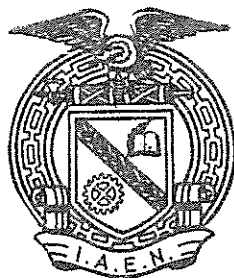


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XIV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR:
LOS PRESTAMOS HIPOTECARIOS QUE CONCEDE EL INSTITUTO
ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL. ANALISIS DE LA SITUACION
ACTUAL.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
LCDO. ADM. LUIS ARAQUE PAZMIÑO

1986-1987

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
PROLOGO	
CAPITULO I	
A. <u>EL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL ECUADOR</u>	1
1. GENERALIDADES	1
2. DEMANDA FUTURA DE LA VIVIENDA	3
B. <u>INSTITUCIONES QUE COADYUVAN A SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR</u>	5
1. EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA	5
2. JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA	7
3. ASOCIACIONES DE MUTUALISTAS DE AHORRO Y CREDITO PARA VIVIENDA.	7
4. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	8
5. BANCA PRIVADA	8
6. COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE AHORRO Y CREDITO	8
7. FUENTES NO CONVENCIONALES	9
8. OTRAS CONTRIBUCIONES	9
C. <u>CAPTACION DE RECURSOS</u>	9
D. <u>POLITICA DE INVERSIONES</u>	10
E. <u>LA CAPACIDAD DE ADQUIRIR VIVIENDA LOS DISTINTOS NIVELES ECONOMICOS</u>	11
1. NIVEL DE INGRESOS ALTOS	12
2. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIANAMENTE ALTOS	12
3. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIOS	12
4. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIO BAJO	12
5. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS BAJOS	12

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
6. GRUPO MARGINAL	13
F. <u>EL INGRESO INDIVIDUAL Y FAMILIAR Y LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO.</u>	13
G. <u>COSTO MINIMO DE UNA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL</u>	15
1. TERRENO	17
2. OBRAS DE URBANIZACION E INFRAESTRUCTURA	17
3. EDIFICACION	17
H. <u>SISTEMAS DE CONSTRUCCION</u>	19
1. JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA	19
2. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	20
3. EL MUTUALISMO	20
4. BANCA PRIVADA Y ESFUERZO PROPIO	20
 CAPITULO II	
A. <u>LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO CONTEMPORANEO</u>	21
1. GENERALIDADES	21
2. PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO	23
3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES DE IBEROAMERICA	25
4. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR	32
 CAPITULO III	
A. <u>LAS INVERSIONES DEL IESS</u>	41
1. GENERALIDADES	41
2. UTILIZACION DE LAS RESERVAS	43

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
3. DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES	43
4. DESTINO DE LAS UTILIDADES DE LAS INVERSIONES	44
B. <u>ANALISIS COMPARATIVO DE LAS OPERACIONES CREDITICIAS ENTRE EL BEV Y EL IESS.</u>	46
CAPITULO IV	
A. <u>CONTRIBUCION DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL A SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA</u>	50
1. GENERALIDADES	50
2. REFORMAS REGLAMENTARIAS QUE POSIBILITARON EL INCREMENTO DE PERSONAS BENEFICIADAS.	53
3. ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES	58
4. INFRAESTRUCTURA DE VIVIENDA DEL IESS	62
5. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA CREDITICIO DEL IESS.	68
CAPITULO V	
A. <u>CONCLUSIONES</u>	74
B. <u>RECOMENDACIONES</u>	77
BIBLIOGRAFIA	82

LISTA DE CUADROS

CUADRO N^o 1: VIVIENDAS OCUPADAS POR SERVICIOS BASICOS

CUADRO N^o 2: NECESIDADES DE VIVIENDAS NUEVAS (1985-2000)

CUADRO N^o 3: POBLACION, CAPACIDAD DE PAGO Y ENDEUDAMIENTO POR NIVE-
LES DE INGRESO FAMILIAR.

CUADRO N^o 4: MONTO Y ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES DEL
IESS.

CUADRO N^o 5: CUADRO HISTORICO NACIONAL DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS A
AFILIADOS.

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICO N^o 1: RED. PERT.: TRAMITE DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS MATRIZ

GRAFICO N^o 2: RED. PERT.: TRAMITE DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS DELEGACIONES.

GRAFICO N^o 3: DIAGRAMA DE PROCESO DE CONCESION DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS.

P R O L O G O

El problema de la vivienda mantiene su actualidad como uno de los más acuciantes del mundo contemporáneo. Tanto las naciones industrializadas como los países en vías de desarrollo lo sufren, sin que especialmente los segundos hayan avanzado eficientemente en el logro de soluciones satisfactorias.

La vivienda además de ser el ámbito físico espacial indispensable para el desarrollo de las actividades vitales del individuo y su familia y el lugar donde se satisfacen las necesidades humanas de protección y descanso, constituye un medio para dinamizar la economía, para canalizar recursos hacia sectores populares, para generar nuevas plazas de empleo y possibilitar mayores ingresos para el individuo, por tanto, se debe entender a la vivienda como un instrumento de desarrollo social, económico, y político del individuo y de la colectividad.

Frente a esta realidad, sin duda, representa para quien lo aborda una oportunidad de servicio al país, ya que constituye un aspecto que gravita en forma importante en el Desarrollo y la Seguridad Social toda vez que está ligada a la vida misma de los ecuatorianos.

El presente trabajo trata de tipificar el problema de la vivienda, así como de sus posibles soluciones dentro del contexto general, y particularmente en lo que corresponde a la Seguridad Social, la misma que desde 1928 hasta la fecha consciente de su papel dentro del Estado, ha puesto en vigencia normas jurídicas y sociales, en procura de alcanzar precios y costos acordes con la economía de la familia, y, así tratar de solucionar en parte una de las más importantes necesidades como es el de la vivienda.

Quiero resaltar el compromiso de la Seguridad Social frente a este problema, así como al alto porcentaje de afiliados que no han podido obtener este beneficio, a pesar de los grandes esfuerzos desplegados por la misma.

El trabajo está dividido en cinco capítulos que tratan en forma ordenada de tipificar el problema así como sus posibles soluciones:

En el capítulo primero se expone el problema habitacional y se señala las instituciones que coadyuvan a solucionar este problema.

El segundo capítulo contiene los sistemas de Seguridad Social en el mundo, analizando cuáles son los que contribuyen con este servicio a la solución de la vivienda.

En el tercer capítulo se hace referencia a la composición del presupuesto de las inversiones especificando los tipos de inversión así como su rentabilidad sobre todo en el campo social.

Dentro del capítulo cuarto se realiza una evaluación de la contribución del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a la solución del problema habitacional.

Finalmente, en el quinto capítulo se presenta las conclusiones y recomendaciones con el ánimo de contribuir a los afanes de superar este problema.

Para finalizar, deseo expresar, mi más sentido agradecimiento al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el auspicio brindado y por la confianza depositada en mi persona. Así mismo al Instituto de Altos Estudios Nacionales por su invaluable ayuda y permanente interés en mi trabajo; así como a los señores Gonzalo Cevallos Jaramillo y Fabián Luna Maldonado cuyo valioso incentivo, asesoramiento y colaboración se debe en gran parte al éxito en el desarrollo y culminación de este trabajo de investigación.

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL ECUADOR

CAPITULO I

A. EL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL ECUADOR

1. GENERALIDADES

La necesidad de vivienda para el ser humano, como uno de los elementos básicos para su subsistencia y seguridad, sin lugar a dudas, es tan antigua como su existencia misma.

En todas las etapas históricas de la humanidad, principalmente en aquellas en que el individuo aparece como parte integrante de grupos organizados, siempre estuvo presente esta necesidad y en forma cada vez en mayor magnitud, en razón de que el explosivo crecimiento vegetativo de la población, rebasó con mucho a los recursos económicos de que podía disponerse.

En los países del tercer mundo y particularmente en los de América Latina, la falta de viviendas, en cantidades y cualidades adecuadas, desde épocas pretéritas, ha constituido uno de los problemas sociales de mayor incidencia como causa y efecto de su subdesarrollo.

En Ecuador, este problema también ha tenido caracteres permanentes y si hemos de referirnos a las últimas décadas, el asunto ha sido cada vez más preocupante, debido a la alta tasa de crecimiento poblacional y a la falta de recursos suficientes que el Estado ha podido dedicar a su solución.

Diversos factores son los que han confluído a que se produzca esta situación:

a. Las abismales diferencias en la distribución de la riqueza, desde el pobre de solemnidad hasta el inalcanzable terrateniente. Recordemos que menos del 10% de los ecuatorianos son propietarios del 90% de los bienes nacionales; mientras que el 90% apenas tiene acceso al 10% de ese patrimonio.

b. El poder político muchas veces orientado a hacer más ricos a los

ricos y más pobres a los pobres.

c. La innegable existencia de "clases sociales", en donde la "clase alta" ha recibido la atención del Estado en mayor medida que la que se le ha otorgado a la "clase baja" o marginal.

d. El analfabetismo, hasta hace poco uno de los mayores de la región.

e. La insalubridad.

f. El desempleo y el subempleo; etc., etc.

En base a los censos nacionales de población de vivienda realizados en 1982, y sus proyecciones a los años 1986, 1990, 1995 y 2000, se conoce lo siguiente:

A 1986 la población ecuatoriana alcanzó a 9'377.980 habitantes, de la cual el 51.39% estuvo localizada en áreas urbanas.

A 1990 la población se estima que llegará a 10'781.613 habitantes y de - mantenerse la corriente migratoria del campo hacia las ciudades, la población urbana alcanzará al 54.74%.

Para 1995 se estima que en el Ecuador habrán 12'314.210 habitantes, de cuyo número el 58.04% estará radicado en áreas urbanas.

Finalmente, para el año 2000, se calcula que habrán 13'939.400 habitantes de los cuales el 60% constituirá población urbana.

Estas cifras de crecimiento urbano, de por si ya elevadas, lo son más si se analiza su distribución, pues siempre tomando como referencia los datos censales de 1982, el 72% de la población urbana está radicada en los llamados polos de desarrollo en el país, es decir en Quito y Guayaquil.

Este fenómeno es el resultado de la ausencia de políticas y estrategias integrales de desarrollo rural y también urbano, lo que hace que el habi-

tante del campo, huérfano de casi todos los medios para vivir dignamente, tarde o temprano ponga su mira en trasladarse a la ciudad, en donde inevitablemente pasará a engrosar los grandes grupos que viven en los cinturones de miseria de los centros urbanos.

En lo que respecta a los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda en nuestro país, los datos que se consignan a continuación, permiten ilustrar la situación. (Cuadro N° 1)

A 1982 existían 1'572.358 unidades de vivienda, de las cuales algo más del 50% corresponden a área urbana y el resto a área rural.

Pero si estas cifras hasta pueden ser alentadoras, en cambio no lo son si se las analiza cualitativamente relacionándolas con la disponibilidad o no de servicios básicos como lo son los de agua potable, energía eléctrica y alcantarillado.

Se aprecia por ejemplo que en el área urbana el 79.68% dispone de servicios de agua potable, el 92.48% de servicio eléctrico y 62.12% de alcantarillado.

Visto de otro lado, 342.976 viviendas presentaban a 1982 índices de hacinamiento, entendido ésto cuando existen 4 o más individuos por cuarto habitable, situación ésta que se da en 15.81% en el área urbana 27.93% en el área rural.

Agreguemos que, siempre a 1982, algo más de la tercera parte de las viviendas censadas, más concretamente el 35% o sea 550.576, propiamente no deberían pertenecer a la categoría de viviendas toda vez que estaban constituidas por mediaguas, ranchos, chozas y cobachas.

2. DEMANDA FUTURA DE LA VIVIENDA

Se calcula que el país requerirá para el período 1985-1989 256.000 nuevas viviendas para satisfacer la demanda de los grupos familiares que habrán de constituirse en ese lapso, lo que representa que habría necesi-

CUADRO N° 1

VIVIENDAS OCUPADAS POR SERVICIOS BASICOS

1982

AREA GEOGRAFICA	TOTAL	ABAST. DE AGUA		SERVICIO ELECTRICO		ALCANTARILLADO
		Dentro de Vivienda	Fuera de Vivienda	Red Pública	Planta Privada	
Total República	1'572.358	508.735	310.553	964.736	24.144	534.944
	100%	32.35%	19.75%	61.30%	18.54%	34.02%
Area Urbana	792.416	443.778	187.655	724.192	8.663	492.255
	100%	56%	23.68%	91.39%	1.09%	62.12%
Area Rur l	779.942	64.957	122.898	240.544	15.481	42.689
	100%	8.33%	15.76%	30.84%	1.98%	5.47%

FUENTE: CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 1982

dad de construir un promedio de 51.200 soluciones de vivienda por año, sin que en estas cantidades este contemplado el déficit habitacional actual. (Cuadro N° 2)

En el cuadro que se acompaña, estamos graficando las estimaciones de demanda para los próximos 3 quinquenios: 1990, 1995 y 2000.

Los datos contemplados en dicho cuadro hacen prever que el país estará avocado a un esfuerzo principalmente económico de magnitudes difíciles -- de resolver, en tanto que las posibilidades de financiamiento de la población demandante, ciertamente reducidas, pueden dar al traste en medidas significativas el alcanzamiento de esos objetivos.

B. INSTITUCIONES QUE COADYUVAN A SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR

Son varios los organismos públicos y privados que de diferentes maneras vienen brindando su aporte para tratar de resolver el déficit habitacional del país. Son los siguientes:

- Banco Ecuatoriano de la Vivienda-Junta Nacional de la Vivienda. (BEV - JNV).
- Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
- Banca Privada.
- Cooperativas de Vivienda de Ahorro y Crédito.
- Fuentes no convencionales.
- Otras.

1. EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Es un organismo de derecho privado con finalidad social o pública, y su creación ocurrida el 23 de mayo de 1961 se inspiró en los principios filosóficos y jurídicos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional Ecuatoriano para la protección de la fa

NECESIDADES DE VIVIENDAS NUEVAS

1955-2000

AÑOS	PAIS				AREA URBANA				AREA RURAL			
	POBLACION	PATRIMONIO HABITACION.	INCREMENTO PATRIMONIO	PROMEDIO ANUAL	POBLACION	PATRIMONIO HABITACION.	INCREMENTO PATRIMONIO	PROMEDIO ANUAL	POBLACION	PATRIMONIO HABITACION.	INCREMENTO PATRIMONIO	PROMEDIO ANUAL
1985	9.377.982	2.229.035			4.819.620	1.076.272			4.558.362	1.152.763		
1990	10.781.614	2.551.978	322.943	64.558	5.902.176	1.318.018	241.746	48.348	4.879.438	1.233.960	81.197	16.239
1995	12.314.213	2.909.720	350.742	70.148	7.147.528	1.596.118	278.100	55.620	5.166.685	1.306.602	72.642	14.528
2000	13.939.400	3.271.970	369.250	73.850	8.558.791	1.911.261	315.150	63.030	5.380.609	1.360.702	54.100	10.820

FUENTE: Ecuador: Estimaciones y Proyecciones de Población
1950-2000 CONADE/INEC Y CELADE

milia. Tiene como objetivo financiar la construcción, adquisición y mejora de viviendas tanto para el área urbana como para la rural, y su acción está orientada a los sectores de bajos y medianos ingresos económicos.

Sus actividades están reguladas por la Junta Nacional de la Vivienda creada el 23 de febrero de 1973.

Es digno de destacarse la acción del B.E.V. particularmente en cuanto a que el crédito está dirigido al estrato poblacional de menores recursos.

Financia su actividad crediticia en base al ahorro de los propios aspirantes a la obtención de préstamos, a subsidios y aportes estatales así como a otras fuentes financieras interna y externas.

Los créditos individuales se otorgan a plazos que llegan hasta los 25 años, pudiendo variar en menos tiempo de acuerdo a las posibilidades del prestatario. Tales préstamos se conceden con el interés del 19% anual y están garantizados con hipoteca del inmueble objeto de la inversión.

2. JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Es una entidad de derecho público adscrita a la Presidencia de la República, cuyo objetivo primordial es coordinar las actividades del sector privado en lo concerniente a vivienda, a la vez que orienta y promueve las inversiones para este fin hacia los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. De este modo cumple un papel importante como rectora y conductora de la política de vivienda en el país.

3. ASOCIACIONES DE MUTUALISTAS DE AHORRO Y CREDITO PARA VIVIENDA

Son entidades de derecho privado con finalidad social, cuyo objetivo es la captación de ahorros de particulares para invertirlo en préstamos destinados a la construcción, adquisición o mejora de viviendas.

El sistema mutualista ecuatoriano se rige por normas especiales consignadas en la propia Ley, sus Estatutos y Reglamentos.

Para el otorgamiento de créditos de estas instituciones, dependen de los valores que deposita el público en general en cuentas de ahorros, los cuales se canalizan hacia quienes requieren de crédito tanto para vivienda como para otros objetivos afines tales como los de adquisición de locales para la actividad profesional, locales sociales, adquisición de terrenos, obras de urbanización, etc.

Los préstamos los conceden hasta 15 años plazo, al interés del 28% anual y como en el caso anterior están garantizados con las hipotecas de los inmuebles en los cuales se produjo la inversión.

4. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Es un organismo del Estado de derecho privado con finalidad social o pública, que en sus programas anuales de inversión destina partidas importantes para el otorgamiento de préstamos hipotecarios para que sus asegurados puedan adquirir o construir vivienda, ya sea urbana o rural.

5. BANCA PRIVADA

La conforman los bancos que tienen organizadas secciones de crédito hipotecario para el otorgamiento de préstamos igualmente destinados a vivienda, con la particularidad de que los valores que entrega no los hace en efectivo sino mediante la emisión de cédulas que deben ser comercializadas en el mercado de valores.

6. COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE AHORRO Y CREDITO

Son sociedades de derecho privado sin fines de lucro y cuyo propósito fundamental es el de promover entre sus cooperados el ahorro y el financiamiento de soluciones de vivienda. Generalmente participan en todas las etapas del problema como son las de adquisición del terreno, urbanización, lotización y construcción de las viviendas. Constituye pues un importante mecanismo que permite obtener créditos de organismos financieros.

7. FUENTES NO CONVENCIONALES

Está constituido por el sector extra-bancario, más bien de carácter particular y privado, que de alguna manera contribuye a financiar programas habitacionales, aunque sin ningún control de los organismos estatales.

8. OTRAS CONTRIBUCIONES

Dentro de éstas se debe identificar aquellos órganos del gobierno central o seccional, cuya acción está vinculada a la dotación de la infraestructura requerida para que las viviendas cumplan su fin. Se puede mencionar entre estos al IEOS, INECEL, IETEL, IERAC, Consejos Provinciales, Municipios etc., son los organismos especializados en la construcción y mantenimiento de servicios de agua potable, alcantarillado, comunicaciones y demás propósitos afines.

C. CAPTACION DE RECURSOS

Las instituciones y organismos que se ha mencionado, obtienen recursos que financian los programas de vivienda o de préstamos, a través de diversos medios, dependiendo de las leyes y reglamentos que los rigen. Entre otros, esos medios son los que se mencionan a continuación:

- Depósitos de ahorro.
- Emisión de cédulas hipotecarias.
- Emisión de otras obligaciones.
- Créditos nacionales e internacionales.
- Asignaciones presupuestarias.
- Otras.

Entre estos últimos se involucran las cotizaciones de los asegurados y empleadores sujetos al régimen del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuyas reservas técnicas son utilizadas en inversiones de distinta índole y entre las cuales se contempla la concesión de préstamos hipotecarios para construcción y adquisición de vivienda.

Por su parte la banca privada, como ya se indicó, obtiene sus recursos a través de la emisión de cédulas hipotecarias, las mismas que son comercializadas por conducto de la Bolsa de Valores y que son adquiridas por el IESS, el Banco Central, el BEDE, el BEV y también por particulares.

D. POLITICA DE INVERSIONES

Está claro que cualquiera sea el organismo o entidad pública o privada que otorgue préstamos para la adquisición o construcción de viviendas, evidentemente trata con ello de cumplir un objetivo social; más sin embargo, no puede perderse de vista de que este aspecto tiene implicaciones financieras insoslayables, que obliga al prestatario a establecer regulaciones cuyos resultados aseguren una adecuada rentabilidad del capital a la vez que garantías suficientes para su recuperación.

Los niveles o tasas de interés, siempre bajo el criterio de que no representen una carga insostenible para los sectores populares, no obstante tienen que mantener un equilibrio con otros factores de la economía, como por ejemplo la inflación, la deuda externa, en definitiva el costo del dinero. Estos factores hacen que las tasas de interés alcancen niveles realmente conflictivos para quienes tienen necesidad de contratar un préstamo y peor para aquellos cuyos recursos son bajos.

El otro aspecto, aquel vinculado a asegurar la recuperación de los capitales prestados, dependen mucho de las normas implantadas por cada uno de los organismos de crédito. A continuación mencionaré algunas de las modalidades que se aplica:

1. Pago mensual de intereses más prima de seguro para cobertura de riesgos de invalidez y de muerte. Tal el caso del IESS.

2. Pago a través de dividendos de amortización gradual, sistema mediante el cual se va amortizando el capital de manera paulatina.

En este caso también se contrata un seguro de saldos para cubrir riesgos como los enunciados en el literal anterior. Esta modalidad igualmente es aplicada por el Seguro Social Ecuatoriano.

3. Pago de dividendos de valor creciente, en el cual la amortización de la deuda se efectúa con dividendos iniciales bajos que más adelante sufrirán incrementos compensatorios.
4. Préstamos con plusvalía compartida, en la que el deudor conviene con la institución financiera el compartir los beneficios de la plusvalía del inmueble hipotecado, a cambio de establecer una tasa de interés más baja que la del mercado.
5. Préstamos a interés variable en el cual la tasa de interés se modifica cada cierto período de tiempo ya sea en forma negociada o con sujeción a parámetros predeterminados como por ejemplo los referidos a índices de inflación.
6. Préstamos a plazo variable, en el que cumplidas algunas estipulaciones, se difiere el plazo inicial convenido en primera instancia.

E. LA CAPACIDAD DE ADQUIRIR VIVIENDA LOS DISTINTOS NIVELES ECONOMICOS

En el capítulo anterior analizado el problema habitacional de nuestro país en su contexto global, tanto en lo que se refiere a la situación histórica reciente, cuanto a la situación actual y sus proyecciones hasta el año 2000. Así mismo he puntualizado que en el problema inciden factores estructurales que por supuesto son el efecto de nuestro sistema económico que lleva a desigualdades muy marcadas en la capacidad de ganancia y en la distribución de la riqueza.

En líneas que siguen ensayaré un esquema sobre la distribución de los ingresos de la población económicamente activa, que según estimaciones a 1986 alcanzó a la cifra de 3'240.845. Este análisis lo considero muy importante por la estrecha vinculación a la capacidad del ecuatoriano para alcanzar créditos que le permitan financiar la adquisición o construcción de vivienda y por supuesto poder pagar las obligaciones contraídas. En todo caso conviene aclarar que la distribución que se consigna a continuación tiene un carácter estrictamente convencional y se sustenta en el punto de vista del autor de estas notas.

1. NIVEL DE INGRESOS ALTOS

A este grupo pertenece la población con ingresos por encima del equivalente a 10 salarios mínimos vitales, esto es superior a S/. 120.000,00 mensuales. Porcentualmente representa la minoría absoluta, a proximadamente el 0.5%. Estas disponibilidades económicas le permite un standard de vida cómodo, y es probable por lo mismo que la adquisición de sus viviendas no requieran del financiamiento de los organismos crediticios tradicionales.

2. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIANAMENTE ALTOS

En este estrato se sitúa a la población económicamente activa con ingresos mensuales comprendidos entre 5 y 10 salarios mínimos vitales, es decir desde S/. 60.000,00 a S/. 120.000,00. Representa el 3% de la población económicamente activa y para el financiamiento de su vivienda tiene la posibilidad de acceder fácilmente al crédito de la banca privada, de las mutualistas y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

3. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIOS

En este nivel está ubicada la población económicamente activa cuyos ingresos fluctúan entre 3 y 5 salarios mínimos vitales y constituyen el 15% del total. Tienen acceso de manera relativamente fácil a los préstamos que otorgan para vivienda los bancos, las mutualistas y el IESS

4. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS MEDIO BAJO

En este grupo está concentrado el mayor porcentaje relativo de la población económicamente activa, esto es el 48% y es aquel cuyos ingresos van de 2 a 3 salarios mínimos vitales. Es el grupo que en mayor medida utilizan los créditos para vivienda que concede el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las mutualistas.

5. GRUPO DE NIVEL DE INGRESOS BAJOS

Es el que percibe ingresos de 1 a 2 salarios mínimos vitales y re-

presenta el 23% de la población económicamente activa. Por sus bajos ingresos, su posibilidad de obtener préstamos es sumamente limitada. En reducido porcentaje acceden a los préstamos del BEV y del IESS.

6. GRUPO MARGINAL

Representa casi el 11% de la población económicamente activa. Su actividad económica es ocasional o producto del subempleo por lo que sus ingresos son inferiores al salario mínimo vital. También ^{en} este grupo se incluyen los desempleados, todo lo cual hace que sea virtualmente imposible que puedan financiar vivienda alguna.

Si los porcentajes que quedan anotados se los relaciona con número de personas, la realidad es de que el déficit habitacional hay que ubicarlo en los grupos de ingresos medios bajos, bajos y marginales, es decir que el problema afecta a aproximadamente 1'000.000 de personas de la población económicamente activa, que en gran mayoría son jefes de familia, - por lo que la falta de vivienda propia afectaría a un número superior de 3'000.000 de ecuatorianos.

F. EL INGRESO INDIVIDUAL Y FAMILIAR Y LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Hay que definir como capacidad de endeudamiento, por un lado, a la cantidad o monto máximo de dinero que el individuo puede recibir en concepto de préstamo, con sujeción a condiciones contractuales predeterminadas de interés y de plazo, y por otro lado, el valor mensual de sus ingresos netos que deba comprometer para la amortización de pago de la deuda.

En efecto conviene recordar que los ingresos delcarados y comprobados, especialmente en el caso de los trabajadores con rleación de dependencia, no corresponde exactamente al monto disponible, toda vez que las remuneraciones son objeto de deducciones normadas por la ley y que lo constituyen el impuesto a la renta y los aportes al Seguro Social.

El valor líquido o remanente, por su parte tiene que cubrir no solo las obligaciones contraídas por un eventual préstamo obtenido para vivienda,

sino también otras necesidades vitales como son las de alimentación, vestuario, educación, salud y una amplia gama de miscelaneos.

Ahí precisamente radica el problema pues teórica y prácticamente se presenta la imposibilidad de encontrar en equilibrio o balance entre lo que se percibe como producto del trabajo y los valores requeridos para la subsistencia.

Visto con este enfoque, tendríamos que concluir que los miembros de la población económicamente activa, pertenecientes a los niveles de ingresos medios y bajos, estarían en la total imposibilidad de resolver favorablemente su problema de adquirir vivienda propia.

No obstante, es factible encontrar alguna fórmula de solución, para los núcleos familiares, en donde la fuente de ingresos no se circunscribe únicamente a uno de sus miembros, sino que los demás o algunos de ellos son también sujetos de la economía.

En el cuadro que sigue detallaré la evolución del salario mínimo vital en los últimos 12 años y paralelamente las estimaciones del ingreso familiar; considerando para éste último que el ingreso de la familia esté constituido por el salario mínimo vital de uno de los cónyuges, un 80% adicional por ingresos del otro cónyuge y un 60% complementario por ingresos producidos por uno de los hijos.

<u>AÑO</u>	<u>SALARIO MINIMO VITAL</u>	<u>INGRESO FAMILIAR</u>
1976	S/. 1.500,00	S/. 3.600,00
1979	" 2.000,00	" 4.800,00
1980	" 4.000,00	" 9.600,00
1982	" 4.600,00	" 11.040,00
1983	" 5.600,00	" 13.440,00
1984	" 6.600,00	" 15.840,00
1985	" 8.500,00	" 20.400,00
1986	" 10.000,00	" 24.000,00
1987	" 12.000,00	" 28.800,00

Los parámetros que dejo anotados, aún cuando pudieren estar errados en lo que a valores se refiere, sin embargo son los que se toma en cuenta previa comprobación en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y en las Mutualistas para cálculo de los préstamos.

Planteada así la situación, opino que para las personas cuyos ingresos, ya sean individuales o familiares, que se hallen situados entre 1 y 2 salarios mínimos vitales, el valor del dividendo para el servicio de la deuda no debería ser superior al 25% de aquellos; mientras que para ingresos mayores, bien podría gravarse hasta el 40%.

En el cuadro que se presenta a continuación estoy ejemplificando lo manifestado como opinión en las líneas que preceden, aplicando a los plazos y tipos de interés fijados por el IEISS, BEV y otras instituciones de crédito. (Cuadro N° 3)

En el ejemplo utilizado se puede apreciar lo siguiente: la incidencia del descuento mensual es menor porcentualmente cuando menor es el ingreso en tanto que también porcentualmente es mayor cuando el ingreso pertenece a los niveles altos. Pero lamentablemente este menor compromiso de pago incide negativamente en el monto del préstamo, principalmente en créditos que otorga el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y otras financieras, en donde el valor del dividendo mensual permanece estable durante todo el plazo, en cambio en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no sucede igual en virtud de haberse establecido en los últimos años un sistema de dividendos crecientes, que como su propia expresión así lo da a entender, inicia el servicio de la deuda con un dividendo bajo, que debería irse incrementando en el transcurso del tiempo más precisamente cada 5 años.

G. COSTO MINIMO DE UNA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Con el propósito de llegar a determinar el costo más ajustado posible al mínimo requerido para levantar una vivienda, tomaré en consideración tres aspectos básicos que son:

- Terreno

POBLACION, CAPACIDAD DE PAGO Y ENDEUDAMIENTO POR NIVELES DE INGRESO FAMILIAR

NIVELES DE INGRESO		% DE LA POBLACION NACIONAL - MAYO 1987						Porcentaje Destinado a Vivienda	Capacidad de Pago Mensual	CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO		
sucres/mes		Area Metropolitana		Otras Ciudades		Areas Rurales				AFILIADOS IESS S/.	CUENTA AHO- RRISTAS BEV S/.	OTROS SEC.FINAN- CIER.S/.
DESDE	HASTA	%	% acumu- lado	%	% acu- mulad	%	% acu- mulad					
----	14.000	9	9	18	18	47	47	15%	2.100	540.000	180.000	122.000
14.001	28.000	22	31	31	49	34	81	20%	5.600	1.440.000	478.800	328.000
28.001	43.000	21	52	24	13	14	95	25%	10.700	2.000.000	896.400	613.800
43.001	57.600	14	66	12	85	2	97	25%	14.400	2.000.000	1.195.000	819.000
51.601	72.000	8	73	6	91	}	3	30%	21.600	2.000.000	1.500.000	1.119.600
72.001	86.400	6	79	4	95			35%	30.300	2.000.000	1.500.000	1.769.400
86.401	100.800	5	84	2	97			40%	40.320	2.000.000	1.500.000	2.291.400
100.801	----	16	100	3	100		160					
CONDICIONES FINANCIERAS		AFILIADOS IESS		PLAZO: 30 AÑOS INTERES: 14% ANUAL DIVIDENDO: PROGRESIVO, REAJUSTADO QUINCENALMENTE (INCREMENTOS CONSTANTES)								
		CUENTA AHORRISTAS BEV		PLAZO: 15 AÑOS INTERES: 19% COSTOS EQUIVALENTES A 75 SALARIOS								
		OTROS SECTORES		PLAZO: 25 AÑOS INTERES: 23% ANUAL DIVIDENDO: FIJO								

FUENTE: JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

- Obras de Infraestructura y Urbanización
- Edificación

1. TERRENO

Estimamos para el ejemplo que una superficie de 80 metros cuadrados es el mínimo adecuado para emplazar una vivienda de reducidas dimensiones.

El valor del terreno dependerá de su forma de adquisición, pues será alto si es el resultado de transacción directa con los comercializadores de la tierra y será relativamente bajo si es que se lo adquiere por conducto del BEV mediante declaratoria de utilidad pública. En este caso el precio del terreno lo determinará el Juez en base generalmente al avalúo efectuado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros.

Seleccionada esta segunda opción, dentro del área urbana aunque periférica, con posibilidades de realizar obras de infraestructura, el lote de terreno propuesto podría tener un valor de S/. 32.000,00, esto es a S/. 400,00 el metro cuadrado.

2. OBRAS DE URBANIZACION E INFRAESTRUCTURA

Tomando como referencia el costo del Programa Solanda desarrollado en la ciudad de Quito, el valor atribuible a estas obras de urbanización e infraestructura puede llegar a S/. 2.000,00 el metro cuadrado, con lo que este rubro representaría un monto de S/. 160.000,00 para los 80 metros cuadrados.

3. EDIFICACION

Este aspecto es el más difícil de cuantificar pues está sujeto a una gran cantidad de variables como son los de la clase de materiales a utilizar, el modelo arquitectónico seleccionado, la existencia o no de obras complementarias, etc., etc.

De todos modos mencionemos que el costo por metro cuadrado de construc -

ción del programa de vivienda Presidente Roldós de la ciudad de Guayaquil alcanzó a S/. 4.000,00, hace 3 años; en cambio en el programa Carcelén de la ciudad de Quito, realizado por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, fue de S/. 7.000,00 el metro cuadrado. En la actualidad, el autor de este informe estima que el metro cuadrado de construcción no puede ser inferior a S/. 10.000,00, por lo que para una edificación de 60 metros cuadrados, el valor de este rubro sería de S/. 600.000,00, el mismo que sumado a los rubros anteriores de terreno y urbanización, daría como valor global el de S/. 792.000,00.

Este es el ejemplo. La realidad podría ser otra en el sentido de que para garantizar una vivienda digna aunque modesta para una familia tipo de 5 personas, la construcción de 60 metros cuadrados no cumple esa finalidad.

Si establecemos la realidad entre el costo de la vivienda y la capacidad de endeudamiento según niveles de ingresos, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- a. Clase marginal constituida por subempleados y desempleados, lamentablemente no tienen posibilidad alguna de acceder a vivienda propia.
- b. El grupo de bajos ingresos, esto es de aquellos que perciben hasta S/. 24.000,00 mensuales tampoco estarían en capacidad plena de obtener este beneficio, debido al alto porcentaje de sus ingresos que se verían comprometidos para el pago de la deuda. Dentro de este grupo la única posibilidad estaría dada en el caso de que existan otros ingresos familiares.
- c. Finalmente, el panorama es ciertamente mucho más alentador para la clase económica de medianos ingresos, esto es de aquella que percibe por encima de los tres salarios mínimos vitales, pues es en ese estrato donde se produce el equilibrio que hemos comentado anteriormente entre capacidad de pago, capacidad de endeudamiento y valor de la vivienda.

De todo esto se puede anticipar una conclusión a la vez que recomendación. El Gobierno Nacional y sus órganos especializados, tienen que redoblar esfuerzos para abaratar el costo de la vivienda y de ese modo hacerla accesible a los grupos de niveles de ingresos bajos.

H. SISTEMAS DE CONSTRUCCION

Las instituciones que financian vivienda, han orientado sus esfuerzos hacia distintos sectores y en consecuencia han utilizado diversos sistemas de construcción de vivienda, algunos de ellos con características innovadoras.

1. JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

La Junta Nacional de la Vivienda ejecuta actualmente los siguientes sistemas de vivienda:

a. Lote con Servicio

Lote habilitado con infraestructura básica, en el que el usuario tiene la posibilidad de iniciar la construcción de su vivienda mediante el sistema de autoconstrucción, con el apoyo técnico de la Junta Nacional de la Vivienda y económico del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

b. Piso Techo

Vivienda que consta de piso, techo, unidad sanitaria y cierre perimetral sin acabados.

c. Vivienda Cascarón

Posee además de los elementos de construcción anterior, las paredes exteriores, debiendo el adjudicatario dividirla interiormente de acuerdo a sus necesidades y posibilidades económicas.

d. Vivienda Progresiva

Cubre las necesidades básicas de una vivienda completa con una área mínima de construcción, pero con posibilidades de ir las aumentando

paulatinamente por subetapas.

e. Vivienda Terminada

Se caracteriza por la preminencia de la construcción vertical y soluciones horizontales no mayores de 80 m2.

2. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Desarrollaba sus propios programas de vivienda, utilizando para ello el sistema de vivienda terminada. En la actualidad solo ejecuta programas de arrastre con el fin de terminar las obras iniciadas en años anteriores; la nueva política de esa institución es la concesión de préstamos hipotecarios y la provisión de lotes con servicios.

3. EL MUTUALISMO

Ha emprendido en programas de vivienda terminada, destinados a estratos poblacionales de ingresos medios y altos.

4. BANCA PRIVADA Y ESFUERZO PROPIO

Sus recursos están destinados hacia un estamento alto de la población, que está en posibilidad de pagar un crédito en las condiciones que exige (corto plazo, altas tasas de interés y alta garantía). No es un sistema para financiar vivienda popular en las condiciones actuales, a pesar de que la Ley de Bancos en su Art. 207, numeral 4 A, señala que los préstamos hipotecarios de amortización gradual podrán concederse hasta por 50 años; se ha hecho práctica normal concederlos solamente hasta 10 años plazo.

CAPITULO II

LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO CONTEMPORANEO

CAPITULO III

A. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO CONTEMPORANEO

1. GENERALIDADES

Se define a la Seguridad Social como el estado de bienestar mental, físico y económico de los miembros de la colectividad, en la que 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.

De hacer una definición de lo que es Seguridad Social, puede resultar ciertamente fácil y por supuesto en el transcurso del tiempo, especialistas y legos en la materia así lo han hecho; en cambio es muy difícil de -terminar con propiedad cual es su campo de acción. Para unos, se circunscribe a la cobertura, mediante el otorgamiento de prestaciones, en espe -cies en dinero y en servicios de los riesgos, biológicos: vejez, muerte y maternidad; patológicos: enfermedad; demográficos: crecimiento de la famililia; ocupacionales: desempleo; y profesionales: accidentes y enfermedades del trabajo. Para otros además de estas acciones, la Seguridad Social, incluye actividades que también constituyen bienestar del ser humano: educación, vivienda, seguridad política, medio ambiente, seguridad territo -rial, etc.

Cualquiera que fuere el campo de acción de la Seguridad Social que real -mente le corresponda, la verdad es que representa uno de los actos primor diales del Estado en procura de conservar y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Seguridad Social, en los términos que hoy se le reconoce, tiene sus raíces en principios como: la caridad, la asistencia pública, los seguros privados y los seguros sociales.

Es a partir de la revolución francesa cuando comienzan a aparecer cierto tipo de compensaciones o prestaciones para algunos grupos humanos generall

mente allegados al poder político.

Transcurriría un siglo para que en base a la concepción filosófica y pragmática enunciada por el alemán von Bismark, los estados adquirieran conciencia de su deber social respecto de otorgar a sus nacionales los bienes y servicios que aseguraran de manera sistematizada, su bienestar.

50 años más tarde, el inglés William Beveridge, en su famoso informe sentaría las bases de lo que se reconoce hoy en el mundo contemporáneo como Seguridad Social.

Si bien los fundamentos, y la concepción de la Seguridad Social, son así como sus objetivos, han sido generalmente aceptados, a tal punto que en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo constar en su artículo 22 que: **TODOS LOS HOMBRES COMO MIEMBROS DE LA SOCIEDAD TIENEN DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**; no es menos cierto que su aplicación está supeditada a la estructura socio-económica y cultural de los países del mundo, tanto que en sus respectivas Constituciones aparecen principios de derecho que confirman este basamiento social.

Aportaciones importantes dirigidas a concientizar a los poderes públicos, respecto de la necesidad de implementar planes de desarrollo social, además de la ya citada Declaración Universal de los Derechos del Hombre, es la realizada por el Papa Juan XXIII, en su Encíclica Rerum Novarum, en la que expresaba en 1961 que: "Los Sistemas de Seguros Sociales y Seguridad Social pueden contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política, según criterios de justicia y equidad; y pueden por lo tanto considerarse uno de los instrumentos para reducir los desequilibrios en el tenor de la vida, entre las varias categorías de ciudadanos". Otras aportaciones igualmente relevantes son las declaraciones de principios y objetivos, tanto de los organismos internacionales de Seguridad Social como de los propios organismos nacionales, que de uno u otro modo renuevan el lema adoptado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la cual agrupa a la casi totalidad de los países del mundo, el mismo que reza: "No hay paz social sin justicia social y no hay

justicia social sin Seguridad Social".

2. PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

Se ha dicho en líneas anteriores de que todos los países al margen de estar de acuerdo en los principios y fines de la Seguridad Social, sus programas sin embargo se enmarcan en lineamientos particulares de carácter socio-económico y político. Según el profesor José Manuel Almaza Pastor, en su obra "Derecho de la Seguridad Social", existen 5 sistemas principales identificados de la siguiente manera:

a. Sistema Alemán

Se fundamenta en los siguientes aspectos:

- 1) Otorgamiento de protección social contra "riesgos" a través de un seguro social obligatorio.
- 2) Conformación de regímenes de seguro social independientes para la cobertura de riesgos específicos.
- 3) Los sujetos protegidos son los asalariados que carecen de otros medios propios.
- 4) Las prestaciones tienen carácter indemnizatorio del salario perdido.
- 5) Las cotizaciones para el financiamiento de las prestaciones son parte de las remuneraciones.

b. Sistema Británico

Se caracteriza por lo siguiente:

- 1) Tiende a la unificación y estandarización de los regímenes de seguro social en cada país, en cuanto a nivel de cotizaciones, prestaciones y condiciones para su otorgamiento. Recomienda que los beneficios se concedan como un servicio público a través de un Ministerio de Seguridad Social.

- 2) Enfatiza que la protección deba abarcar a todos los miembros de la población.
- 3) Considera que las cotizaciones deben desligarse de los salarios y que la financiación se haga con aportaciones del Estado.

c. Sistema Soviético

Funciona dentro de un marco de economía planificada con las siguientes características:

- 1) La cobertura es universal para todos los ciudadanos en cuanto que cubre los riesgos de vejez, enfermedad y pérdida de la capacidad de trabajo, mediante seguros sociales a cargo del Estado.
- 2) Otros riesgos protegidos son los que se originan en situaciones de tipo familiar: maternidad, infancia, familia numerosa, y también riesgos originados en contiendas bélicas. En este caso la protección es proporcional a los ingresos perdidos.
- 3) El financiamiento se realiza mediante impuestos especiales que pagan exclusivamente las empresas.
- 4) Una parte de la gestión del sistema está confiada a los sindicatos.

d. Sistema Norteamericano

Sus características principales son las siguientes:

- 1) Protege a los trabajadores.
- 2) La protección comprende acciones interrelacionadas de asistencia, prevención y seguro social.
- 3) El financiamiento es tripartito pues proviene de contribuciones de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno Federal.

4) La gestión la realiza la autoridad Federal, Estatal o Local.

e. Sistema Neozelandes

Se caracteriza por:

- 1) El sistema ampara a todos los ciudadanos.
- 2) Cubre todas las necesidades sociales: enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo, etc. Las prestaciones tienen nivel que garantiza un standar de vida adecuado.
- 3) Se financia gravando los presupuestos generales a través de elevados impuestos sobre la renta.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES DE IBEROAMERICA

Conforme a lo manifestado en el capítulo que precede, cada país define independientemente sus esquemas de protección social, lo mismo que organiza sus servicios administrativos. En lo que sigue, vamos a hacer una relación resumida de lo que los países del área han estructurado en torno al tema que estamos tratando.

a. España

1) Instituto Nacional de Seguridad Social

Tiene a su cargo la gestión y administración de las prestaciones económicas; inscripción de empresas y de asegurados; registro de altas y bajas de los sujetos protegidos y reconocimiento del derecho a las prestaciones.

2) Instituto Nacional de la Salud

Administra los servicios sanitarios de la Seguridad Social, como son:

- a) Medicina preventiva;
- b) Promoción de la Salud;

- c) Medicina de la Comunidad;
- d) Medicina Curativa.

3) Instituto Nacional de Servicios Sociales

Asumen la gestión de asistencia a minusválidos mentales y físicos, así como el otorgamiento de prestaciones a los individuos pertenecientes a la Tercera Edad.

4) Instituto Nacional de Empleo

Implementa las políticas de empleo en cuanto se relaciona con colocación y formación del trabajador; gestionar y controlar las prestaciones de desempleo. Se encuentra adscrito a la Secretaría de Estado de Empleo y Relaciones Laborales.

5) Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo

Desarrolla acciones vinculadas al estudio, investigación, formación y asesoramiento en materia de seguridad e Higiene Laboral como en el caso anterior, también depende de la Secretaría de Estado de Empleo y de Relaciones Laborales.

6) Instituto Nacional de Asistencia Social

Son servicios complementarios a los del sistema de la Seguridad Social.

En síntesis, en España la protección social se otorga de la siguiente manera:

a) Asistencia Sanitaria para los casos de:

- (1) Enfermedad común
- (2) Maternidad
- (3) Accidentes del trabajo
- (4) Accidentes comunes

b) Prestaciones económicas para los riesgos de:

- (1) Incapacidad laboral transitoria
- (2) Invalidez permanente
- (3) Vejez
- (4) Muerte, viudez y orfandad
- (5) Desempleo

c) Servicios Sociales a minusválidos físicos y mentales y a la población de la Tercera Edad y así mismo prestaciones farmacéuticas.

b. México

Este país tiene instituido fundamentalmente tres organismos de Seguridad Social:

- 1) Instituto Mexicano de Seguridad Social, que protege a los trabajadores privados.
- 2) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado, cuya cobertura alcanza como su nombre lo indica a los servidores de la función pública, así como a sus derechohabientes.
- 3) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Los organismos enunciados en términos generales ejecutan similares actividades de servicio social para los respectivos grupos de población. Sus prestaciones son las que se indican a continuación:

a) Dentro del Seguro de Riesgos del Trabajo:

- (1) Asistencia médica quirúrgica y farmacéutica
- (2) Servicio de hospitalización
- (3) Aparatos de prótesis y ortopedia

(4) Rehabilitación

b) Dentro del Seguro de Enfermedad y Maternidad:

(1) Asistencia médico quirúrgica

(2) Asistencia farmacéutica

(3) Asistencia hospitalaria

(4) Subsidios en dinero

c) Dentro del Seguro de Invalidez:

(1) Pensión temporal o vitalicia

(2) Rehabilitación

(3) Asignaciones familiares

(4) Ayuda asistencial

d) Dentro del Seguro de Vejez:

(1) Pensión vitalicia

(2) Asistencia médica

(3) Asignaciones familiares

(4) Ayuda asistencial

e) Dentro del Seguro de Cesantía en edad avanzada, las mismas contempladas para el seguro de vejez.

f) Dentro del Seguro de Muerte:

(1) Pensión de viudez

(2) Pensión de orfandad

(3) Pensión a ascendientes

(4) Ayuda asistencial a la pensionada por viudez

(5) Asistencia médica

g) Servicios Sociales que comprenden:

- (1) Fomento de la salud
- (2) Previsión de enfermedades y accidentes
- (3) Actividades recreativas
- (4) Créditos para la adquisición de casas en sociedad
- (5) Arriendo de viviendas económicas pertenecientes al Instituto.
- (6) Préstamos hipotecarios.

Adicionalmente, México implementa acciones permanentes orientadas al desarrollo rural, impulsando la creación de cooperativas y otras formas de asociación entre los trabajadores del campo.

c. Brasil

En este país la canalización de políticas y la organización de los servicios de seguridad social están a cargo del Ministerio de Previsión y Asistencia Social. Los órganos específicos de gestión son los que luego se indican:

1) Instituto Nacional de Previsión Social

Es el encargado de conceder los beneficios, prestaciones en dinero y demás servicios en materia de seguridad social a los trabajadores públicos, privados, tanto del sector urbano como del rural.

2) Instituto de Asistencia Médica de Previsión Social

Otorga asistencia médica a los trabajadores urbanos, servidores del Estado, trabajadores y empleados rurales y a la población carente de recursos.

3) Instituto de Administración Financiera de la Previsión y Asistencia Social.

Tiene a su cargo la fiscalización y cobranza de las contribu-

ciones y demás recursos destinados a la Seguridad Social, así como la distribución de los fondos entre las diferentes entidades adscritas.

4) La Legión Brasileña de Asistencia

Tiene como función específica el otorgamiento de asistencia médica a la población carente de recursos mediante programas de desenvolvimiento social y de atención a las personas independientemente de las acciones que compete a otras entidades.

5) Fundación Nacional del Bienestar de Menores

Ejecuta políticas para el bienestar de los menores de edad.

6) Central de Medicamentos

Su principal objetivo es promover y organizar la entrega gratuita de medicamentos a los sectores más pobres de la población Brasileña.

a) Prestaciones que otorga

- (1) Auxilio por enfermedad
- (2) Jubilación por invalidez
- (3) Jubilación por vejez
- (4) Jubilación por accidentes de trabajo
- (5) Jubilación por tiempo de servicio
- (6) Jubilación especial
- (7) Auxilio por natalidad
- (8) Auxilio para funerales
- (9) Auxilio para detenidos en prisiones
- (10) Salario familiar
- (11) Renta vitalicia para quienes comienzan a cotizar después de los 60 años de edad.
- (12) Jubilación obligatoria

- (13) Pensión de viudedad y orfandad
- (14) Auxilio por accidentes del trabajo
- (15) Auxilio suplementario
- (16) Décimo tercera pensión para jubilados
- (17) Asistencia médica y rehabilitación profesional
- (18) Auxilio para tratamiento médico fuera del domicilio
- (19) Subsidio por accidente del trabajo

d. Argentina

El sistema previsional Argentino está dirigido por el Ministerio de Acción Social y lo conforman tres grandes regímenes de Seguridad Social, cuya supervigilancia está a cargo de la Subsecretaría de Bienestar Social.

Uno de estos tres regímenes es el Nacional de Previsión Social que cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte, a través de pensiones que se otorgan por intermedio de tres Cajas:

- 1) La Caja Nacional de Previsión para los Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles.
- 2) La Caja Nacional de Previsión para los trabajadores del Estado y Servicios Públicos.
- 3) La Caja Nacional de Previsión para los Trabajadores Autónomos.

a) Básicamente sus prestaciones son las siguientes:

- (1) Jubilación
- (2) Pensión por invalidez
- (3) Pensión por edad avanzada para mayores de 65 años
- (4) Subsidio para sepelio en caso de muerte
- (5) Pensión por viudedad

(6) Pensión por orfandad

b) Dentro de este mismo régimen, existen organismos adicionales y que son:

(1) La Dirección General de Protección Social, encargada de otorgar pensiones de vejez e invalidez para personas que no pertenecen al sistema.

(2) La Dirección General de Recaudación Previsional, que es la encargada de efectuar las recaudaciones que financian el sistema.

(3) La Comisión Nacional de Previsión Social, que constituye una especie de tribunal de apelaciones respecto de las relaciones expedidas por las Cajas.

(4) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares. Es el organismo encargado de administrar un subsidio que se otorga a los trabajadores argentinos que tienen hijos a su cargo.

(5) Régimen Nacional de Obras Sociales. Es el encargado de supervisar la asistencia médica y farmacéutica que se proporciona a los trabajadores por intermedio de sindicatos y mutualistas.

Finalmente, dentro de este mismo régimen se administran préstamos para vivienda, en acción conjunta con el Banco Hipotecario Nacional.

4. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR

Al comienzo de este capítulo, relativo a la Seguridad Social, he mencionado que su campo de acción, según connotados autores, abarca prácticamente todas las actividades del Estado, pues todas ellas, por autonomía están dirigidas a preservar y promocionar el bienestar de la población y por ende de sus integrantes.

Si hemos de aplicar este concepto, en nuestro país podemos identificar

una amplia gama de organismos gubernamentales, autónomos y privados que de algún modo contribuyen al bienestar de las personas.

Entre los órganos de gestión, directamente dependientes del gobierno central, podemos mencionar los siguientes:

- Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular
- Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Defensa

A continuación consignaré algunas acciones de mayor relieve de estos Ministerios en cuanto se relaciona con el tema:

a. Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular

Creado el 7 de agosto de 1979, le corresponde la dirección y ejecución de las políticas estatales en materia de:

- Seguridad Social
- Protección de menores
- Cooperativismo
- Promoción Popular y Bienestar Social

Sus funciones las cumple de la siguiente manera:

- El titular de la Cartera, preside el Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mientras que para las otras funciones cuenta con los siguientes organismos:

. La Dirección Nacional de Protección de Menores, que planifica, organiza, dirige, coordina y aplica acciones técnicas judiciales y administrativas orientadas a salvaguardar a la niñez en su desarrollo síquico, físico y social.

. La Dirección de Promoción Popular y de Bienestar Social. Es

el ente encargado de ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia popular y nacional, encaminada a promover e impulsar el desarrollo de los sectores menos favorecidos de la población.

. La Dirección Nacional de Cooperativas. Su actividad primordial es establecer el establecimiento de cooperativas en todos los sectores de trabajadores, como medio para contribuir a solucionar los problemas que afectan a la población y al sector laboral en particular.

b. Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos

Fue creado el 13 de julio de 1925. Este Ministerio en principio tuvo a su cargo funciones relacionadas con los actuales Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, además de las propiamente de su Cartera.

Sus responsabilidades principales, son las de formular, dirigir y ejecutar la política social en materia laboral, promoción de empleo y desarrollo de los recursos humanos. Para el logro de estos objetivos, el Ministerio cuenta dentro de su estructura con los siguientes organismos:

1) Dirección Nacional del Trabajo

Se encarga de ejecutar la política laboral en materia de protección de los trabajadores y de sus salarios y promoción de las organizaciones laborales. Falla en última instancia en las controversias Obrero-Patronales.

2) Dirección Nacional de Mediación Laboral

Como su nombre lo indica, es el organismo que actúa de regulador y coordinador de las relaciones entre trabajadores y empleadores, en orden a armonizar las relaciones entre estas dos partes. En casos de controversias trata de buscar entendimiento de unos con otros.

3) Dirección de Empleos y Recursos Humanos

Orienta y promueve el desarrollo y utilización de los recur -

son humanos. Administra una "Bolsa de Empleo" para atender las necesidades de ocupación de los desempleados.

Como entidades adscritas, aunque rigiéndose por leyes y reglamentos propios, funcionan también:

4) El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, el mismo que desarrolla un amplio programa de tecnificación y adiestramiento de los trabajadores.

5) La Junta Nacional de Defensa del Artesano que es el que promueve el desarrollo de la artesanía en el país y consecuentemente de los individuos dedicados a las artes manuales.

c. Ministerio de Salud

Fue creado el 6 de junio de 1967 y tiene como funciones principales las que se indica seguidamente:

1) Promover y desarrollar actividades conducentes al logro del bienestar físico, mental y social del individuo, la familia y la comunidad.

2) Administrar el sistema regionalizado del servicio nacional de salud.

3) Planificar, programar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud así como de las relativas a saneamiento ambiental y obras sanitarias.

4) Administrar los centros de salud de servicio público. Son sus órganos de gestión:

a) Dirección General de Salud

Es la que elabora normas y programas de salud, controla

su ejecución y evalúa los resultados en el ámbito nacional.

b) Organos con funciones específicas

- (1) Instituto Nacional de Nutrición
- (2) Instituto de Investigaciones Médicas Sociales
- (3) Instituto de Recursos Odontológicos
- (4) Instituto Izquierda Pérez
- (5) Instituto de Obras Sanitarias
- (6) Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria.

d. Ministerio de Defensa Nacional

Dentro del campo específico del bienestar social, ha asumido responsabilidades ligadas a la salud de los miembros de las Fuerzas Armadas y de sus dependientes, promoviendo además el abastecimiento de fármacos a precios bajos. El órgano ejecutor de esta política es el hospital general de las Fuerzas Armadas, el cual constituye un centro de alta especialización en campos de cuidados intensivos, diagnósticos, tratamiento y rehabilitación, debido principalmente al equipamiento sofisticado y moderno de que dispone.

e. Organismos Autónomos

Dentro de este grupo destaca nítidamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que por su importancia y relación preponderante con el tema que trata la presente tesis, he creído conveniente dedicarlo capítulo aparte.

No obstante también conforman este grupo otras instituciones respecto de las cuales únicamente me limito a mencionarlas:

- Junta de Beneficiencia de Guayaquil, la cual es administradora de varios Centros de Salud en el país.
- Cruz Roja Ecuatoriana

- Junta de Defensa Civil.

1) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Sus orígenes se remontan a 1928, año desde el cual ha sido objeto de varios cambios estructurales y normativos, hechos que han dado lugar a que hoy constituya el órgano unitario de aplicación de la seguridad social, correspondiéndole la organización y la gestión técnica, administrativa y financiera de la misma, en todo el territorio nacional.

Su objetivo principal es el de garantizar una protección básica común y uniforme para todos los integrantes de la población económicamente activa del país y sus dependientes, mediante sistemas de prestaciones que restituyan total y parcialmente la capacidad de trabajo y/o los ingresos perdidos a causa de contingencias vitales y ocupacionales: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y cesantía.

Conviene resaltar que su política y acción no está referida exclusivamente al otorgamiento de las prestaciones de carácter clásico, sino que gran parte de su esfuerzo está orientado a satisfacer una de las necesidades primarias de la población, cual es la de disponer de vivienda.

Tal es su importancia, cuanto que desde su propio nacimiento, en 1928 como ya anotamos, gran parte de sus actividades las ha orientado a ese propósito.

Antes de entrar en la materia específica, conviene sin embargo puntualizar los seguros que administra y las prestaciones que otorga el IESS.

PRESTACIONES

a) Seguro de Enfermedad Común que protege a trabajadores activos y a jubilados. Dentro de este seguro concede las siguientes prestaciones:

(1) Subsidio en dinero

- (2) Asistencia médica y odontológica
 - (3) Asistencia farmacéutica
 - (4) Servicio de prótesis y rehabilitación
 - (5) Compensación de gastos por atenciones médicas
 - (6) Ayuda para lentes.
- b) Seguro de Maternidad con el cual protege a las trabajadoras afiliadas. Concede los siguientes beneficios:
- (1) Subsidio en dinero
 - (2) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica durante el embarazo, parto y puerperio.
 - (3) Atención médica al niño durante el primer año de vida.
- c) Seguro de Invalidez con el que protege a toda la población cotizante. Otorga prestaciones de:
- (1) Asistencia médica
 - (2) Pensión temporal o definitiva
- d) Seguro de Vejez con el que protege a la población asegurada a partir de los límites de edad determinados en los estatutos. La prestación está constituida por una pensión mensual además de 3 extraordinarias, con carácter vitalicio.
- e) Seguro de Muerte. Protege a las viudas o conviviente; a las hijas e hijos menores de edad o mayores de edad incapacitados de trabajar. Dentro de este seguro concede prestaciones:
- (1) Pensión de viudedad.
 - (2) Pensión de orfandad
 - (3) Ayuda para funerales
- f) Seguro de Riesgos del Trabajo ampara a toda la población trabajadora frente a los riesgos de accidentes del trabajo

y enfermedades profesionales. Otorga las siguientes prestaciones:

- (1) Asistencia médica, farmacéutica y rehabilitación
- (2) Prótesis y piezas ortopédicas
- (3) Pensión temporal o definitiva
- (4) Pensiones de viudedad y de orfandad
- (5) Ayuda de funerales

g) Seguro de Censatía protege a todos los asegurados en el caso de desocupación. La prestación consiste por una sola vez de una cantidad de dinero cuyo monto está en relación al tiempo de servicio del asegurado y a la suma de las remuneraciones sobre las cuales cotizó.

h) Seguro Social Campesino. Ampara a los miembros de las comunidades jurídicamente organizadas. Concede prestaciones de:

- (1) Asistencia médica y odontológica
- (2) Inmunizaciones
- (3) Atención en el embarazo, parto y puerperio
- (4) Pensiones por invalidez total y absoluta
- (5) Auxilios y funerales

SERVICIOS

a) Préstamos. Se conceden de dos clases: quirografarios e hipotecarios. Dentro de los primeros:

- Quirografarios ordinarios
- De emergencia
- Para inválidos

b) Dentro de los segundos, es decir los hipotecarios se ubi- can los destinados a adquisición, construcción, mejoras y

reparación de viviendas, así como para liberación de hipotecas que puedan gravar el inmueble.

Del análisis efectuado a los sistemas de seguridad social existentes, se puede concluir que entre los Estados Iberoamericanos no existen criterios uniformes respecto a la forma como deben otorgar el cúmulo de beneficios que integran el concepto de Seguridad Social, ni similitud en cuanto a los organismos encargados de concederla, pero que es común la tendencia de ampliar la cobertura de la Seguridad Social hacia todos los sectores de la población del país respectivo, y el afán de coordinar a nivel internacional, los esfuerzos desarrollados por cada país en este campo, con la finalidad de mantener los principios comunes que inspiran el régimen de la Seguridad Social, en la doctrina mundial.

Además se pudo apreciar que los diferentes seguros de los países iberoamericanos no conceden servicios de concesión de préstamos para vivienda o construcción, por lo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se constituye el pionero dentro de los mismos en la concesión de este servicio de carácter estrictamente social.

CAPITULO III

LAS INVERSIONES DEL IEES

CAPITULO III

A. LAS INVERSIONES DEL IESS

1. GENERALIDADES

Para comprender en su justa medida las razones de orden económico-financiera y de carácter social, que origina la concesión de préstamos hipotecarios, creo necesario dedicar las siguientes líneas a explicar la estructura y destino de los fondos que anualmente constituyen las reservas técnicas del IESS.

Por reservas técnicas se debe entender los remanentes que año a año arrojan los ejercicios presupuestarios entre ingresos y egresos, los cuales en plazos previamente calculados tienen que destinarse al pago de las prestaciones.

Esto nos lleva a mencionar algunos aspectos que constituyen el fundamento del sistema.

Recordemos en primer lugar que la legislación ecuatoriana establece la contribución tripartita para el financiamiento de la Seguridad Social, esto es aporte individual, aporte patronal y la contribución del Estado en el pago de pensiones. El aporte individual comprende las deducciones y se realiza mensualmente al sueldo o salario del trabajador. Su porcentaje es variable según la clase de seguro al que pertenezca y de la existencia o no de contratos especiales para mejoramiento de las prestaciones que hubiere suscrito la empresa o entidad con el IESS. En términos generales este aporte es del 8.5%.

Por su lado el aporte patronal, como su nombre lo indica, es el que corresponde a la erogación mensual que debe hacer el empleador por sus trabajadores y proporcional también al salario de aquellos. El porcentaje de este aporte es de algo superior al individual más o menos el 9.5%.

Por último, el Estado como tal, separadamente de sus obligaciones como patrono de los servidores públicos, contribuye con el equivalente al 40% de

las pensiones en curso de pago.

Los recursos mencionados, una vez que han servido en parte para cubrir - los gastos corrientes del Seguro Social, esto es pago de prestaciones dentro del ejercicio y gastos de administración, pasan a constituir las reservas del sistema.

Desde luego estas reservas no son el producto de la simple operación aritmética de restar los ingresos de los egresos sino que obedecen a cálculos previos estimados por los Actuarios, efectuados para un determinado período de tiempo, el cual varía según la modalidad adoptada y la finalidad para la que está destinada.

Así tenemos por ejemplo un sistema denominado de Prima Media Uniforme, en el que la aportación global es uniforme en el tiempo y que sirve para financiar las obligaciones de largo plazo, en este caso las pensiones. Una característica de este sistema es la de acumular grandes cantidades de reservas.

Otro sistema es el llamado de Prima Escalonada, en el cual las aportaciones varían ascendentemente cada cierto período de tiempo, generalmente de 5 a 7 años. En este caso el acumulamiento de reservas es de magnitud más reducida. Igual que en el sistema anterior está destinado a cubrir obligaciones de largo plazo.

Un tercer sistema es el de Reparto, en el que los ingresos o aportaciones se calculan para lapsos cortos, generalmente de 1 o 2 ejercicios presupuestarios. Se lo utiliza para financiar las prestaciones de salud y las reservas sirven únicamente para cubrir contingencias.

En lo que respecta al Seguro Social Ecuatoriano, el sistema de capitalización adoptado desde hace más de 40 años para los seguros diferidos, ha dado lugar a que el IESS acumule reservas técnicas de elevado volumen, pero que en los últimos años su curva de ascenso se ha ido atenuando sensiblemente debido a que el crecimiento de las obligaciones no ha ido paralelo al incremento de recursos.

2. UTILIZACION DE LAS RESERVAS

He dejado consignado que como resultado del sistema financiero de capitalización, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene en su haber elevadas cantidades de dinero en concepto de reservas, las mismas que desde luego no podían ni pueden permanecer ociosas, sino que necesariamente tienen que ser invertidas, con el objeto de acrecentar el patrimonio Institucional destinado a financiar el régimen de prestaciones.

A este respecto, las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias que regulan esta actividad, determinan que las inversiones deben realizarse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, dando preferencia a aquellas que garanticen mayor utilidad social y contribuyan al desarrollo económico del país. Seguridad, en cuanto a que esté garantizada la recuperación de los capitales invertidos, así como el pago de intereses y dividendos de amortización, dentro de los términos y en las condiciones que se hubieren pactado. Rendimiento, en cuanto significa que debe producir como rédito por lo menos el interés actuarial. Y liquidez, a fin de que su recuperación sea consecuente con las necesidades económicas de la Institución.

3. DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES

En un primer nivel, se dividen en dos grupos: Inversiones Privativas e Inversiones no Privativas. Con la primera denominación se identifica a aquellas que son de utilidad para la propia Institución y para sus asegurados. Dentro de este grupo figuran los préstamos quirografarios e hipotecarios; construcción de viviendas; adquisición de terrenos; inversiones en unidades médicas y préstamos prendarios. Estas inversiones son de baja rentabilidad económica pues su objetivo principal es la rentabilidad social.

El segundo grupo, esto es el de las Inversiones no Privativas corresponde a aquellas que generan mayor rentabilidad económica aún que la rentabilidad social pasa a segundo plano, tratando con esto de equilibrar el bajo rendimiento de las inversiones privativas. Básicamente está constituido por la adquisición de valores de rentabilidad variable como son la compra de

acciones, inmuebles, préstamos a instituciones de desarrollo social, etc. y valores de rentabilidad fija como es el caso de cédulas, bonos y otros papeles fiduciarios.

En el cuadro que sigue, estamos dando a conocer los montos y estructura porcentual de las inversiones del IESS durante el último quinquenio 1982-1986 y donde se puede apreciar que la cuantía de esas inversiones alcanza cifras realmente significativas.

4. DESTINO DE LAS UTILIDADES DE LAS INVERSIONES

Siempre considerando que el IESS no es una entidad de lucro sino con fines eminentemente sociales, la rentabilidad neta que obtiene de sus inversiones, se halla muy por debajo de la que obtiene la empresa privada y apenas supera el interés actuarial calculado para financiar las prestaciones de largo plazo. (Cuadro N^o 4)

Esta política digna de todo aplauso desde el punto de vista social, sin embargo puede no ser totalmente adecuada dentro de el enfoque económico financiero, pues puede llegar un momento en que se produzca desequilibrio desfavorable para la Institución, en cuanto a que los egresos superan a los ingresos.

MONTO Y ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES DEL IEES (1982-1986)

(MILLONES DE SUCRES)

C O N C E P T O	1982		1983		1984		1985		1986	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
PRESTAMOS HIPOTECARIOS	3.587	16.70	5.463	28.37	9.292	34.15	10.676	35.66	14.460	36.16
PRESTAMOS QUIROGRAFARIOS	5.040	23.46	6.256	32.48	8.475	31.15	12.001	40.09	14.922	37.29
CONSTRUCCIONES	446	2.07	296	1.53	602	2.21	700	2.33	797	2.00
AREA MEDICA	1.101	5.15	909	4.75	503	1.85	196	0.68	131	0.31
INVERSIONES NO PRIVATIVAS	5.923	27.58	3.327	17.27	4.297	15.80	3.516	11.74	5.964	15.00
VALORES FIDUCIARIOS	5.378	25.04	3.005	15.60	4.038	14.84	2.846	9.50	3.710	9.24
TOTAL:	21.475	100%	19.256	100%	27.207	100%	29.935	100%	39.984	100%

FUENTE: DIVISION DE INVERSIONES NO PRIVATIVAS

ELABORADO: AUTOR DEL TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

B. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS OPERACIONES CREDITICIAS ENTRE EL BEV Y EL IESS.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda fue creado simultáneamente con las Asociaciones Mutualistas de Ahorro para la Vivienda, mediante Decreto Ley de Emergencia N^o 23 de 23 de mayo de 1961, que luego fuera sustituido por el Decreto Ley N^o 20 de 28 de junio de 1962.

Fueron socios fundadores las Cajas del Seguro y de Pensiones, que suscribieron el 100% del capital social de \$ 90 millones, en proporciones de 60% y 40%, respectivamente.

Como se podrá advertir, tanto la iniciativa como el financiamiento para la creación del Banco, surgieron en su totalidad de las entidades aseguradoras, que mentalizaron extender la cobertura de servicios hacia el resto de la población del país, puesto que el sistema que se mantiene a partir de su creación en 1928, constituye un esquema cerrado, circunscrito a los Asegurados. Sin embargo, como es lógico suponer el Seguro Social no podría subrogar exclusivamente tan ingentes obligaciones immanentes al Estado como tal, de allí que, los niveles de capitalización alcanzados hasta el año 1968 hayan estado supeditados al único esfuerzo y aporte de la entonces Caja Nacional del Seguro Social; recién a partir del 31 de octubre de 1968 se opera la participación del Gobierno Nacional en el capital del Banco, con un aporte en especie de aproximadamente S/. 13' millones, equivalente al valor de 5 lotes en el Guasmo.

Como se puede apreciar el proceso de capitalización del Banco Ecuatoriano de la Vivienda fue incipiente, y solamente a partir del año 1972 se torna importante debido a las asignaciones establecidas como partícipe directo de las rentas provenientes de la exportación petrolera.

Al momento el capital escriturado del Banco alcanza a S/. 4.810' millones y, con los aumentos que estén pendientes de formalización se llegaría a S/. 14.348' millones, de los cuales el 99.06%, corresponderá al Gobierno Nacional y el 0.94% al IESS.

Si se realiza un análisis comparativo de las operaciones crediticias del Banco y del IESS, es ilustrativo advertir que, mientras la cartera total del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, al 31 de diciembre de 1986, en crédito hipotecario alcanza a \$ 14.176 millones, el Instituto solamente en el año 1986 concedió aproximadamente \$ 16.000 millones, con un promedio de \$ 1'300 mil por préstamo el volumen de crédito concedido por el Banco en 1985 fue de \$ 1.625 millones y en 1986 de \$ 5.115 millones.

Se torna evidente la desproporción de estas cifras si se considera los distintos ámbitos de cobertura a cargo de las 2 Instituciones.

La Cartera total que se ha llegado a constituir por este concepto, alcanza a S/. 58.000 millones aproximadamente hasta el mes de diciembre de 1986.

Conviene resaltar el hecho de que los mayores volúmenes de concesión en términos corrientes se han formalizado en los últimos 12 años. Efectivamente mientras hasta el año 1977 se había concedido S/. 2.706 millones equivalente a 4.61% del volumen total, en el período comprendido entre 1978 y 1986, se han desembolsado créditos por S/. 56.003' millones equivalentes al 95.39% del total.

A partir del año 1981 la Junta Monetaria mediante Resolución 112381 modificó la tasa de interés que se encontraba vigente elevándola del 12% al 15%, de manera sucesiva la autoridad monetaria ha revisado las tasas de interés, cuyo tope, antes de que se resuelva la flotación en 1985, fue del 23% para operaciones activas según Regulación N° 214-84 de diciembre de 1984.

Como se podrá advertir hasta el año 1981 la tasa de interés estipulada por el IESS para préstamos hipotecarios era ligeramente inferior a la prevaleciente en el sistema financiero en general, situación que se agudiza de manera progresiva hasta derivar en lo que acontece en la actualidad, en donde la tasa promedio de interés del IESS es del 13.08, mientras las operaciones del mercado abierto determinan tasas de interés notablemente superiores, que significan el doble o el triple de la que aplica

el IESS.

Un estudio comparativo de las tasas de interés vigentes y demás condiciones, utilizadas por Instituciones Públicas y Privadas, que conceden préstamos destinados a la adquisición de vivienda, permite inferir que, los términos en que concede el IESS definitivamente son los más blandos, incluso en relación con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda que atiende a estratos económico-sociales de menores ingresos, en efecto, en el BEV las tasas de interés van del 18% al 23%, a 25 años plazo y la exigencia de un depósito inicial.

Estas circunstancias han volcado la preferencia por el préstamo del IESS, que se ha visto sometido a soportar una explosiva demanda tanto de operaciones iniciales, como del endoso de antiguas obligaciones contraídas por el sistema Mutualista y Financiero, hacia el Seguro Social, asumiendo el riesgo que supone el crédito a largo plazo.

Las preocupaciones de Directivos y técnicos del IESS vinculadas con las gravosas e inconvenientes condiciones que prevalecen para el otorgamiento de Préstamos Hipotecarios, han sido plenamente compartidos y expresados de manera oficial por organismos de reconocida solvencia técnica, tales como la O.I.T., Banco Mundial, Ministerio de Finanzas, Entidades que coinciden en señalar que los subsidios implícitos en estos servicios derivados de la generación de tasas reales de interés negativas, están contribuyendo a una acelerada descapitalización del Seguro Social, en efecto el actual sistema propicia la transferencia del patrimonio del IESS en exclusivo favor del usuario del crédito.

Los últimos criterios vertidos configuran y explican en gran medida la crisis financiera del Seguro Social, en efecto a más de los bajos niveles de rentabilidad que se alcanzan en esta inversión, provoca una agudización, lo que ha derivado en una saturación de la capacidad para atender este servicio; resulta patético ilustrar el hecho de que, de una cartera de S/. 58.000' millones, en 1987 se reembolsarán apenas S/. 2.000' millones en concepto del principal, mientras los requerimientos para el presente ejercicio suman S/. 20.000 millones.

La capacidad financiera y administrativa Institucional, determina que anualmente se despachen aproximadamente un promedio de 14.000 préstamos; mientras tanto al mes de marzo del presente año existen cerca de 30.000 solicitudes de crédito, aspecto que evidencia el desequilibrio entre la oferta y la demanda y la necesidad de transformar el sistema en función de las reales posibilidades de atención, con lo cual se evitarán faltas expectativas y el deterioro de la imagen Institucional.

Ninguna entidad financiera por poderosa que presuma ser o por loable y altruista que sean sus objetivos sociales, estaría en capacidad de resistir tan vertiginoso drenaje de recursos, eso es lo que tardíamente se ha detectado en el IESS y que por cierto amerita una profunda transformación que posibilite encauzar adecuadamente este servicio garantizando su continuidad en el tiempo.

Estos propósitos deberán conjugarse con nuevos e ingeniosos mecanismos que permitan la captación de ahorros tendientes a la constitución de un fondo para la vivienda, que propicie una más amplia atención a los usuarios puesto que hasta la presente fecha, a pesar del ingente esfuerzo desplegado, apenas se ha conseguido atender a un 10% de la población afiliada aproximadamente. Conviene recalcar que el afiliado no cotiza para financiar este servicio, de allí que se debería meditar en la necesidad de establecer un aporte financiado por patronos y trabajadores o la exigencia de un fondo de ahorro mínimo, para acceder al préstamo.

CAPITULO IV

CONTRIBUCION DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

A SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

CAPITULO IV

A. CONTRIBUCION DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL A SOLUCIO - NAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

1. GENERALIDADES

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad unitaria de la aplicación del sistema de Seguridad Social en el país, tiene como propósito fundamental el dar una protección básica, común y uniforme a todos los integrantes de la población asegurada y a sus dependientes, mediante un sistema de prestaciones que tiende a restituir total o parcialmente los ingresos perdidos o disminuidos a causa de contingentes vitales como: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, cesantía, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.

El Instituto desde su creación en 1928 consagró los préstamos quirografarios e hipotecarios, que si bien son un servicio tienden a la universalización y se enmarcan legalmente en el campo de las inversiones con sentido social, como servicios que coadyuvan a la gestión del Municipio y del propio Estado en la solución del problema de la vivienda.

El Seguro Social se financia con el aporte equitativo, tripartito, de trabajadores, patronos y Estado, se fundamenta en el régimen de capitalización para las prestaciones a largo plazo, lo que obliga a generar un ahorro que constituye las reservas o fondos capitalizados que a su vez son el sustento financiero para la cobertura de las mencionadas prestaciones a futuro. Son estas reservas las que por mandato legal debe invertir el IESS en operaciones que garanticen adecuados niveles de seguridad, rendimiento y liquidez.

Este grupo de prestaciones se dividen en:

- Prestaciones diferidas y
- Prestaciones de carácter inmediato

Las prestaciones denominadas diferidas son otorgadas por el IESS previo el cumplimiento de requisitos o condiciones que básicamente tienen que ver con la edad y tiempo de servicio del afiliado. Ejemplo: (jubilaciones).

De otro lado las prestaciones que denominamos de carácter inmediato, son aquellas cuyos requisitos de tiempos de espera o de cotizaciones disminuyen sustancialmente, por lo que tienen aplicación a muy corto tiempo de a filiación. Ejemplo: (seguro de enfermedad), presentándose el caso incluso de prestaciones que no requieren ningún tiempo de espera, como son las originadas en accidentes de trabajo.

De lo dicho se desprende que existe un sistema de capitalización de los recursos provenientes del aporte de los afiliados para el otorgamiento de prestaciones diferidas, en el que los ingresos corrientes menos los egresos corrientes constituyen el ahorro o la reserva Institucional, que adecuadamente invertida debe producir utilidades que incrementen y fortalezcan el fondo de pensiones o de prestaciones diferidas y aseguren a futuro una entrega óptima en cantidad y calidad de los mismos, dado el crecimiento geométrico de las prestaciones en el decurso del tiempo.

En lo que se refiere a las prestaciones de carácter inmediato (Prestación médica), en la que los ingresos por cotizaciones equivalen a los gastos que demanda la indicada prestación, no existen reservas que se capitalicen, por lo que se da un sistema financiero denominado de reparto.

EL PRESUPUESTO DEL IESS

Para el presente ejercicio el Seguro Social contará con un presupuesto de Ingresos que alcanza a 110.931 millones de sucres, cifra que se estructura en la siguiente forma:

- Aportes Personales y Patronales	S/. 56.458
- Contribución del Estado	6.400
- Utilidades y reingreso de Utilidades	40.901
- Saldo de Caja y Bancos	<u>7.145</u>
TOTAL:	S/.110.931'

En el año de 1986 el presupuesto del IESS ascendió a la cifra de 105 mil millones de sucres, que aproximadamente constituye el 50% del presupuesto general del Estado.

El manejo de estos grandes recursos obliga al ente asegurador a optimizar su gestión financiera, procurando revertir esta fracción del ingreso nacional a la propia economía, a través de su sistema de prestaciones y demandando bienes y servicios necesarios para su propia gestión.

Por otro lado, su sistema de inversiones permite una reactivación del circuito económico, mediante la generación de trabajo y formación bruta de capital de los sectores público y privado de la economía. Una parte significativa de las inversiones se destina a la concesión de préstamos hipotecarios para compra o construcción de vivienda, coadyuvando de esta manera a solucionar en parte el gran problema de falta de vivienda.

ASIGNACIONES PARA PRESTAMOS HIPOTECARIOS

Como se dejó señalado, la mayoría de los seguros sociales del mundo no contemplan esta clase de préstamos; y, el Seguro Social Ecuatoriano se encuentra entre los casos de excepción. Por esta razón el IESS desde su fundación incluyó en sus presupuestos partidas destinadas a este propósito. A continuación se detallará el presupuesto de partidas desde 1978:

PARTIDAS PRESUPUESTARIAS

<u>AÑO</u>	<u>VALOR</u>	<u>INCREMENTO DE 1978</u>
1978	1'460.000.000	
1979	1'598.000.000	9.45%
1980	1'880.000.000	28.76%
1981	2'405.000.000	64.47%
1982	4'080.000.000	179.45%
1983	6'000.000.000	310.95%
1984	8'489.940.000	481.50%
1985	11'800.000.000	708.21%
1986	14'246.103.000	875.75%

Como se puede apreciar las partidas presupuestarias para préstamos hipotecarios han tenido un crecimiento considerable desde el año 1978 a 1986, el mismo que alcanza a la cifra de 14'246.103, y que representa 8.75% veces de aumento con el año comparado.

2. REFORMAS REGLAMENTARIAS QUE POSIBILITARON EL INCREMENTO DE PERSONAS BENEFICIADAS

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social consciente de la necesidad de ampliar las inversiones eminentemente sociales para la adquisición de viviendas por parte de los afiliados y consecuentemente ampliar la cobertura de las personas beneficiadas con este servicio, expide las resoluciones 442 de 28 de octubre de 1981, la 478 de 30 de junio de 1983 y la 576 de 24 de julio de 1985, que han producido las reformas más importantes al reglamento de préstamos, en los últimos cuarenta años.

No se puede afirmar que este servicio ha dejado de ser utilizado por los sectores asegurados de mayores ingresos, pero también ha permitido que los de menores sueldos y salarios accedan a la posibilidad de construir o adquirir su propia vivienda.

Las principales ventajas que se pueden anotar con relación a las reformas del sistema anterior, son las siguientes:

a. La elevación de la cuantía de préstamos. El Instituto hasta 1981 venía concediendo préstamos ordinarios hasta 400 mil sucres, a los que podía sumarse otro préstamo de 200 mil sucres, denominado préstamo extraordinario, el cual determinaba que la máxima cuantía aplicable para los afiliados de mayor capacidad operativa era de 600 mil sucres, cantidad que en los actuales momentos difícilmente permitiría adquirir una vivienda de características modestas. Con la reforma de 1981 la misma que establece un tope máximo de 850 mil sucres para los asegurados que operen individualmente y de un millón de sucres para quienes lo hagan solidariamente entre cónyuges. Mediante la reforma del 30 de junio de 1983 se eleva el tope máximo hasta de un millón doscientos mil sucres para préstamos individuales y de un millón quinientos mil sucres para préstamos solidarios. Con la última Resolución de 24 de julio de 1985, el Instituto eleva a la cantidad de dos millones de sucres para asegurados que

operen individualmente y de dos millones 400 mil para quienes lo hagan solidariamente.

b. A partir de octubre de 1981, se incorpora el sistema de dividendos crecientes que sin lugar a dudas permite que los afiliados de bajos ingresos y menos de 50 años puedan acceder a mayores capitales y adquirir una vivienda, conforme se desprende del cuadro comparativo que se detalla a continuación:

CAPACIDADES DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS

EDAD: MENOS DE 50 AÑOS

PLAZO EN AÑOS

SUELDO	SISTEMA ANTIGUO	DIV.CONSTANTE	NUEVO SISTEMA	DIV.CRECIENTE
	25 años	30 años	25 años	30 años
6.600,00	250.658,89	256.656,39	660.000,00	660.000,00
12.000,00	455.743,44	466.657,99	1'200.000,00	1'200.000,00
20.000,00	759.572,40	777.746,65	2'000.000,00	2'000.000,00

Realizado el análisis de la capacidad de crédito de un afiliado entre el antiguo y nuevo sistema se puede concluir que un afiliado con un mismo sueldo anteriormente tenía una capacidad de crédito reducida, lo que actualmente con el nuevo sistema se aumentaba 150% con relación al primero.

c. Se ablandan las condiciones de puntaje mínimo requerido para la concesión de créditos hipotecarios, dado que anteriormente se contempla dos puntos para el cónyuge, 1 por cada hijo y no se asignaba puntaje en el caso de tener terreno propio. Actualmente el siguiente cuadro nos demuestra las condiciones imperantes con el nuevo sistema, lo cual ha dado mayor facilidad para cumplir con los requisitos mínimos de puntaje.

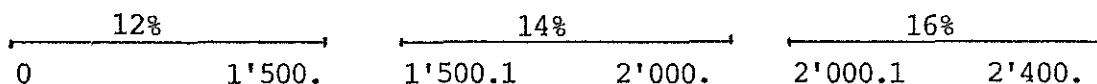
DETERMINACION DE PUNTAJE

REQUISITOS MINIMOS DE PUNTAJE: 48 imposiciones y 10 puntos

VALOR EN PUNTOS

- 1 cada año de aporte
- 4 cónyuge
- 2 hijo menor o incapacitado
- 1 otras cargas familiares Art. 52 de la Ley del Impuesto a la Renta
- 2 Terreno propio

d. Con respecto a los intereses hay que señalar que el IESS es la única Institución en el país que concede préstamos hipotecarios a intereses realmente bajos comparando con las demás Instituciones que coadyuvan a la solución del problema de vivienda, así tenemos que actualmente este organismo cobra el 12% por préstamo hasta S/. 1'500.000,00; el 14% entre S/. 1'500.000,00 a S/. 2'000.000,00 y el 16% por la fracción entre S/. 2'000.000,00 a S/. 2'400.000,00 en los casos de préstamos solidarios.



Esto quiere decir que en un préstamo solidario de S/. 2'400.000,00 se cobra un interés ponderado del 13.083%.

e. En lo que tiene relación a la capacidad operativa se puede afirmar que, mediante el nuevo sistema se ha simplificado el cálculo y se ha elevado la cuantía. Para los afiliados menores de 50 años, la capacidad es igual a 100 veces el promedio mensual de los seis últimos sueldos o salarios aportados, con los máximos señalados anteriormente, este sistema se denomina de dividendos crecientes.

Los afiliados mayores de 50 años se encuentran sujetos al tradicional sistema de amortización gradual, el mismo que se denomina dividendos constantes.

El sistema de dividendos crecientes contempla el pago de interés simple sobre el valor concedido, lo que representa que el dividendo a pagarse mensualmente equivalen únicamente a los intereses que corresponden al capital prestado.

La prima de seguro de desgravamen que se cobra adicional al dividendo de pago de intereses, permite la constitución del capital en el plazo al que se concedió el préstamo.

Con la finalidad de observar el comportamiento que tiene el sistema de dividendos crecientes a continuación se presentará un ejemplo práctico sobre este sistema:

PRESTAMO QUE SOLICITARA: S/. 2'000.000,00
SUELDO : 20.000,00
PLAZO : 30 AÑOS

DIVIDENDO CRECIENTE

30 AÑOS -----	82.000	SEGURO DE DESGRAVA- MEN S/. 2.667	2 AÑOS DIVIDENDO PRESTAMO AUTOMATICO
25 AÑOS -----	65.869		
20 AÑOS -----	49.738		
15 AÑOS -----	33.608		
10 AÑOS -----	17.477		
5 AÑOS -----	8.000		

Como se podrá apreciar en el primer quinquenio esto es durante los primeros cinco años el afiliado tendrá que hacer un abono mensual de S/. 8.000,00 que viene a representar el 40% de su sueldo.

En el segundo quinquenio hay un aumento del 23% anual con relación al primer quinquenio.

En el tercer quinquenio hay un aumento del 18% anual con respecto al segundo quinquenio.

En el cuarto quinquenio un 9.5% anual con relación al tercero.

En el quinto quinquenio un 6.4% anual con respecto al cuarto quinquenio; y en el último quinquenio un 4.8% anual con relación al quinto.

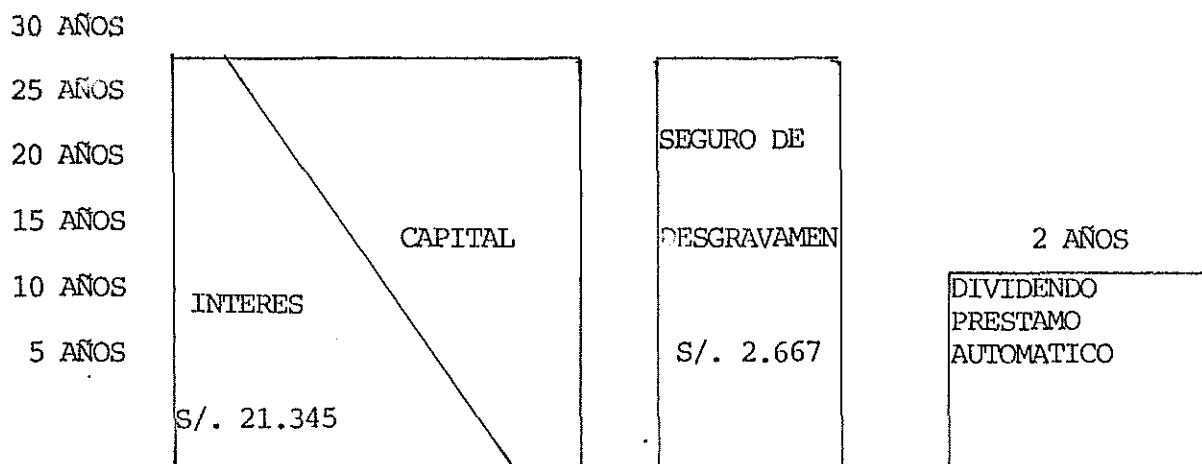
De esto se desprende que el incremento es menor cada cinco años conforme avanza el tiempo de pago del préstamo.

De acuerdo al reglamento vigente de préstamos en el IESS se estipula que para el pago de los dividendos debe destinarse exclusivamente el 40% del sueldo, con lo cual se concluye que un afiliado para poder cubrir los dividendos del último quinquenio deberá después de 25 años tener un sueldo de S/. 205.000,00 mensuales ya que el dividendo a pagarse es de S/. 82.000,00 mensuales el mismo que representa el 40% de su ingreso.

En el sistema de amortización gradual esto es de dividendo constante, el dividendo contempla por una parte el pago de intereses y por otra el abono al capital, manteniendo los datos del ejemplo anterior, explicaré la forma de operar de este sistema.

AFILIADO MAYOR DE : 50 AÑOS
PRESTAMO QUE SOLICITA : 2'000.000,00
SUELDO : 53.362,00
PLAZO : 30 AÑOS

DIVIDENDO CONSTANTE



Del análisis se desprende que un afiliado mensualmente debe tener un sueldo mayor a los S/. 53.000,00 para que pueda cubrir el dividendo constante de S/. 21.345,00 durante 30 años, que corresponde al 40% que establece el

reglamento de préstamos del IESS.

Con este sistema y con el transcurrir del tiempo, considerando la inflación anual imperante en nuestro país, el afiliado cubriría el dividendo indicado normalmente.

Adicionalmente llama la atención que en los casos analizados anteriormente que son de interés simple y de amortización gradual se encuentren protegidos por un seguro de desgravamen de igual porcentaje, cuando al sistema de amortización gradual le correspondería un seguro de saldos de menor significación porcentual, ya que el seguro de saldos como su nombre lo indica protege únicamente al saldo de capital para casos de fallecimiento y no la invalidez total o parcial.

Además en ambos casos esto es en el sistema de dividendos crecientes y constantes al afiliado se le concede un préstamo automático y que no es otra sino el de pagar intereses y primas desde la fecha de firma de escrituras hasta el 30 del mes anterior a la iniciación del descuento del préstamo, pago que debe realizarlo durante los 2 primeros años de concedido el mismo.

f) En lo que tiene relación con el Seguro de Desgravamen, el Consejo Superior del IESS, consideró que más justo y más cercano al concepto de solidaridad, base fundamental de la Seguridad Social, era el fijar una prima única anual obligatoria del 1.60% del valor del crédito otorgado, cualquiera que sea la edad del prestatario, con el único límite de 70 años, sin tomar en cuenta su estado de salud.

Con esta medida, en caso de fallecimiento o invalidez total del prestatario, la familia no tiene que continuar pagando el préstamo, sino que éste queda cancelado automáticamente; esta reforma de orden estrictamente social permite que con una contribución mínima de todos los prestatarios, los préstamos queden asegurados y las familias protegidas.

3. ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES

El Reglamento de inversiones vigente establece una clasificación en-

tre Inversiones Privativas, destinadas a la cobertura de servicios en favor de los Asegurados, cuyas condiciones de otorgamiento tiene evidente connotación social, mientras que las denominadas Inversiones No Privativas, se canalizan hacia el resto del Sectores Económico-Sociales y se concretan en los términos prevalecientes en el mercado financiero, tratando en todo momento de optimizar la rentabilidad financiera.

Por cierto la distribución entre estos dos capítulos de Inversión debe responder necesariamente a los requerimientos de la función de equilibrio financiero, lamentablemente y en la práctica, no se ha observado este precepto técnico, puesto que progresivamente las Inversiones con fines sociales han ido desplazando a las destinadas a renta.

Esta situación se advierte del análisis estadístico de las cifras en el período 1980-1987, así: mientras en 1980 de un presupuesto total para Inversiones de 12.359 millones de sucres el 46.95% correspondía a las primeras, el 53.05% se destinaba a las segundas, en 1987 el total de requerimientos que plantea la ejecución del Programa de Inversiones Privativas, alcanza a 50.000 millones de sucres, circunstancia que imperativamente plantea la necesidad de acondicionar el presupuesto a las reales posibilidades de financiamiento.

Las puntualizaciones señaladas anteriormente, esto es el desequilibrio existente en la distribución de recursos con fines sociales y de renta ha determinado, como consecuencia la percepción de ínfimos niveles de rentabilidad en los últimos ejercicios que en ningún caso supera el 10.5%, es posible concluir que, ante un costo de oportunidad del mercado financiero estimado entre el 30 y 35% y una tasa de inflación que bordea el 30%, el evidente deterioro financiero al que está sometido el Seguro Social.

Con relación a las inversiones privativas éstas han tenido un crecimiento significativo pues tomando como referencia el año de 1978 éstas se han incrementado 6.94 veces con respecto al año 1986.

PRESUPUESTO DE INVERSIONES PRIVATIVAS

<u>AÑO</u>	<u>INVERSIONES</u>	<u>INCREMENTO</u>
1978	3.903.762.000	
1979	6.682.135.000	71.16
1980	6.943.719.000	77.87
1981	7.680.882.000	96.75
1982	11.410.576.000	192.29
1983	24.546.347.000	272.59
1984	19.595.000.000	404.48
1985	28.627.000.000	633.27
1986	31.000.000.000	694.06

(Préstamos Hipotecarios, Préstamos Quirografarios, Otros)

Como se dejó señalado anteriormente, el préstamo hipotecario es un servicio para el cual la Institución ha destinado casi el 50% del total de sus inversiones de 1986 para la adquisición y construcción de viviendas.

Respecto a los montos de préstamos hipotecarios el crecimiento es significativo, fundamentalmente a partir del año de 1982.

A continuación presentaré un cuadro histórico de préstamos concedidos a afiliados desde 1928 a 1986.

CUADRO HISTORICO NACIONAL DE PRESTAMOS A AFILIADOS

PRESTAMOS HIPOTECARIOS

1928-1986

<u>AÑOS</u>	<u>OPERACIONES</u>	<u>V A L O R</u>	<u>INCREMENTO</u>
1.928/64		1.397.923.768,99	
1.965		101.223.573,00	
1.966		121.704.164,53	
1.967		123.818.086,95	

AÑOS	OPERACIONES	V A L O R	INCREMENTO
1.968		268.892.314,12	
1.969		290.215.070,28	
1.970	1.558	188.318.940,11	
1.971	2.174	274.710.294,05	
1.972	2.418	334.070.989,24	
1.973	2.833	413.795.885,76	
1.974	3.547	479.707.075,85	
1.975	3.571	471.898.429,92	
1.976	4.211	728.392.997,79	
1.977	3.235	622.594.936,25	
1.978	3.711	861.300.809,06	
1.979	4.123	1.031.981.636,46	19,93
1.980	4.057	1.149.186.768,47	63,42
1.981	4.558	1.369.584.605,77	57,86
1.982	7.186	3.421.117.669,87	297,20
1.983	9.681	5.489.499.996,44	537,35
1.984	13.537	9.286.262.136,41	1.078,17
1.985	12.794	10.454.985.012,53	1.213,79
1.986	12.346	14.449.177.052,00	1.677,60
TOTAL	95.540	53.309.362.233,85	

Del resumen histórico de los préstamos concedidos por el IESS se desprende que desde el inicio de las antiguas Cajas de Previsión hasta el 31 de diciembre pasado, se ha invertido por este concepto la cantidad de S/. .. 53'309.000.000,00. Sólo desde 1970 a la misma fecha se han atendido 95.540 préstamos que han beneficiado aproximadamente a 80 mil familias, pues muchos afiliados han obtenido más de un préstamo.

Es interesante señalar que a partir del año 1982, en que entra en vigencia el sistema de dividendos crecientes se ha concedido 55.544 préstamos que equivalen al 58.13% de todos los préstamos históricamente concedidos.

4. INFRAESTRUCTURA DE VIVIENDA DEL IEES

Entre los servicios que otorga el IEES, a sus afiliados y beneficiarios, se incluye tradicionalmente la ejecución de planes de vivienda orientados a la solución de sus necesidades habitacionales. En este sentido hay que señalar que durante el período 1982-1986 se ha procedido únicamente a la conclusión de programas de vivienda iniciados en administraciones anteriores, por considerar que la Institución no debe dedicarse a la construcción en razón que las obras toman muchos años y soportan graves inconvenientes propios de la administración pública y de su marco legal, y además porque existen otras entidades públicas y privadas que como función principal tienen esta finalidad (BEV, Mutualistas, Constructoras)

a. Programas de Vivienda construidas por el IEES

En este mismo contexto, el IEES, a través de la ejecución de sus propios programas habitacionales, en todo el país, ha contribuido sustancialmente a la solución del problema de la vivienda. Basta señalar los programas habitacionales con los que por todas las ciudades y sectores del país el IEES ha hecho presencia coadyuvando de esta manera a la solución del déficit habitacional.

El resultado de las actividades desarrolladas en este campo se desprende de la información que a continuación se presenta, y que hace referencia a los programas de vivienda construidos.

1) Programas de Vivienda en Quito

- Barrio Bolívar (hoy Mariscal) 215 viviendas unifamiliares.
- Barrio Pambachupa, 65 viviendas unifamiliares.
- Barrio Hermano Miguel, 200 viviendas unifamiliares.
- Barrio San José, 162 viviendas unifamiliares.
- Barrio La Gasca, 11 viviendas unifamiliares.
- Barrio Los Andes, casa colectiva de 12 departamentos.
- Barrio La Loma, 16 viviendas unifamiliares, 5 casas colectivas con 34 departamentos y una con 12 departamentos.

- Barrio Alvarez, 25 casas unifamiliares.
 - Barrio La Recoleta, 12 departamentos.
 - Multifamiliar Centenario, 33 departamentos.
 - Barrio Federico Páez, 265 viviendas unifamiliares y entrega de 80 lotes al BEV.
 - Barrio Pedro Pablo Borja Yerovi, 21 viviendas unifamiliares y se vendieron 150 lotes a afiliados.
 - Barrio Villa Flora, 799 viviendas unifamiliares.
 - Barrio Belisario Quevedo, 116 viviendas unifamiliares.
 - En la Villa Flora, 3 bloques multifamiliares con 48 departamentos, 24 parqueaderos y 5 almacenes.
 - Urbanización Rumiñahui, 145 viviendas unifamiliares.
 - Urbanización La Delicia, 246 viviendas unifamiliares.
 - Urbanización La Luz, 508 departamentos y 215 viviendas unifamiliares.
 - Urbanización La Ofelia
 - Multifamiliares Centro, 52 departamentos, 8 locales comerciales.
 - Urbanización 1ª de Mayo (El Calzado), 500 viviendas unifamiliares.
 - Multifamiliares Chiriyacu, 165 departamentos.
 - Multifamiliares Necochea, 17 departamentos.
- 2) Programas de Vivienda en Guayaquil
- El Barrio Norte, 30 villas unifamiliares.
 - Barrio Orellana, 380 villas unifamiliares.
 - Casas colectivas, 380 departamentos, de propiedad horizontal.
 - Barrio Obrero, 213 villas unifamiliares.

- Este mismo año se construyen dos bloques de departamentos en la Zona Norte, en las Avenidas Luque y del Ejército.
 - Barrio Venezuela, 40 villas unifamiliares.
 - Barrio Guaranda, 40 villas unifamiliares.
 - Centro de Vivienda, 213 departamentos en propiedad horizontal.
 - Nueve de Octubre, 953 unidades familiares.
 - Ciudadela Bolivariana, 148 unifamiliares.
 - Ciudadela Morán Valverde, 100 villas unifamiliares.
 - Zona Sur, cuatro bloques multifamiliares con 298 departamentos.
 - Ciudadela Huancavilca, 80 villas unifamiliares.
 - Ciudadela de los Periodistas, 100 villas unifamiliares y 882 villas económicas.
 - Al sur de la ciudad, Avenidas Chile y Argentina, 115 departamentos.
 - Ciudadela Villamil, 223 villas unifamiliares.
 - Programa Habitacional Durán, 2.624 villas unifamiliares.
 - Condominios El Verano, 48 departamentos en propiedad horizontal.
 - Condominios Los Jardines, 286 departamentos en propiedad horizontal.
 - Ciudadela Guangala, 974 viviendas unifamiliares.
- 3) Resto del país
- Ciudad de Milagro, 114 viviendas unifamiliares.
 - Machala, 330 viviendas unifamiliares.
 - Cuenca, Multifamiliares 3 de Noviembre, 108 departamentos en propiedad horizontal.

- Urbanización Nonay, 100 viviendas unifamiliares.
- Ciudad de Latacunga, Urbanización El Carmen con 179 lotes.
- Urbanización Pílanqui con 64 lotes, Ibarra.
- Atuntaqui, 30 viviendas con interés social.
- Ambato, Urbanización Huachi Chico, 291 viviendas, Urbanización Quinta Georgina, El Rosal, El Calero y Bella Vista, 70 lotes de terreno.
- Esmeraldas, Urbanización La Propicia, 150 casas.
- Manta, Urbanización Granda Centeno.
- Santo Domingo de los Colorados, Urbanización La Delicia.
- Loja, Urbanización Quinta Leonor, con 108 lotes y casas.
- Otavalo, Urbanización San Sebastián, 219 lotes.

Además, esta Institución ha implementado una nueva política en el campo de la vivienda, la que consiste en la venta de lotes con servicio en todo el país.

Para la adopción de esta nueva política, el máximo organismo Institucional, ha considerado que en las condiciones actuales la construcción de programas de vivienda por parte del IESS bajo sistemas convencionales de contratación y construcción resulta oneroso para la Institución y para sus afiliados, ya que existen programas de vivienda que llevan construyéndose más de 10 años, sobre los cuales pesan graves conflictos contractuales.

En base de esta nueva orientación, la entidad ha dado un nuevo impulso significativo orientado a la venta de lotes urbanizados, con ésta venta la Institución espera incorporar durante el período 1986-1989: 14.121 lotes para vivienda, contribuyendo de esta manera a superar el problema habitacional.

Adicionalmente merece destacarse la participación y contribución del IESS en la solución de este problema, a través del paquete accionario que tie-

ne en el BEV y de los programas conjuntos que se desarrollaron con esta entidad, aparte de los créditos conjuntos que para mejora, reparación y ampliación de vivienda se otorgaron con la misma.

b. Financiamiento a través de la Adquisición de Cédulas Hipotecarias.

La participación del IESS en la negociación de Cédulas Hipotecarias, instrumento financiero que mayoritariamente se destina al financiamiento de la construcción se remonta a décadas atrás, en las que aún no se constituían formalmente los mercados bursátiles mediante la intermediación de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil; así ya para el año 1940 el IESS había adquirido S/. 823.000 y para el año 1945 estas adquisiciones llegaron a S/. 4'360.000.

En los últimos ejercicios la negociación de estos títulos valores que se orientan al financiamiento de la construcción de vivienda de estratos sociales medios y altos, ha tenido una importante participación dentro de los programas de inversiones del IESS, en razón de constituir uno de los pocos rubros de colocación de sus recursos que le generan adecuados márgenes de rentabilidad que se ha ajustado progresivamente a las condiciones del mercado; así, si en 1980 la rentabilidad fue del 12.17% en 1987 se estima una rentabilidad del promedio del 30% aproximadamente. De otro lado conviene señalar que debido a una serie de restricciones de orden legal y reglamentario, el Instituto se ve totalmente limitado para acceder a mecanismos de inversión de corto plazo en el mercado monetario.

Bajo estas circunstancias y la natural y obvia preferencia del inversionista privado para volcar sus recursos a operaciones de corto plazo, ha pasado a ser más relevante aún la presencia y participación del IESS en el mercado de valores, el último informe anual de la Bolsa de Valores de Quito, pone de relieve este hecho y señala que el Instituto negoció el 76.39% del total de cédulas hipotecarias transadas en las Bolsas de Valores, con una inversión absoluta de S/. 2.597 millones; a pesar de las restricciones que plantea la estructuración del presupuesto de inversiones para 1987, debido a la limitación de recursos, se aspira dis-

poner de una asignación mayor o cuando menos equivalente a la del ejercicio anterior, en la convicción del gran efecto multiplicador que genera esta inversión en los agregados económicos, especialmente en el empleo, producción e ingresos.

La cartera total que mantiene el Instituto en esta clase de valores fiduciarios al 31 de diciembre de 1986, asciende a S/. 10.854 millones.

Es menester puntualizar que a raíz de la emisión de la regulación N° 367-86 del 11 de agosto de 1986 de la Junta Monetaria, se posibilitó la flotación de las tasas de interés en el mercado financiero, no obstante se mantuvo fija la tasa de interés y en el 23% la tasa de interés nominal para la emisión de Títulos Valores, situación que resulta perjudicial para el usuario final de este crédito, en razón del significativo descuento o castigo que sufren estos títulos, para arrojar un rendimiento compatible con las condiciones vigentes del mercado.

Sería preferible que la carga financiera se distribuya con mayor homogeneidad durante la vigencia del préstamo y la posibilidad de disponer de un valor inicial superior, producto de la transacción, en base a una tasa de interés de emisión más realista y acorde a las condiciones del mercado

Es más, debería propiciarse la aplicación de tasas de interés reajustables, con lo cual existirá un sano equilibrio, en la satisfacción del servicio de intereses de la deuda que progresivamente y durante la vigencia del crédito se inscriba en el entorno económico financiero del país.

A partir del presente año el Seguro Social estará en capacidad de adquirir cédulas hipotecarias por el sistema mutualista, situación que tonificará la liquidez de dichas entidades y contribuirá por igual al financiamiento del sector de la construcción.

Finalmente hay que dejar señalado que el IESS también ha contribuido a la solución del problema de la vivienda mediante capitales invertidos en las fábricas de Cemento Guapán y Chimborazo.

5. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA CREDITICIO DEL IESS

a. Generalidades

Es indiscutible que el otorgamiento de préstamos constituye una característica muy particular del régimen del Seguro Social Ecuatoriano como un servicio importante para sus afiliados.

El antecedente más antiguo sobre este asunto se lo encuentra en la propia ley que creó la Caja de Pensiones en 1928, en el cual prácticamente ya se institucionalizó el régimen de Préstamos Hipotecarios. Sin embargo, con el transcurso del tiempo este servicio básico de carácter social se ha ido complicando ostensiblemente, cuando menos desde el punto de vista administrativo, pues de otro modo no es posible calificar el hecho de haberse creado modalidades de crédito, dirigidos a cubrir finalidades distintas a las inicialmente contempladas y dentro de éstas estableciendo va riadas características.

Este verdadero servicio que presta el IESS con el recargo de intereses de bajo porcentaje ha repercutido en el incremento de los volúmenes de opera ciones registradas anualmente conforme lo fue demostrado anteriormente.

Se debe señalar que la estructura administrativa del sistema crediticio no estuvo preparada para un incremento tan significativo de las operaciones, por otro lado la demora en el tiempo de tramitación de los préstamos hipotecarios, se ha visto complicada por la abundancia de las reformas reglamentarias llevadas a cabo durante los últimos años, factores éstos que han ocasionado deficiencias que deterioran la imagen institucional.

Sin temor a equivocación se puede afirmar que la estructura organizativa del sistema crediticio de la Institución no ha evolucionado sustancialmen te, pues en esta materia lo único que se ha hecho es ir dándole mayor dimensión cuantitativa a la unidad de crédito, así como a las diferentes unidades que intervienen en el proceso de concesión del trámite como son: Ingeniería, Legal, Intervención, etc., sin contemplar una verdadera integración de las distintas dependencias que en una u otra forma son partes integrantes del sistema crediticio.

De acuerdo a la estructura vigente, la División de Crédito, pertenece a la Región # 1, sin embargo toda la actividad y trabajo que realiza tiene que ver con el ámbito nacional.

El aumento de las operaciones crediticias, las complicaciones existentes en cada sección, la inexistencia de cuentas corrientes, la implementación de un sistema para control de las mismas, la falta de coordinación oportuna y precisa con otras áreas participantes en los procesos, son suficiente justificación para que se implemente una nueva estructura administrativa de todo el sistema crediticio Institucional, con el propósito de delegar responsabilidades agrupando secciones por áreas funcionales, lo que permitirá mayor efectividad en las tareas de dirección, organización, coordinación y control y en consecuencia proporcionar un mejor servicio que tenga las características de ágil y oportuna para el usuario.

A continuación se detallará en forma general las funciones que cumplen los diferentes departamentos que intervienen en el trámite de concesión de los préstamos hipotecarios, con la finalidad de determinar a través de un diagrama el proceso a seguirse y elaborar una Red Pert, que permita visualizar el tiempo real que debería demorar un trámite siempre y cuando se tomen acciones administrativas, con la finalidad de otorgar un mejor servicio lo que vendría a superar en parte la inconformidad generalizada por parte de los afiliados.

b. Funciones de los Departamentos que intervienen en el trámite de concesión del Préstamo Hipotecario

1) División de Crédito

Tiene por función: Calificación de solicitudes, recepción de documentos, control de trámite, informes sobre cuentas corrientes, liquidación de la operación y contabilización del crédito.

2) División de Ingeniería

Se encarga de practicar el avalúo al inmueble que servirá de garantía al Préstamo Hipotecario, revisión a aprobación de: Planos, pre-

supuesto y cuadro de etapas de construcción, control de la cuenta corriente de construcción y fiscalización de la construcción.

3) Departamento Legal

Es el encargado de realizar el estudio de títulos de propiedad, elaboración de minutas y la legalización de escrituras.

4) Departamento de Afiliación

Tiene la función de: Informar la historia y estado laboral del afiliado, así como su identificación correcta, con número de cédula, afiliación y patronal.

5) Departamento de Cuenta Individual

Debe informar sobre las imposiciones acreditadas al afiliado por parte del patrono, el cual servirá para establecer derechos y promedio.

6) División de Intervención

Es el encargado de realizar el control previo en dos momentos del trámite:

- a) Luego de la liquidación;
- b) Una vez que el préstamo se ha contabilizado, legalizar el egreso del dinero.

7) Comisión de Crédito

Es el órgano administrativo que reglamentariamente decide la aprobación del crédito hipotecario.

8) Centro de Cómputo

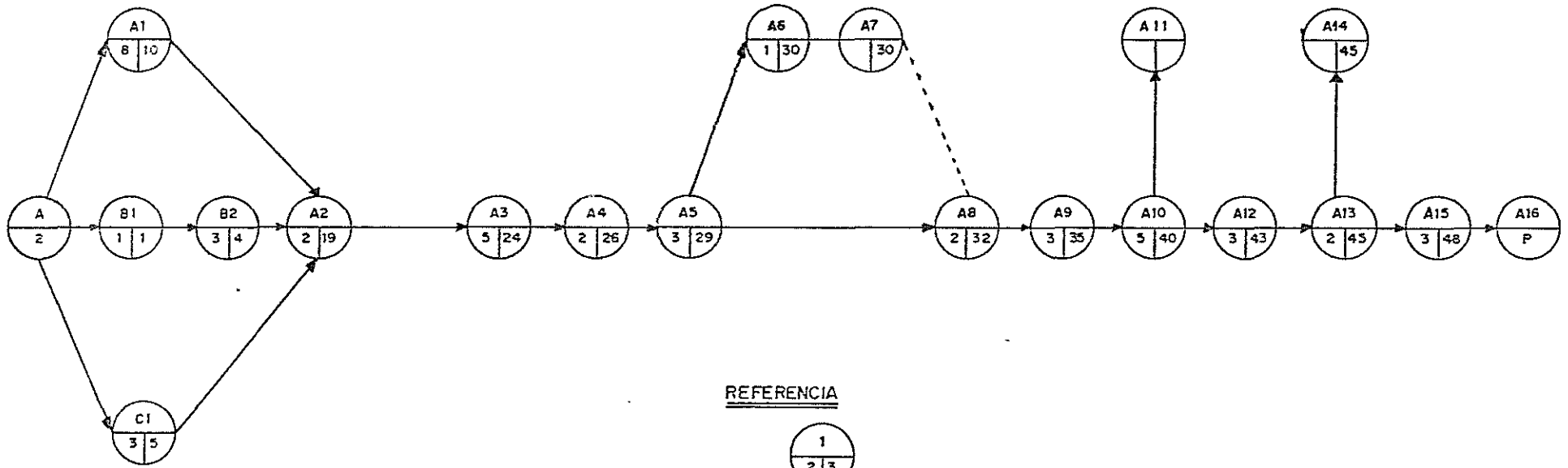
Tiene la función de emitir en forma mecanizada la liquidación y el boletín de contabilización del Préstamo Hipotecario.

9) Tesorería

Tiene la función de proceder al pago del Préstamo Hipotecario

RED PERT TRAMITE DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS (MATRIZ)

TIEMPO IDEAL



REFERENCIA



PROCESO DE FLUJO

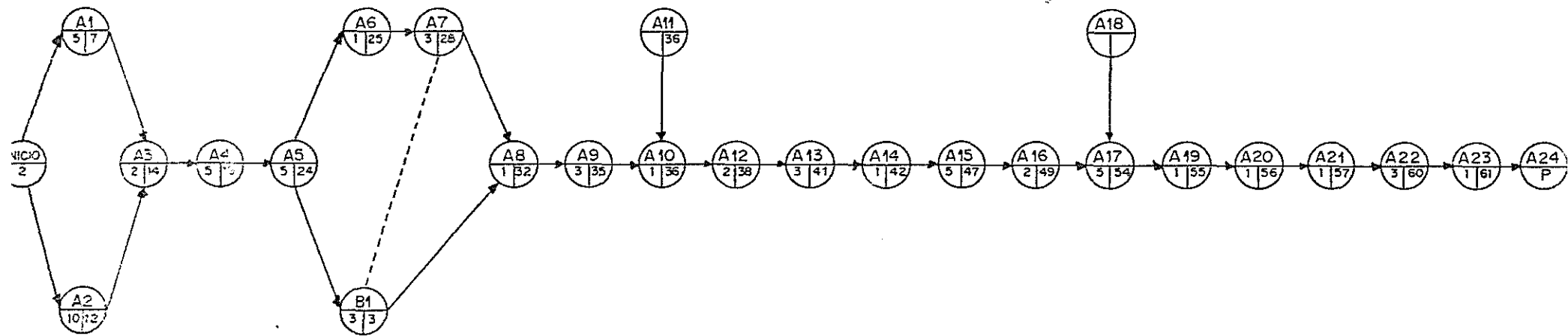


NUMERO DE DIAS TRAMITE



NUMERO DE DIAS ACUMULADO

RED PERT TRAMITE DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS(DELEGACIONES) TIEMPO IDEAL



REFERENCIA



PROCESO DE FLUJO

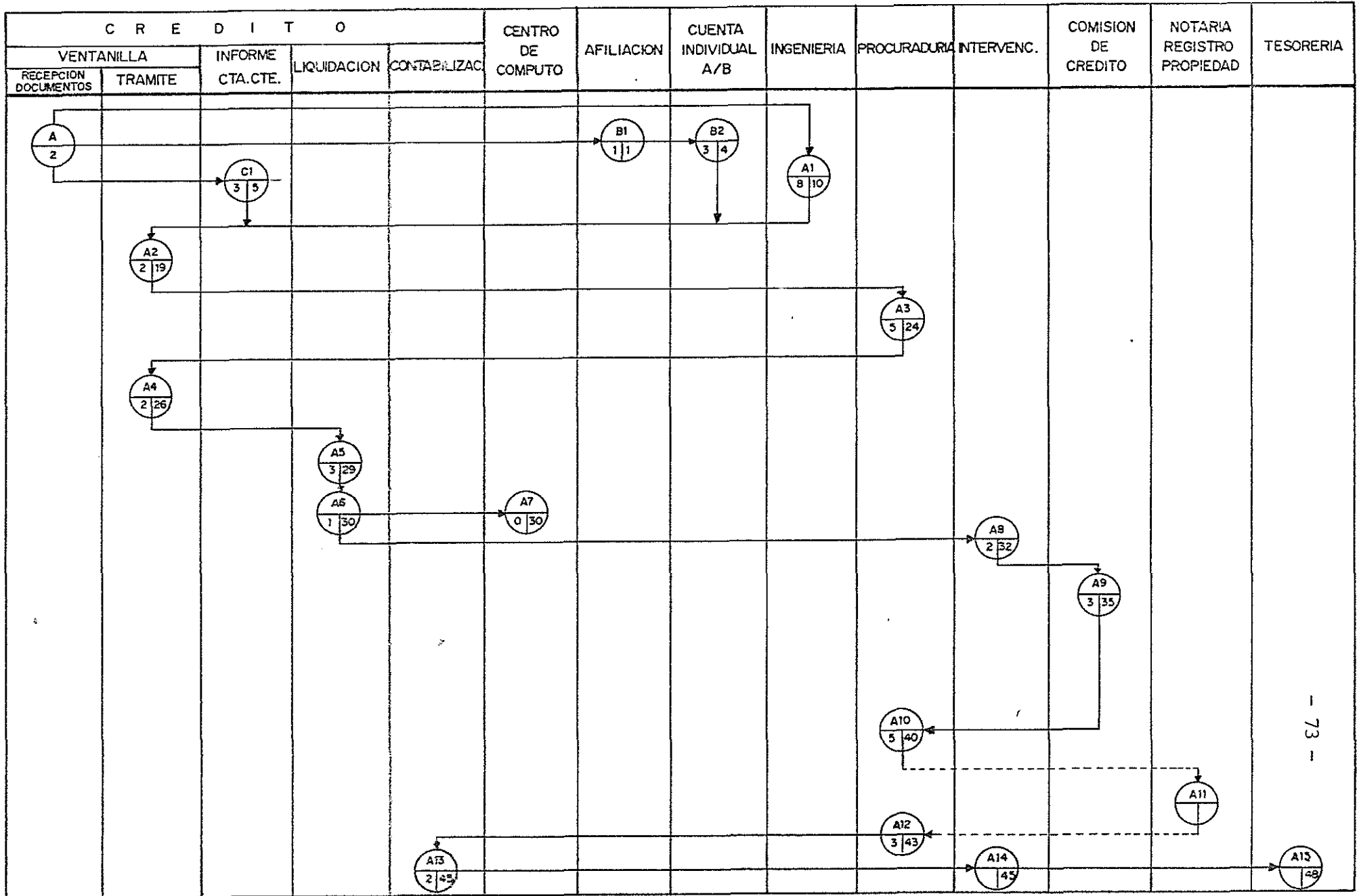


Nº DE DIAS TRABAJADOS



Nº DE DIAS ACUMULADO

GRAFICO DE TRAMITE DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS CON TIEMPO(Matriz)



CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO V

A. CONCLUSIONES

A lo largo de todo este trabajo y estudio sobre la vivienda hemos ido apreciando una serie de hechos y factores especialmente en el campo socio económico que inciden en el serio problema habitacional en el país, el mismo que tiene sus raíces en la estructura de nuestra sociedad.

Bajo estas consideraciones y tomando como fundamento los aspectos tratados en los diferentes capítulos de este trabajo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1. A pesar de la contribución de las diferentes instituciones crediticias tanto públicas como privadas, así como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el problema de la vivienda lamentablemente no ha sido atacado frontalmente como para permitir visualizar una pronta solución ya que para satisfacer el déficit habitacional en el período 1985-1989 habrá la necesidad de construir un promedio de 51.200 viviendas por año y mejorar aproximadamente 620.000, las mismas que representan casi el 55% sin conexiones de agua y el 66% de los hogares no tienen alcantarillado sanitario.

2. En lo que tiene relación a la contribución de las diferentes Instituciones Mundiales de Seguridad Social, se pudo apreciar que estas no otorgan préstamos hipotecarios para construcción o adquisición de viviendas, sino que su acción está orientada básicamente a las prestaciones, por lo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se constituye en pionero en esta clase de servicios y que es de carácter estrictamente social.

Hay que señalar que en el caso del IESS, no existe financiamiento adicional, sea este interno o externo para la formación de sus capitales que permita enfrentar el problema habitacional, como es el caso del Banco Ecuatoriano de la Vivienda que se financia a través de aportes del Gobierno Central así como con créditos de Organismos Internacionales.

El Seguro Social Ecuatoriano concede sus préstamos hipotecarios para construcción o adquisición de vivienda, de las reservas acumuladas del sistema de prestaciones y no de una cotización especial para este concepto.

En lo que tiene que ver con la población asegurada al IESS, ésta alcanza aproximadamente a un millón de afiliados, de los cuales solamente setenta mil han sido beneficiados con vivienda, lo que constituye apenas el 7%, quedando pendiente de recibir este servicio un 93%, esto quiere decir novecientos treinta mil afiliados.

Ante esta situación, las últimas medidas tomadas por esta Institución, aún cuando no han posibilitado dar una solución definitiva para sus afiliados, al menos se asignan las cuantías más cercanas al costo real de la vivienda, con las cuales podrán los afiliados de ingresos medios y bajos acceder a la adquisición de viviendas mínimas pero de condiciones decorosas.

Con este principio el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social año tras año ha venido registrando apreciables incrementos en su partida presupuestaria para otorgamiento de préstamos hipotecarios, aunque estos capitales no son suficientes para satisfacer la demanda al menos han contribuido en parte a la solución de déficit habitacional. Así tenemos que desde el año de 1978 hasta la presente fecha se ha asignado la cantidad de S/. .. 51.959 millones con los cuales se han concedido aproximadamente cien mil préstamos y los beneficiados han sido casi ochenta mil, dado que anteriormente un mismo afiliado podía acceder a varios préstamos para mejorar y ampliar su vivienda.

3. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha dado facilidades para acceder a mayores cantidades de créditos a sus afiliados de menores ingresos, sin embargo es preocupante e incierta la satisfacción de las obligaciones que éstas deben cumplir en el último quinquenio dentro del sistema de dividendos crecientes ya que para cubrir el pago en el último período los afiliados que ahora tienen una remuneración de S/. 20.000,00 sucres, deberían después de 25 años tener un ingreso superior a los 205.000 sucres mensuales.

4. Uno de los medios para controlar el acelerado crecimiento de los costos de las viviendas construidas por partes de Mutualistas, Bancos u otros organismos, constituía la construcción de programas habitacionales por parte del IESS asunto este fue suspendido a raíz de la resolución 480, la que considera no conveniente la construcción de viviendas por parte de la Institución, ya que soporta graves inconvenientes de la administración pública así como de su marco legal, además porque existen entidades públicas y privadas que tienen esta finalidad como es del caso del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

5. En lo que respecta a la posibilidad de adquirir vivienda esta depende del nivel de ingreso o de la capacidad operativa del individuo para acceder a un crédito hipotecario, lo que conlleva a desigualdades muy marcadas en cuanto se refiere a capitales, ya que el 27% de la población económicamente activa tiene ingresos inferiores al salario mínimo vital, con lo cual su capacidad de endeudamiento se reduce considerablemente.

6. La vigencia de regulaciones con exageradas exigencias por parte de organismos públicos y privados por una parte para aprobar los proyectos de construcción y por otra parte obtener créditos financieros han impedido su desarrollo. Así como que tengan acceso a estos programas personas de bajos recursos económicos.

7. La exagerada migración masiva de los habitantes a las ciudades de Quito y Guayaquil, ha sido auspiciada por la existencia de mayores programas habitacionales en estas ciudades, descuidando la atención en mayor proporción en los otros sectores del país.

8. Falta de una política nacional de producción de materiales básicos especialmente para la construcción de programas de vivienda barata, así como la no utilización de materiales autóctonos tradicionales tales como la caña guadua, el adobe, la paja han impedido un mayor desarrollo de este tipo de vivienda, sino que más bien existe la tendencia a poner en práctica tecnologías modernas que son significativamente más costosas

9. De todo este análisis efectuado al problema de la vivienda en el país se ha podido determinar que existen tres grupos definidos con

derecho a vivienda, los mismos que están sujetos a sus ingresos así como a su capacidad de endeudamiento.

EL GRUPO UNO, conformado por el afiliado de altos ingresos y con poder de endeudamiento y ahorro, el mismo que puede seguir aprovechando el sistema vigente de otorgamiento de préstamos hipotecarios ya sea a través de Bancos, Mutualistas, así como adicionalmente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

EL GRUPO DOS, aquel conformado por afiliados de bajos ingresos con una mínima posibilidad de ahorro y de endeudamiento.

EL GRUPO TRES, constituido por quienes su capacidad de endeudamiento y de ahorro no les permite actualmente optar por el sistema tradicional vigente de otorgamiento de préstamos ya sea del Banco Ecuatoriano de la Vivienda así como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

De todo esto se concluye que los grupos no atendidos de afiliados son aquellos que forman el grupo dos y tres, para los cuales se recomienda dos tipos de solución que permita tener el dinamismo suficiente de manera que supere su problema, mejorando su actual situación económica.

B. RECOMENDACIONES

Del análisis realizado en los capítulos precedentes, se establece que uno de los problemas más graves que enfrenta el Estado Ecuatoriano es el elevado déficit habitacional radicado fundamentalmente en las capas de más bajos recursos económicos. Por ello que resulta indispensable la búsqueda de soluciones aplicando nuevas estrategias que puedan rendir frutos en el corto y mediano plazo. El autor de este trabajo se permite exponer a continuación sus sugerencias:

1. Definir una nueva filosofía en la solución del problema de la vivienda que comprenda aspectos tales como:
 - a. Tratar de transformar el concepto de propiedad. Con esto queremos decir que es necesario que se entienda que lo más importante

no es el ser propietario de un inmueble en el sentido natural de ese término, lo cual muchas veces consiga fines de lucro, sino más bien el derecho a utilizar un servicio para satisfacer una necesidad.

b. Definir un código de urbanismo que obligue a la utilización de materiales tradicionales y de normas ajustadas a las reales necesidades de nuestro medio.

c. Transformar las bases conceptuales sobre las cuales operan las entidades de vivienda que al momento sustentan sus programas en parámetros de índole financiera, dejando de lado los objetivos sociales.

2. Impulsar e incentivar la investigación y adaptación tecnológica que contemple las condiciones regionales y las características étnico-culturales en la búsqueda de nuevos sistemas de construcción de viviendas baratas.

3. Establecer una política e integración con las Municipalidades, Consejos Provinciales y diferentes Ministerios, orientada a contribuir a la solución del problema mediante acciones conjuntas y coordinadas.

Dentro de estos conceptos y antes de animar cualquier recomendación que pueda resultar valedera, es preciso sentar una premisa:

El Ecuador, como país integrante del mundo occidental su economía es de tipo capitalista, uno de cuyos efectos insoslayables es el subdesarrollo, en el cual los sectores de población de menores ingresos, que son los mayoritarios, prácticamente no tienen posibilidades por cuenta propia para satisfacer sus necesidades vitales.

Por otro lado el concepto de "Propiedad" se halla tan radicalizado que se lo entiende literalmente como un servicio que puede constituir objeto de lucro personal y no un bien que satisfaga simplemente una necesidad.

Dentro de este contexto podrían considerarse las siguientes alternativas:

a. Crear un Fondo Nacional de la Vivienda con la participación del Estado, los Municipios, los Consejos Provinciales y de los propios trabajadores. Adicionalmente habría que prever recursos de fuentes externas e internas de desarrollo.

El fondo así constituido se administraría por dos conductos, el primero a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, orientado a la población no afiliada al IESS y el segundo a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para sus asegurados.

La participación estatal estaría representada con la contribución de terrenos adecuadamente ubicados en todo el país y por asignaciones presupuestarias cuyo financiamiento, en parte, se obtendría mediante impuestos ya sea a la propiedad urbana y rural o ya también a las rentas provenientes de arrendamiento de particulares y entidades privadas y públicas.

El aporte Municipal estaría dado a través de la dotación de la infraestructura básica de servicios como son: alcantarillado, agua potable, luz eléctrica, teléfonos, etc.

Por su lado los Consejos Provinciales contribuirán con los servicios comunales como canchas deportivas, centros de recreación, etc.

Los Ministerios, según su campo de acción, aportarían con servicios de salud, escuelas, guarderías y otros.

La participación de los trabajadores podría canalizarse de la siguiente forma:

Establecer el aporte obligatorio del 2% de los sueldos y salarios, que se rían depositados en el IESS. Este aporte podría elevarse al 3% si se grava con el 1% adicional a los patronos y empleadores.

Otro aporte podría ser el Fondo de Reserva que actualmente es depositado en el IESS. Finalmente el ahorro personal.

La construcción de las viviendas estaría a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por un lado y por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda por otro. Una vez construidas las viviendas con sujeción a estudios socioeconómicos y demográficos, se distribuirían de la siguiente manera:

- Una parte estaría destinada a la población cuyos ingresos familiares estén por debajo del salario mínimo vital, quienes las ocuparían en forma vitalicia en tanto mantengan ese nivel de ingresos y pagarían por el servicio un arrendamiento simbólico para cubrir los gastos de mantenimiento y administración de esas obras comunales.

- Otro grupo de viviendas se destinaría al estrato poblacional sin posibilidad económica inmediata de acceder a préstamos para compra. Por el uso de las viviendas tendrían que pagar un arrendamiento en todo caso bajo, pero suficiente para cubrir los gastos de mantenimiento y administración, y, a la vez formar un fondo particular de ahorro que le permita en el futuro financiar en parte la adquisición de sus viviendas. Fondo éste que se complementaría con los préstamos que otorga el IESS y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, según el caso, como ya definimos, según se trate de afiliados o no al Seguro Social.

- El tercer grupo de viviendas estaría dedicado a aquel sector de la población que se halle en posibilidades económicas ciertas para obtener inmediatamente créditos de una u otra instituciones antes mencionadas.

- Por otro lado, es necesario atenuar el problema de los préstamos hipotecarios que conceden las diferentes instituciones públicas, privadas así como autónomas. Al respecto, se presentan las siguientes recomendaciones:

. El sistema de dividendos crecientes vigente en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debería modificarse en el sentido de que los incrementos de los dividendos de amortización del préstamo sean anuales en vez de quinquenios, con el fin de que las variaciones de sus montos no sean muy impactantes y más bien guarden relación con los aumentos salariales.

. Por otro lado, en lo que respecta al proceso administrativo para el otorgamiento de préstamos, se sugiere que se analice la posibilidad de separar de la estructura administrativa del IESS, todos aquellos cargos, funciones y procesos hoy ocupados en el trámite crediticio, y pasen a conformar un ente independiente, como una especie de Banco de Crédito Hipotecario.

Los beneficios serían obvios, principalmente en cuanto a agilizar la administración lo que redundaría en una mejor imagen institucional.

COMENTARIO FINAL

El autor de este trabajo no pretende en modo alguno haber realizado un estudio crítico del problema tratado, en términos y alcances que constituyan una novedad para la mayoría de los ecuatorianos. Tampoco cree que sean estrictamente inéditas las conclusiones y recomendaciones que ha expuesto. Aspira sin embargo a que se lo acoja con benevolencia como una contribución destinada a motivar a aquellos que lo revisen, para que apoyen acciones conjuntas de quienes tienen la capacidad y la obligación de hacerlas, en orden a resolver o por lo menos atenuar uno de los más graves problemas que afecta a las grandes mayorías de los miembros de nuestra colectividad.

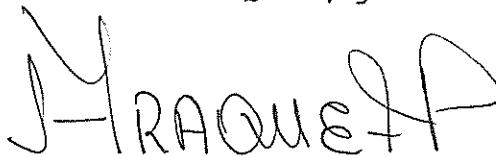
B I B L I O G R A F I A

- Beveridge, William, Las Bases de la Seguridad Social, México 1944
- Carbonetto y Otros, El Sector Informal Urbano en los Países Andinos, Primera Edición, Quito - ILDIS, CEPESIU 1985
- Cevallos, Miguel, La Seguridad Social en el Ecuador, Edición Universitaria, 1964.
- Encalada, Marco A., Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador, Primera Edición, Quito, Salvat Editores S.A. 1983.
- Franco Moncayo, Eduardo, El Desarrollo Urbano y Vivienda, Primera Edición, Quito. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1982.
- Rivera F., Jorge, Vivienda y Desarrollo en el Ecuador, Segunda Edición, Quito.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales, La Seguridad Social como factor de Bienestar y Desarrollo en el Ecuador, Quito, Ecuador.
- Junta Nacional de la Vivienda y Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Ecuador 20 años de Vivienda, Primera Edición, 1984.
- Una Etapa de ampliación y extensión del Seguro Social Ecuatoriano, Quito, Ecuador, 1966.
- Contribución Financiera de los Poderes Públicos en el Seguro Social, Quito, Ecuador, 1938.
- Varios Autores:
 - . Reseña Histórica del Seguro Social Ecuatoriano.
 - . Estatutos, Reglamentos, Normas y Resoluciones sobre el Seguro Social Ecuatoriano.
 - . Memorias Institucionales
 - . Estadísticas de Censos de Población.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, junio 1987

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. ARAQUE P.' with a large, stylized initial 'L'.

LCDO. ADM. LUIS ARAQUE PAZMIÑO