecuada como parte de sus DESC.

5. Conclusiones

Al comprender que la vivienda adecuada es parte de la vida y del bienestar del ser humano que contribuye en su condición de vida y a su adecuado desarrollo como tal. La vivienda adecuada será reconocida como un derecho social fundamental para todo individuo que permite vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar, siendo parte de los derechos económicos sociales y culturales que conlleva una obligación tripartita de respetar, proteger y cumplir para los Estados parte que lo reconozcan.

El Ecuador como Estado constitucional de derechos y justicia social reconoce al derecho a una vivienda adecuada dentro de los derechos del buen vivir, para un nivel de vida adecuada y digna, cuyo reconocimiento compromete al Estado ecuatoriano a garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de este derecho, a ejercer la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas públicas de hábitat y vivienda y a impulsar, promover y ejecutar estrategias de integración económica, equitativa, solidaria y complementaria en materia de vivienda.

Por lo indicado el Estado ecuatoriano cuenta con instituciones, normativa, regulaciones y directrices de política pública que permiten ejercer el derecho a la vivienda de sus ciudadanos. Dicho derecho se materializa en un bien de adquisición que resulta fundamental para la supervivencia humana, la seguridad y el bienestar individual, familiar y el de la comunidad.

A pesar de lo arriba indicado en Ecuador existen más de 2 millones de hogares ecuatorianos que sufren déficit habitacional y más de 1,6 millones de hogares ecuatorianos que no cuentan con vivienda propia, lo que implica una gran preocupación para el Estado ecuatoriano, ya que a más de la continua obligación que debe enfrentar para asegurar y lograr el efectivo goce del derecho a una vivienda adecuada para su población. El Estado también tendrá la responsabilidad de proporcionar las facilidades para acceder a operaciones y servicios financieros, fomentando la democratización del crédito a través del sistema financiero nacional.

De lo expuesto, surge la relación del derecho a la vivienda con el sistema financiero nacional, dentro del cual se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito, como parte del sector popular y solidario. Estas organizaciones en estos últimos siete años han ganado peso como intermediarias financieras, aumentado aproximadamente en un 28% sus colocaciones y

captaciones dentro del mercado financiero del país, incluido la financiación a la vivienda, gracias a la confianza y participación de los asociados que han apostado por estas intermediarias financieras no tradicionales.

El Estado ecuatoriano regula a las cooperativas de ahorro y crédito por medio de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. No obstante, de las resoluciones analizadas, referentes a la segmentación de créditos para la adquisición de vivienda y la gestión de cobranza, éstas muchas veces, desvirtúan la esencia social y solidaria de las cooperativas de ahorro y crédito, al regularlas como simples entidades financieras que buscan obtener ganancias dinerarias e incrementar su poder y convertir a la vivienda en un simple activo financiero más o en una mera garantía hipotecaria.

Este hecho conlleva a las cooperativas de ahorro y crédito a perder su esencia de apoyo y comunidad para con sus socios, ante el afán ilimitado de obtener ganancia por encima de satisfacer las necesidades de sus usuarios, a más de alterar el concepto íntegro de vivienda adecuada al visualizarla como un mero bien material avaluado económicamente, sin considerar otros factores que contribuyen a una vivienda adecuada como son: ubicación del inmueble, la accesibilidad a servicios de primera necesidad, la distancia a lugares que forman parte del desarrollo del individuo, entre otras.

Por ello, es importante que el Estado por medio de sus agentes, establezca políticas y expida regulaciones claras, precisas y específicas para las cooperativas de ahorro y crédito al abarcar toda su razón de ser y no las fraccione en razón a su esencia y a su actividad. Las políticas y regulaciones aplicadas al sector cooperativista de ahorro y crédito deben acarrear una coparticipación jurídica, financiera y social, sin dejar vacíos o libertades para acuerdos desproporcionados en favor de los más aventajados.

El Estado debe expedir regulaciones que eviten el crecimiento de la *financiarización* de la vivienda con relación al sistema financiero cooperativista. Para ello:

- El Estado y sus agentes deben comprender a cabalidad la naturaleza de las cooperativas de ahorro y crédito y compaginarla con los derechos y necesidades de los socios, expidiendo regulaciones específicas y verdaderamente amparadas en principios de economía popular y solidaria. Siendo importante que dentro de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera se cree un departamento especial con expertos en cooperativismo.

- El Estado ecuatoriano debe otorgar un verdadero trato diferencial a los grupos sociales que conforman el sector preferente popular y solitario y que han optado por las cooperativas de ahorro y crédito para acceder a una vivienda adecuada. Evitando que dichas organizaciones pierdan su hegemonía social.

- La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera al ser la encargada de generar políticas y regular el sistema financiero nacional, debe trabajar arduamente generando políticas y regulaciones concretas, con relación a gestión de cobranza en materia de vivienda. Evitando regulaciones genéricas y para todo el sistema financiero.

- El Estado en todo momento debe fiscalizar que las resoluciones, políticas, planes y programas públicos destinados a una vivienda adecuada no estén destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. El Estado debe dar una efectiva ponderación al ser humano como sujeto y fin de toda la economía y del sistema financiero nacional.

Consecuentemente, el verdadero papel dualista de las cooperativas de ahorro y crédito promueven prácticas competitivas, solidarias y colaborativas de las personas en el mundo de las finanzas, logrando cambiar la imagen de finanzas capitalistas por finanzas populares y solidarias. Así, las políticas y regulaciones que vinculen a la vivienda con el sector cooperativista deben articularse alrededor del ser humano y a su bienestar integral, dando prioridad a la satisfacción de sus necesidades y al goce de sus derechos, a través de un trabajo conjunto de todos quienes forman parte esta comunidad.

Siendo así, el Estado no debe despreocupar su tarea por generar políticas y expedir regulaciones que den primacía a los derechos humanos, incluido el derecho a la vivienda adecuada y su acceso, por sobre el capital. Se debe tener claro que una vivienda adecuada, a más de tener espacios acoplados que brinde cobijo, debe ser accesible, contar con servicios indispensables y ser asequible con relación a costos, favoreciendo las condiciones básicas de vida de una forma segura y libre de arbitrariedades que permita a los individuos desarrollar sus diversas capacidades a manera personal y social, de manera protegida, tranquila y con dignidad.

6. Referencias bibliográficas

Abramovich, V. y Courtis, C. (2003). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales de aplicación ante los tribunales locales. Recuperado de: <https://bit.ly/2QHfBFi>

Acosta, A. (agosto de 2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Revista Política y Sociedad*, 52(2): 299-330. Recuperado de: <https://bit.ly/2Zy5HeP>

Alianza de Cooperativas Internacionales [ACI] (1895). Identidad cooperativa: nuestros principios y valores. Recuperado el 14/07/2020 de <https://bit.ly/3eDrKoB>

- Alianza de Cooperativas Internacionales [ACI] (1895). La historia del movimiento cooperativo. Recuperado el 14/07/2020 de <https://bit.ly/3eOCi4p>
- Álvarez, J. (2016). *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas. Propuestas para el caso colombiano en el marco de la convivencia pacífica y la internacionalización* (tesis doctoral). Instituto Superior de Ciencias Sociales. Universidad de Lisboa. Portugal. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10400.5/13022>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] y la Organización de las Naciones Unidas – Hábitat [ONU-Hábitat], (04 de abril de 2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Folleto Informativo sobre derechos humanos No. 21 (Rev. 1)*. Recuperado de: <https://bit.ly/3ecStZ9>
- Asociación de Bancos del Ecuador [Asobanca] (enero de 2020). Evolución de las Cooperativas Financieras Ecuatorianas. *Boletín de diciembre 2019*. Recuperado el 29/04/2020 de: <https://bit.ly/3c0AO5B>
- Banco Internacional de Desarrollo [BID] (16 de mayo de 2019). Ecuador reducirá el déficit de vivienda con apoyo del BID. *Comunicado de prensa BID*. Recuperado el 10/04/2020 de: <https://bit.ly/2LVVKQE>
- Banco Internacional de Desarrollo [BID] (16 de enero de 2020) Ecuador emite el primer Bono Social Soberano del mundo, con apoyo de una garantía del BID. *Comunicado de prensa BID*. Recuperado el 10/04/2020 de: <https://bit.ly/36ruLpB>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC] (1991). Observación General N° 4 (E/1992/23). En *Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <https://bit.ly/3c28IXw> y <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). Observación General N° 7 (E/1998/22), anexo IV. En *Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <https://bit.ly/2zgnL2H> y https://hln.org/img/documents/GC_7_SP.pdf
- Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito [Woccu] (2011). *Ley Modelo para Cooperativas de Ahorro y Crédito*. Recuperado de: <https://bit.ly/3fFdrkW>
- Coraggio, José (2011). *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala. Recuperado de: <https://bit.ly/30nJMpN>
- Cordes (2018). *Análisis sobre el sector de cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador*. Recuperado el 15/03/2020 de: <https://bit.ly/3bXcK3A>

- Cuevas, Carlos (2000). Pertinencias y desafíos actuales de las cooperativas de ahorro y crédito. En G. Westley y B. Brian (Ed.). *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (pp. 55-67) Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Recuperado de: <https://bit.ly/2WUQymi>
- Da Ros, G. (2003) Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. *Retos y oportunidades de las cooperativas de ahorro y préstamo ante la globalización financiera. Revista Idelcoop*, 31(155): 226-252. Recuperado de: <https://bit.ly/2Zuoc40>
- Delgado, A. (2011). *La vivienda y su contribución al desarrollo: el caso mexicano*. (Tesis de maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Recuperado de: <https://bit.ly/2Xp21cP>
- El Comercio* (26 de marzo de 2019). Plan con FMI prevé mayor supervisión a las cooperativas. Quito. Recuperado el 30/04/2020 de: <https://bit.ly/2LUqS2S>
- El Comercio* (17 de junio de 2019). Las cooperativas de ahorro y crédito crecieron 132% en 7 años. *Revista digital Gestión*. Recuperado el 26/04/2020 de: <https://bit.ly/2ZwZlwz>
- El Universo* (09 de septiembre de 2018). 35% de hogares no tienen vivienda propia en Ecuador. Recuperado de: <https://bit.ly/2XnABEi>
- Escudero, J. (2020). Límites normativos y estructurales a la judicialidad de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos del buen vivir en Ecuador. *Estado & Comunes: Revista de política y problemas públicos*, 1(10): 95-116. Recuperado de: <https://bit.ly/3jqxR2e>
- García, A. (diciembre de 2012). Cómo determinar qué entidades forman parte de la economía social y solidaria. *Revista Unisangil Empresarial* 6(1): 39-46. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZyumAg>
- García, A. (2020). *Derecho Cooperativo - Mutual y de la Economía Social y Solidaria*. Mérida: CIRIEC Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/3e655Bo> y <https://bit.ly/3cYLVNr>
- Gestión* (julio de 2019). La pobreza más alta de los últimos cinco años” 21 julio 2019. *Revista digital Gestión*. Recuperado el 26/04/2020 de: <https://bit.ly/2LRk4mA>
- Guerra, P. (2014). La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: el caso latinoamericano. *Contextos de la “Otra Economía. En Serie de Estudios sobre economía popular y solidaria*: 11-24. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Recuperado de: <https://bit.ly/3hcoEJD>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2015). Sección 1. Datos de la Vivienda y el Hogar. *Compendio de Resultados Encuesta condiciones de vida ECV. Sexta Ronda 2015*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: 30-55. Recuperado de: <https://bit.ly/2A2cHWL>

- Holmes, S. y Sunstein, C. (2015). *El costo de los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
Recuperado de: <https://bit.ly/3hJ0lyp>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2011), *Encuesta de estratificación del nivel socioeconómico NSE 2001*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de: <https://bit.ly/3ggszpl>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2020). Pobreza y Desigualdad. *Boletín técnico No. 02-2020 - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, diciembre 2019*. Quito: Instituto Nacional de Censos y Estadísticas. Recuperado de: <https://bit.ly/2LVUKfm>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s/f). Recuperado el 07/1/2020 <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Jácome H. y Páez J. (2014). Desafíos para la economía social y solidaria en la región: Una mirada desde la realidad del Ecuador. *Contextos de la “Otra Economía”*. En *Serie de Estudios sobre economía popular y solidaria*. (pp.25-39). Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Recuperado de: <https://bit.ly/3hcoEJD>
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera [JPRMF] (24 de julio de 2017) Resolución de la Junta de Política Monetaria y Financiera 385: Libro I: Sistema Monetario y Financiero. *Codificación de Resoluciones Monetarias, financieras, de valores y seguros*. Quito., en Registro Oficial Edición Especial 44, última reforma 26 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZxM1bi>
- Kisnerman, N. (1985) *Vivienda y promoción humana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- La Hora* (31 de diciembre de 2018). 31% de los ecuatorianos no tiene casa propia, Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2WjF5fb>
- Maniglio, F., Casado, F. y Chávez G. (2020). La justiciabilidad de los derechos sociales. El caso del derecho al hábitat y a la vivienda en Ecuador (2007-2017). *Revista Latinoamericana de derecho Social*. No. 31 (pp. 143-174). Recuperado de: <https://bit.ly/3jrCIWo>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDUVI], (2018). *Proyecto de Vivienda Casa para Todos - CPT*. Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de: <https://bit.ly/36x1ycH>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (04 de febrero de 2009). *Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, por Raquel Rolnik*. A/HRC/10/7. Recuperado de: <https://bit.ly/2WVjWsG>

- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (10 de agosto de 2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, por Raquel Rolnik. A/67/286*". Recuperado de: <https://bit.ly/36p3CUd>
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: Un derecho en (de) construcción, el derecho a la vivienda digna y adecuada*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poyo, J. (2000). Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. En G. Westley y B. Brian (Ed.). *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (pp. 159-185) Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Recuperado de: <https://bit.ly/2WUQymi>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Real Academia Española (23a.edición). Recuperado de: <https://dle.rae.es/vivienda?m=form2>
- Santillana del Barrio, A. (1972). *Análisis económico del problema de la vivienda*. Barcelona: Ediciones Ariel, Demos. Biblioteca de Ciencia Económica.
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida (2018). *Toda una Vida. Intervención emblemática Casa para Todos*. Recuperado de: <https://www.todaunavida.gob.ec/politica-casa-para-todos/>
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida (s/f). Programa de Vivienda Casa para todos. Recuperado el 26 de junio de 2019 de: <http://www.casaparatodos.gob.ec/programa-casa-para-todos/>
- Serrano, S. (2013). *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Judiciales. Recuperado el 01/05/2020 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2019). Boletín financiero comparativo segmento 1, 2, 3, 4, 5 y mutualistas corte al 31 diciembre de 2019. *Boletines Financieros del Sector Financiero de 2019*. Recuperado de electrónica: <https://www.seps.gob.ec/estadistica?boletin-financiero-sf-y-snf>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2019). *Rendición de Cuentas 2019*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Recuperado de: <https://bit.ly/3e63RWO>
- Urbán, M. (junio, 2007). La vivienda, un problema con historia. *Revista Viento Sur* N° 92: 59-65. Recuperado de: https://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs_0092.pdf
- Westley, G. y Brian B. (2000). Consideraciones y recomendaciones para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. En G. Westley y B. Brian (Ed.). *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (pp. 1 - 35) Washington D.C.:

Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
Recuperado de <https://bit.ly/36r2gYU>

Referencias jurídicas:

- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial 449 de 20/10/2008. Reformado el 12/3/2020.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario [Loeps] (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 444 de 10/5/2011. Reformado el 23/10/2018.
- Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para la Vivienda y Vehículos* (2012). Asamblea Nacional (2012). Registro Oficial Suplemento 732 de 26/06/2012, Reformado el 29/12/2017.
- Código Orgánico Monetario y Financiero [Comyf] (2014). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Asamblea Nacional, Registro Oficial, Suplemento 332 de 12/09/2014. Reformado el 28/02/2020.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948). La Declaración Universal de Derechos Humanos [DUDH]. Recuperado de: www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>