

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



XV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR Y
SUS ALTERNATIVAS DE SOLUCION
ARQ. JAIME RUIZ CEVALLOS

1987-1988

I N D I C E

CAPITULO I	
EL CRECIMIENTO URBANO DEL ECUADOR	3
1.- LA PROBLEMATICA HABITACIONAL EN EL ECUADOR	6
2.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	10
3.- DEFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO Y CUANTITATIVO	16
CAPITULO II	
EL CRECIMIENTO URBANO DE QUITO	26
1.- LA PROBLEMATICA HABITACIONAL EN QUITO	27
2.- LA VIVIENDA EN QUITO	37
3.- DEFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO Y CUANTITATIVO EN QUITO	43
CAPITULO III	
RESPUESTA DE ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	50
1.- POLITICAS DE VIVIENDA	50
2.- LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA	60
3.- EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA	62
4.- SISTEMA NACIONAL DE MUTUALISTAS DE AHORRO Y CREDITO	66
5.- EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	70
6.- EL REGIMEN MUNICIPAL	74
CAPITULO IV	
ALTERNATIVAS DE SOLUCION	77
1.- POLITICA POBLACIONAL	79
2.- POLITICA ECONOMICA	81
3.- POLITICA FINANCIERA	84
4.- POLITICA LEGAL	85

5.- POLITICA TECNOLOGICA	85
6.- POLITICA DE COMERCIALIZACION	86
CAPITULO V	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
1.- CONCLUSIONES	90
2.- RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFIA	96
ANEXO	98

LISTA DE CUADROS

NUMERO

1.- POBLACION DEL ECUADOR POR REGIONES Y PROVINCIAS AÑOS 1962 - 1974 - 1982	98
2.- POBLACION POR AREAS, SEGUN PROVINCIAS 1982 - 1974	99
3.- PORCENTAJE DE POBLACION URBANA Y RURAL, SEGUN PROVINCIAS	101
4.- POBLACION DE LAS CAPITALES PROVINCIALES DEL ECUADOR 1974 - 1982	102
5.- VIVIENDA POR MATERIALES DE CONSTRUCCION DEL SECTOR URBANO Y RURAL 1974	103
6.- NUMERO DE VIVIENDAS SEGUN TIPO DE VIVIENDA, SECTOR URBANO Y RURAL 1974 - 1982	104

INTRODUCCION

El problema de la vivienda ha venido acentuándose considerablemente año tras año en todo el país, en tal grado de despertar la preocupación y sensibilidad de los gobiernos, que quieren dar una solución adecuada a la necesidad sentida por el pueblo, de disponer de vivienda.

Quito como capital del Ecuador, polo de desarrollo industrial, ciudad de gestión política, administrativa y financiera presenta grandes problemas de vivienda, por las siguientes razones: el aumento de la población, que le ubica dentro de las ciudades con altas tasas de crecimiento poblacional; la migración de los habitantes de otras regiones del país, que vienen atraídos por las comodidades y oportunidades de trabajo; la aparición de urbanizaciones clandestinas y la tugurización que presenta el centro histórico de la ciudad.

Frente a estos hechos, la política municipal permanece impasible, aceptando en muchos casos situaciones de hecho, y solucionando problemas de infraestructura y servicios. El Gobierno, a través de sus instituciones y las entidades privadas de la industria de la construcción han diseñado políticas que disminuyan esta problemática, sin embargo parece ser que los esfuerzos realizados no logran alcanzar los objetivos de dotar a las grandes mayorías de un techo, entre otras causas por los altos costos, el bajo nivel de ingresos de la población y la falta de financiamiento para emprender programas de este tipo.

Estos lineamientos grandemente trazados conforman el marco referencial en el cual se enmarca la problemática de la vivienda en Quito, teniendo como principales variables a la población y al déficit habitacional; población frustrada, por una parte, ya que no puede acceder a satisfacer un derecho, una aspiración, que le brinden seguridad y cobijo; y, déficit habitacional, por otra, que aunque se quiera satisfacer las necesidades de las grandes mayorías, de continuar las tasas de crecimiento poblacional actual de la ciudad, será imposible superarlo y más aún, tenderá siempre a incrementarse, sin ninguna oportunidad de solución.

Todo profesional de la construcción, todo técnico relacionado con la vivienda, así como los dirigentes políticos y gremiales, están en la obliga-

ción de enfrentar, analizar y sugerir alternativas de solución a este problema.

En este análisis radican la legitimidad y la justificación de realizar el presente trabajo, como un aporte al país, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, no para que se solucione definitivamente el problema, sino como un sincero esfuerzo que signifique días mejores para la sociedad, a la que nos pertenecemos.

C A P I T U L O I

1.- EL CRECIMIENTO URBANO DEL ECUADOR

El proceso de generación o crecimiento de los centros urbanos, se origina en dos causas principales: a) el crecimiento vegetativo y b) la migración de los habitantes de las zonas rurales a los poblados y ciudades.

Una de las características de los países latinoamericanos, es el fenómeno observado sobre el alto grado de urbanización presentado en las últimas dos o tres décadas, que ha llegado a representar aproximadamente el 65% de la población total.

El Ecuador no ha sido una excepción, y es que si consideramos que el ...

proceso de urbanización es el fenómeno capitalista de distribución de la población y de la organización territorial íntimamente integrados y deducidos de sus determinaciones principales: las transformaciones en las relaciones de producción en la agricultura y en la industria, en las relaciones de intercambio, distribución y consumo, en la estructura de clases y en la relación campo-ciudad¹

podemos observar que este fenómeno conduce a transformar el país de agrícola-rural a industrial-urbano; no sólo en términos de población, sino también en la desarticulación de la red urbana y en el mayor crecimiento de las ciudades primadas por sobre el resto de ciudades, pueblos, caseríos y, lógicamente, sobre el sector rural.

A estas características se deben añadir los efectos que causan la actual crisis y recesión económica, que trae grandes consecuencias económicas, sociales, políticas y de legislación. Entre los más notorios se puede observar los siguientes:

- 1º Concentración urbana nacional, que acelera, profundiza y potencia los desequilibrios a todo nivel.
- 2º Separación acentuada entre el comportamiento demográfico y la dinámica de la economía urbana, lo que incrementa la subocupación, la desocupación, la terciarización, que sumados a otros problemas, afectan de manera significativa a la calidad de vida de la población.

¹Fernando Carrión, Crisis y Política Urbana, Quito, Editorial El Conejo, 1.987

3" La privatización de la economía, la atención centrada al sector externo de la economía, liberalización de los precios y servicios, han dado por resultado la ausencia de una política urbana y que la reproducción de la fuerza de trabajo recaiga más directamente en la sociedad civil que sobre el Estado.

Dentro de esta perspectiva es interesante analizar el comportamiento de tres de las principales variables señaladas que intervienen en el proceso de urbanización, y que son:

- la población del Ecuador, que a no dudarlo, ha sufrido cambios de importancia que repercuten en las diversas actividades económicas y sociales, tales como vivienda, educación, salud, transporte, empleo y otros.
- La vivienda como demanda y derecho de los seres humanos, que buscan protección de los agentes externos potenciales y agresivos, como, el calor, frío, tormenta, catástrofes y protección directa de animales y gérmenes patógenos.
- Demanda y derecho que se traduce en posibilidad o no, de acceder a poseer vivienda propia, lo que nos determina la necesidad de conocer la oferta y disponibilidad, no sólo en términos de cantidad, sino también en términos de calidad que contemple el espacio físico y los servicios adicionales.

Definida de esta manera la problemática urbanizacional, veremos que el Ecuador, si bien antes se consideraba como un país predominantemente rural, de acuerdo a los datos del censo de 1982, la situación ha cambiado de manera significativa. Según los datos censales, la proporción de población urbana fue de 28.5, 36.0, 41.4 y 49.4 por ciento para los años 1950, 1962, 1974 y 1982 respectivamente. Este incremento se produce tanto por el aumento natural de las áreas urbanas, como por la migración rural-urbana.

La evolución experimentada por el país, se presenta con características alarmantes que inducen a pensar que el campo no presenta condiciones de vida aceptables, que retengan a su población, sino que más bien los "expulsa" de su medio natural, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1

ALGUNOS INDICADORES DEL CRECIMIENTO URBANO PERIODO DESDE 1950 a 1982
(Valores por cien)

Indicadores	Períodos		
	1950-62	1962-74	1974-82
Porcentaje urbano			
- al comienzo del período	28.5	36.0	41.4
- al final del período	36.0	41.4	49.4
Tasa de Urbanización	1.9	1.2	2.1
Tasa de Crecimiento			
- población total	2.9	3.3	2.6
- población urbana	4.7	4.5	4.7
- población rural	1.9	2.5	0.9
- % de crecimiento absorbido por el área urbana	55	53	82

Fuente : INEC. Censo de Población.

Elaboración: CEPAR

En este cuadro se presentan algunos indicadores de urbanización y crecimiento urbano correspondientes al período 1950 - 1982. Entre 1950-1962 y 1974-1982 la urbanización en el Ecuador fue relativamente alta y similar, siendo la tasa de urbanización, es decir, el ritmo de aumento de la proporción de población urbana, de 1.9 por ciento y 2.1 por ciento, promedio anual, respectivamente. En el período de 1962-1974 esta tasa fue menor, 1.2 por ciento.

La tasa de crecimiento de la población urbana se ha mantenido alta y casi constante en los tres períodos intercensales analizados, superiores a los de la población total, por efecto de las menores tasas de crecimiento de la población rural y su tendencia a la disminución, muy especialmente en los últimos ocho años. En números absolutos, la población urbana aumentó de 900 mil en 1950 a 4 millones en 1982, es decir, en los últimos 32 años

esta población se cuadruplicó. Si se mantuviere en el futuro la tasa actual de crecimiento, un poco antes de finalizar el siglo, nuevamente la población urbana se verá duplicada.

1.1.- LA PROBLEMATICA POBLACIONAL EN EL ECUADOR

"Las características más destacadas de la evolución demográfica del Ecuador en el presente siglo son: primero, el aumento acelerado de su población, iniciado a partir de 1930, y, luego, los altos niveles de población urbana que se ha venido experimentando"; con estas aseveraciones CEPAR, inicia el análisis del crecimiento de la población en el Ecuador, y a no dudarlo es la verdad.

Estas dos características principales de la población son circunstancias por la dinámica que el conglomerado humano experimenta. Por un lado se supone un aumento producido por los nacimientos, que en el presente caso es mayor que la tasa de defunciones, desequilibrando la relación directa entre estos dos factores, que da como resultado el crecimiento vegetativo alto experimentado en el país y que necesariamente se refleja también en el hecho de que nuestra población es joven. Por otro lado, se conoce que los pobladores de un sector o región, en este caso el rural, en un momento dado y por diversas razones se desplazan a otros sectores del Ecuador, generalmente a las ciudades y poblados en busca de mejores condiciones de vida, un mejor trabajo, un standard de vida más alto, la oportunidad de educar a sus hijos, etc., creando un verdadero intercambio y movimiento poblacional entre el sector urbano y el sector rural, traduciendo este fenómeno al concepto de ⁱmigración y emigración.

Independientemente del sentido de movimiento poblacional, a este fenómeno se lo conoce como migración, el ritmo o intensidad del movimiento como flujo migratorio o migracional y cuando se opera entre sectores urbano y rural en una misma región, se denomina migración interna.

1.1.1.- La Dinámica del Crecimiento

En la dinámica del crecimiento, como se manifestó anteriormente, intervienen dos clases de factores: la capacidad reproductiva propia y el flujo migracional.

1.1.1.1.- Capacidad Reproductiva

El Ecuador se encuentra en los primeros lugares y mantiene uno de los más altos coeficientes de crecimiento vegetativo, aunque en los últimos años ha venido a disminuir; así tenemos que para el período de 1950-62 la tasa de crecimiento fue del 2.9, para el período de 1962-1974 fue de 3.3, y para 1974-1982, bajó a 2.6 y probablemente tenderá a seguir bajando. Pero contrariamente a este proceso global del país, la tasa de crecimiento poblacional urbana se ha mantenido y tenderá a crecer, así tenemos que de 4.7, bajó a 4.5 y volvió a subir a 4.7, en los períodos 1950-62, 1962-74, 1974-82, respectivamente.

Es así como el país de 3'202.757 habitantes en el año 1950, pasó a 4'721.100 en 1962, en el año de 1974 se registraron 6'521.710 habitantes y para 1982 se llegó a los 8'050.630. (Ver anexo, cuadro N°1)

Del total de la población del año 1974, el 41.38%, 2'698.722 habitantes, correspondían al sector urbano y el 58.62%, 3'822.988 al sector rural. Para el año de 1982 el porcentaje varió, y así pudimos observar que el 49.71%, 4'002.164 de habitantes se ubican en el sector urbano y el 50.29%, 4'048.466 en el sector rural. (ver anexo, cuadros N°s 2 y 3)

Las ciudades resultaron afectadas en esta explosión demográfica y así vemos que las que crecieron fueron: Quito, Guayaquil y Cuenca. Existieron algunas otras como Machala, Manta, Santo Domingo que tuvieron las más altas tasas de crecimiento del país, aunque no llegaron a sobrepasar los 100.000 habitantes. Las tres ciudades afectadas son, como ya se dijo anteriormente, Quito que para el año de 1982 llegó a los 866.472 habitantes y las necesidades de extensión fueron mayores; Guayaquil, sobrepasó el 1'000.000 de habitantes, que en su mayoría fueron habitantes de la sierra que en búsqueda de mejores días y alimento para sus hijos, llegaron hasta esa ciudad; y, Cuenca contó con 150.902 habitantes. (Ver anexo, cuadro N° 4)

1.1.1.2.- Flujo Migracional

Dentro del país, cambiaron de residencia hasta 1982 un número aproximado de 2'732.000 personas, de las cuales el 66 por ciento lo hicieron a ni

vel interprovincial y el 34 por ciento dentro de las provincias. Durante el lapso indefinido al que nos referimos, cada una de las veinte provincias de la República intercambi6 poblaci6n con todas las dem6s, de modo que el movimiento tuvo lugar en todo el 6mbito nacional.

Los valores m6s elevados de inmigrantes corresponden a las provincias orientales, Gal6pagos, Pichincha, El Oro, y Guayas. En el caso del Oriente y Gal6pagos, las cantidades absolutas son notablemente inferiores a las del resto del pa6s, pero en t6rminos relativos revelan una fuerte intensidad del fen6meno.

Este flujo migratorio se lo puede visualizar m6s claramente, en el an6lisis del siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
MIGRACION INTERPROVINCIAL
(Inmigrantes, Emigrantes, Migraci6n Neta y Porcentaje de migraci6n neta en la Poblaci6n total 1.982)

PROVINCIA	POBLACION 28-XI-82	POBLACION Inmigrantes	POBLACION Emigrantes	SALDO Migrat.E.P.T.	% MIG.
TOTAL	8'050.630	1'400.040	1'400.040	-	-
SIERRA	3'790.583	618.149	709.830	-91.681	2.4
CARCHI	125.452	13.945	47.134	-33.189	26.4
IMBABURA	245.745	31.114	55.163	-24.049	9.8
PICHINCHA	1'376.831	413.765	93.866	319.899	23.2
COTOPAXI	279.765	25.449	66.337	-40.888	14.6
TUNGURAHUA	324.286	30.833	60.104	-29.271	9.0
BOLIVAR	141.566	8.821	60.662	-51.841	36.6
CHIMBORAZO	320.268	19.500	79.236	-57.756	18.6
CAÑAR	174.674	16.514	36.536	-20.022	11.5
AZUAY	443.044	39.054	84.194	-45.143	10.2
LOJÁ	358.952	19.154	126.575	-107.421	29.9
GOSTA	3'947.975	653.946	563.116	-90.830	2.3
ESMERALDAS	247.311	45.748	47.241	-1.493	0.6
MANABI	858.780	31.605	225.444	-193.839	22.6

PROVINCIA	POBLACION	POBLACION	POBLACION	SALDO	% MIG.
LOS RIOS	457.065	75.873	115.871	-39.998	8.8
GUAYAS	2'047.001	415.140	116.862	298.278	14.6
EL ORO	337.818	85.580	57.698	27.882	8.2
<u>ORIENTE</u>	263.797	94.970	29.070	65.900	25.0
NAPO	115.110	45.257	70.177	-38.080	33.1
PASTAZA	31.779	12.156	7.124	5.032	15.8
MORONA SANTIAGO	70.217	17.870	7.317	10.553	15.0
ZAMORA	46.691	19.687	7.452	12.235	26.2
<u>INSULAR</u>	6.119	2.812	1.537	1.275	20.8
GALAPAGOS	6.119	2.812	1.537	1.275	20.8

Fuente: INEC. Datos anticipados por Muestreo Censo 1982

Elaboración: CEPAR

Del cuadro anterior se puede concluir que:

- El flujo migratorio ha afectado a todas las provincias de la Sierra, a excepción de Pichincha, que ha recibido una gran cantidad de inmigrantes.
- En la región de la Costa, las provincias de Manabí y Los Ríos, son las más afectadas y las del Oriente registran un considerable número de inmigrantes.
- De un modo general, donde la inmigración aparece menos intensa, la corriente opuesta se manifiesta más fuerte y viceversa.

Examinada la migración neta, se observa que la provincia de Pichincha, fue la única con saldo positivo y sumamente alto (320.000), correspondiente al 23.2 por ciento de la población total; las provincias que acusan un saldo negativo de consideración, son: Loja, Chimborazo, Bolívar, Azuay, y Cotopaxi. En la costa, las provincias del Guayas y El Oro, presentan saldos positivos, especialmente la primera, con un elevado número (298.000). Tienen saldo negativo, las provincias de Los Ríos y Manabí; esta última provincia, en una elevada proporción 22.6 por ciento de su población. El Oriente Ecuatoriano, en cambio presenta tasas positivas de migración en todas las provincias.

En la Sierra, la emigración a las restantes regiones, preferentemente a la Costa, ha superado numéricamente a la inmigración recibida de ella; por lo que presenta un saldo negativo de 92.000 habitantes. En el aumento experimentado por la Costa ha jugado un papel importante el aporte migratorio por parte de las provincias interandinas. Es interesante observar que, el 25 por ciento de la población actual de la región oriental se ha realizado por el aporte migratorio.

A no dudarlo el fenómeno de la inmigración se ha localizado en ciertas provincias, y dentro de ellas, de preferencia en las ciudades. Es importante destacar, cuales fueron las urbes que la captaron y su relación por provincias, sin omitir por supuesto que si bien la dirección fue prioritariamente hacia las ciudades "importantes": Quito, Guayaquil y Cuenca, las de menor magnitud también constituyeron lugares de convergencia de población inmigrante, a tal punto que su crecimiento promedio anual, superó inclusive el de las tres ciudades principales.

Guayaquil, Quito y Cuenca, son las ciudades más pobladas del país y a partir de 1950 han experimentado un crecimiento promedio superior al 4 % anual, las dos primeras, y Cuenca a un ritmo promedio de 3.3 %, y en ellas se han concentrado la cuarta parte de la población ecuatoriana y la mitad de la población urbana del país. De la población de Guayaquil, 416.000 eran inmigrantes que procedían de otros lugares del país; en Quito, lo fueron 333.000; y, en Cuenca alrededor de 50.000 inmigrantes.

Por todas las características anotadas se puede definir a la ciudad de Quito como la urbe prototipo de crecimiento urbano acelerado, con las ventajas y desventajas que ello implica, por lo que será necesario profundizar su realidad y analizarla con miras a detectar sus problemas y enunciar algunas soluciones.

1.2.- EL PROBLEMA DE "LA VIVIENDA"

La vivienda es un bien necesario ya que responde a una necesidad básica de la población, y ésta es la razón principal por la que el crecimiento poblacional afecta directamente en la posibilidad ^{de obtener una} o no de dotarles de una vivienda digna y adecuada.

Además de ser un bien necesario, la vivienda por sí misma es un bien in -

mueble, porque pertenece a un espacio físico determinado, sin el cual no se podrían dar las relaciones de producción de vivienda y la satisfacción de las necesidades.

Por otra parte la vivienda aparece como una mercancía ya que se ha generalizado la producción de la misma, que tiene un valor de cambio; de esta manera los diferentes individuos que deseen satisfacer esta necesidad están condicionados a la oferta y demanda y mientras más se desarrolle el carácter mercantil, los precios relativos a la construcción crecerán rápidamente. Dentro de estas características analizaremos el problema de la vivienda.

1.2.1.- La Vivienda como bien necesario

Considerada como un bien necesario y elemental del ser humano, la vivienda cumple con funciones del siguiente tipo:

- / a) Protección: conocida también como abrigo. Es la capacidad que debe tener la vivienda para proteger a sus habitantes en forma suficiente y permanente de los agentes exteriores potencialmente agresivos, como calor, frío, polvo, tormentas y otras catástrofes y protección directa de animales y especialmente de gérmenes patógenos.
- ✓ b) Higiene: se refiere a las condiciones que permiten el mantenimiento de la salud y la reducción de las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen sea imputable directa o indirectamente a la casa de habitación. Parte de la higiene de la vivienda tiene que ver con la cantidad de espacio útil, total o específico por ocupante, que produce un aislamiento efectivo, el mismo que permite una menor probabilidad de transmisión recíproca de enfermedades contagiosas, reposo adecuado y daños efectivos probables en las relaciones padres - hijos, y en la diferenciación de los sexos.
- ✓ c) Privacidad: se refiere fundamentalmente a la privacidad interna que consiste en la capacidad de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de algunos ocupantes con respecto a los demás. Con la privacidad se asocian los conceptos de comodidad y funcionalidad, que se refieren a un orden espacial que respete los modos y medios con que la familia realiza sus actividades domésticas propiciando, al mismo

tiempo la expresión, las pautas culturales y hábitos de vida de la familia y de los individuos que la forman.

d) Localización: Con la localización se completa una serie de factores adicionales a la vivienda que condicionan algunos factores denominados secundarios, como son la orientación geográfica, la densidad de los edificios circundantes y las posibilidades de asoleamiento, iluminación, ventilación etc.

La ubicación en el espacio determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad etc.).

La localización de una vivienda está determinada, en las sociedades en las que el acceso al suelo , toma la forma mercantil, por el valor del suelo en relación con la capacidad de pago de sus ocupantes, traducándose en segregación espacial de las clases sociales.

Las funciones de la vivienda están orientadas a satisfacer las necesidades de las personas, que generalmente no se encuentran solas, sino formando núcleos, células que se les denomina familias.*v

El concepto de familia, está definido sociológicamente como una unidad social (célula), estructurado en base al parentesco sanguíneo y que por razones económicas y culturales amplían su radio de acción a otras personas no consanguíneas. El jefe de esta organización es generalmente el padre y en su ausencia lo reemplaza la madre, por lo tanto, el concepto de familia se asimila más a la concepción sociológica y el hogar más a la económica. Por otra parte el hogar corresponde al concepto de familia estricta.

De esta manera pasaremos a ver el concepto de vivienda que según el último censo 1982 es el siguiente:

Se entiende por vivienda un recinto de alojamiento estructuralmente separado e independiente, construido, edificado, transformado o dispuesto para ser habitado por personas siempre que en el momento del censo no se ubiquen con finalidad distinta. También se considera como vivienda, aquellas unidades móviles o improvisadas y locales no destinados para² vivir, que se hallen habitados en el momento de levantarse el censo.

²Tercer Censo Nacional de Vivienda, Resultados Definitivos, Quito, Mayo 1985

Ubicados dentro de este contexto y tomando como base los censos de vivienda realizados en el país, en los años 1962, 1974 y 1982 podemos ver el comportamiento observado por la vivienda urbana en los últimos años.

CUADRO N° 3
ESTIMACION DEL NUMERO DE VIVIENDAS Y OCUPANTES POR VIVIENDA
1962 - 1974 - 1982

VIVIENDA	1.962	1.974	1.982
Total	865.203	1'183.940	1'572.358
Urbano	294.875	486.534	792.416
Rural	570.328	707.406	779.942
HABITANTES			
Total	4'721.100	6'521.710	8'050.630
Urbano	1'699.596	2'698.722	4'002.164
Rural	3'021.504	3'822.988	4'048.466
OCUPANTES/VIVIENDA			
Total	5.46	5.46	5.12
Urbano	5.76	5.54	5.05
Rural	5.29	5.40	5.19

Del cuadro anterior se puede observar que la vivienda urbana ha experimentado un significativo crecimiento, de 294.875 unidades, que existían el año 1962 llegó en 1982 a 792.416, que corresponde al 34% y 50% de las viviendas totales de esos años. Igualmente se puede afirmar que el número de ocupantes ha ido descendiendo de 5.76, a 5.54 y a 5.05 personas por vivienda para los años de 1962, 1974 y 1982 respectivamente.

Estas dos variables, teóricamente confirman la creencia que la demanda por vivienda en los centros urbanos irá en incremento año a año, aún cuando el número de ocupantes por vivienda tiende a bajar, lo que implica que en las ciudades el crecimiento vegetativo va reduciéndose y la familia

disminuyendo en número de integrantes, que viven con mayor amplitud.

1.2.2.- El Valor del Suelo Urbano

El proceso de urbanización provoca colateralmente un encarecimiento del terreno de las ciudades; el suelo escasea porque su cantidad es limitada, lo cual, es aprovechado, por especuladores y negociantes; el terreno es, muchas veces un producto rentable superior a cualquier otro, pese a las imposiciones que sobre él gravitan. A la vez, los altos precios del suelo que resultan de la demanda más alta en los sitios con mayores atractivos, actúan sobre la oferta al forzar un uso más intensivo del terreno.

El carácter monopolístico del mercado del suelo influye en la plusvalía de una superficie mayor, esto es notorio en los remates públicos de los terrenos municipales que generan automáticamente un alza similar en las áreas vecinas y por ende, en la ciudad, al transmitirse este plusvalor de unos a otros; así, los altos precios del suelo en el centro de la ciudad influyen incluso en las zonas exteriores y más apartadas de la urbe.

Los países subdesarrollados, entre los cuales está el Ecuador, atraviesan un período de continua inflación y por ende disminución del poder adquisitivo del dinero; en este caso, el suelo no es sólo un medio de especulación del inversionista sino además una forma segura de ahorro; esto se convierte en un problema al tratar de implementar una política del suelo sin hacer distinción entre los pequeños ahorristas y los latifundistas urbanos que congelan grandes áreas para especularlas más tarde sin otro esfuerzo que el de haber sido propietarios de esos terrenos.

Hablar de precios, resulta sumamente riesgoso y depende exclusivamente en el caso de las ciudades de la ubicación del mismo con relación al sector central, al sector más caro o al sector comercial. Sin embargo y en el caso de Quito, en la década de los 70, se presentaron incrementos del orden del 79.8 % y 33.3%. Y, si para esa década, se tuvo tales incrementos, en la actualidad el valor del terreno llega en muchos casos a cifras astronómicas.

Si no existe una política de control del mercado y uso del suelo, automáticamente, el costo del mismo influye sobre el valor de la vivienda y de la vida, produciendo resultados sociales y económicos negativos.

Es necesario este control por un elemental sentido de justicia ya que el incremento del valor del suelo urbano generado es perteneciente a toda la sociedad y no creado por esfuerzo individual sino, por las inversiones públicas y privadas de todo un conglomerado; esto ha hecho que se modifiquen las tendencias liberales del uso de la tierra urbana hacia un aspecto más social y humano de reparto de beneficios entre todos los ciudadanos.

Tal como acontece en la actualidad, los altos costos del terreno influyen decisivamente en los programas de vivienda y ayudan a encarecerle en una elevada proporción; un sistema regular de precios establecidos como política nacional haría posible un suelo más barato en las ciudades y un costo igual en la vivienda.

1.2.3.- El Valor de la Construcción

Las inversiones en el caso de la vivienda no son básicamente productivas, ya que son de larga duración y generalmente representan un egreso constante de todos los meses por período de quince a veinticinco años y que en los actuales momentos es sumamente elevado.

El encarecimiento de la construcción, se debe entre otras razones a las siguientes:

- La explosión acelerada de la demanda de materiales de construcción, al no estar el país en capacidad de abastecerla, ya sea porque no produce ciertos tipos de bienes o ya por la insuficiente producción, caso del cemento, ha originado la importación masiva de estos bienes. Este ha sido uno de los factores que ha originado el encarecimiento de la construcción. Además los intermediarios, al producirse una presión por la demanda de materiales de construcción, en muchos casos han especulado con estos bienes, encareciéndolos.
- Otro factor de encarecimiento es la obligatoriedad de observar, normas ampulosas de urbanización que exigen mayor desarrollo del área construída.
- El salario o jornal de los trabajadores de la construcción se ha visto elevado geométricamente en los últimos años, que, además de los beneficios sociales, exige el pago de los haberes por semana integral. A este

aspecto económico se debe sumar la baja calidad de la mano de obra, improvisada y de albañilería intuitiva y recibida por herencia, incidiendo directamente en un atraso notorio de las obras, existiendo desperdicio de tiempo y material.

Por estimaciones realizadas en base a los permisos de construcción, el precio del metro cuadrado de construcción de viviendas y edificios subió de s/ 858,00 en 1970, a s/ 1.860,00, a s/ 3.359,00 y a s/ 6.355,00 en los años 1975, 1980, y 1983 respectivamente. Para el año de 1984, se establecía dentro de un rango de s/ 8.000 a s/ 10.000; en 1985 ascendió a los s/ 15.000; para 1986 a s/ 20.000; y, en la actualidad se ubica entre los s/ 21.000 y s/ 25.000,00.

Indudablemente todo dependerá de los materiales a utilizarse, de la calidad y características de las viviendas; pero creemos que como término promedio los precios se ubicaron en los valores mencionados.

1.3. DEFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

Para hablar del déficit de la vivienda hay que analizarlo bajo dos aspectos muy definidos: el cuantitativo y el cualitativo.

El déficit cuantitativo corresponde al número de viviendas existentes consideradas en relación al número de hogares y; el cualitativo responde a parámetros físicos y de servicios.

Antes de pasar a desarrollar los temas indicados se vuelve necesario establecer algunos conceptos relacionados con la cuantificación del déficit:

- a) Correspondencia entre hogar y vivienda: se dá por supuesto que los hogares vean satisfechas sus necesidades básicas en la vivienda; cada hogar deberá habitar una sola vivienda.
- b) Hogares sin vivienda: se definen así a los hogares que comparten una vivienda con otro u otros hogares.
- c) Déficit cuantitativo: como se indicó anteriormente es la diferencia que existe entre hogares y vivienda.
- d) Déficit cualitativo: corresponde al número de viviendas que no satisfa

ce ciertos requisitos mínimos.

- e) Hacinamiento: es un índice cualitativo del déficit de vivienda, que nos determina la superficie por persona o por hogar, que debe tener cada hogar, para considerarlo aceptable; a falta de este indicador se puede utilizar el de número de personas por cuarto.
- f) Tipo de vivienda: se refiere al conjunto de indicadores que incluye el tipo de edificación, la permanencia y en alguna forma, las características externas de la vivienda como son: casa, departamento, media agua, choza, etc.

1.3.1.- Déficit Cuantitativo

Las estimaciones del déficit hacemos al año de 1982, fecha del último censo de la vivienda. El déficit cuantitativo es igual a la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas más el "hacinamiento solo" (o sea cuando las personas de la segunda familia en adelante se descuenta).

Para este cálculo necesitamos por una parte, el número de viviendas (disponibles en el censo de vivienda) y el número de hogares. En el país no existe encuestas que cuantifiquen los hogares o el tamaño promedio de la vivienda, sin embargo se utilizará un promedio ponderado (5.38%) usando los datos de la encuesta de presupuestos familiares urbanos de 1975 que ubican al tamaño promedio de la familia en 5.40% y de la encuesta de presupuestos familiares de 1978, que ubican en 5.35 miembros por familia.

El cálculo del hacinamiento sólo se lo ha realizado en base a la encuesta de hogares urbanos 1975, en los que se describe las viviendas con un hogar, dos hogares y con más de tres (18.605 viviendas de un total de 551.211) equivalentes a 3.49% .

De esta manera podemos obtener el déficit o superavit de la vivienda para los años 1974 y 1982, teniendo como base los datos estadísticos obtenidos en los censos de población y vivienda de esos años, que utilizan categorías habitacionales que no siempre responden a las características de viviendas adecuadas y sujetas a las condiciones de calidad, mencionadas an-

teriormente.

CUADRO N° 4		
VARIABLES	1.974	1.982
Población	6'521.710	8'050.630
Tamaño Promedio de Hogar	5.3810	5.3810
Número de Hogares	1'211.988	1'496.121
(-) Número de Viviendas	1'373.934	1'833.333
Déficit negativo = Superavit (-)	161.945	337.211
(+) Hacinamiento solo (3.49%)	47.950	63.983
Superavit cuantitativo	113.995	273.227

Del cuadro anterior se concluyen los siguientes puntos:

- El superavit de vivienda resulta de considerar que los integrantes de un hogar corresponden a 5.38 miembros, probablemente puede considerarse que este dato debe ser menor, sin embargo de ninguna manera se lo podría considerar bajo cinco personas, ya que en la realidad el país todavía tiene altos índices de nacimiento, especialmente en el sector urbano. El tamaño de la familia debería estar en 4.34 miembros por hogar, para que el déficit sea cero y técnicamente no se ha llegado a determinar que las familias tengan ese número de integrantes.
- El hecho que el censo de 1982 considere que existen 194.162 viviendas desocupadas, demuestra que en el país hay viviendas que no son utilizadas y al mismo tiempo que físicamente existe un superavit, aunque no se termina las razones por las cuales están deshabitadas y en qué estado se encuentran.
- Existen innumerables casos de familias que poseen dos o más viviendas, que se explican en los siguientes casos:
 - a) Fincas y propiedades vacacionales en el campo o en la playa.
 - b) Productores agropecuarios que tienen dos viviendas, una en el pueblo y otra en la unidad productiva agropecuaria.
 - c) Familias migrantes.
 - d) Profesionales y viajeros que tienen varios lugares de trabajo.

Indudablemente estas variables demandan un análisis más profundo que per-

mita, explicar claramente este fenómeno, ya que en la realidad se siente que existe una gran demanda de vivienda para sectores de la población de bajos recursos que no tienen donde vivir.

1.3.2 Déficit Cualitativo

Para analizar el déficit cualitativo es necesario observarlo desde sus dos componentes esenciales: el componente físico y el componente de servicios.

En el componente físico se vé la calidad de la vivienda y el hacinamiento; el componente de servicios viene dado por la disponibilidad de agua, luz y drenaje.

1.3.2.1 Componente Físico.-

La calidad física de la vivienda puede ser medida por su capacidad para contener las funciones primarias de la vivienda, que explicamos anteriormente, al medir el déficit o superavit que puede presentar una vivienda. Esto se hace, a través de:

- 1) los materiales de construcción y su calidad, y
- 2) el tipo de vivienda.

La variable materiales de construcción, se refiere a la construcción de la vivienda relacionada con los componentes que tienen que ver con el techo, paredes y pisos, presentándose algunas variaciones como : losa-ladrillo-entablado; eternit-madera-parquet; teja-adobe-caña-entablado etc.

En el cuadro N° 5 del anexo, se presentan las combinaciones y los totales de las viviendas, de las cuales 367.080 (75.4%) son de buena calidad y están ubicadas en el sector urbano; y, 246.853 (34.9%) son de buena calidad y corresponden al sector rural. Al mismo tiempo por diferencia se han obtenido las de mala calidad y cuyos resultados están resumidos en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 5

DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN CALIDAD MEDIDA POR MATERIALES DE CONSTRUCCION
1974

VARIABLE	NUMERO	PORCENTAJE
Total Nacional	580.007	100 %
Urbano	119.454	20.6%
Rural	460.553	79.4%

La variable "Tipo de vivienda" se refiere a la categoría de casa o villa consideradas como viviendas aceptables; a esta categoría se ha incluido la modalidad de departamentos. Se considera las categorías media agua, rancho, cobacha, choza, bajo la denominación de "otras" las mismas que no son aceptables.

Igual que en el caso anterior se ha procedido a tomar como base los datos de los censos y presentarlos en el cuadro N° 6 del anexo, en el que se puede observar que las viviendas de buena calidad para 1974, correspondieron a 252.134 (51.8%) en el sector urbano y 199164 (28.1%) en el sector rural; para 1982, 552.781 (69.75%) eran aceptables a nivel urbano y 453.086 (50.09%) en el sector rural. La diferencia a no dudarlo correspondía a los no aceptables o de baja calidad, cuyos resultados resumidos se presentan a continuación:

CUADRO N° 6

DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN CALIDAD MEDIDA POR EL TIPO DE VIVIENDA

VIVIENDA	1.974		1.982	
	NUMERO	%	NUMERO	%
Total Nacional	746.624	100	566.491	100
Urbano	234.400	31.6	239.635	42.3
Rural	508.242	68.4	326.856	57.7

Del cuadro anterior se desprende , que ha mejorado la calidad de la vivienda según el tipo pero internamente se ha trasladado el problema rural al urbano.

El hacinamiento en la vivienda es una medida aceptable de personas por cuarto, en función de la necesidades fisiológicas, físicas, psíquicas, éticas, etc. Las medidas más adecuadas son:

- metro³ por persona
- metro² por persona
- ocupantes/cuarto

Esta última es la más utilizada mundialmente y la única posible a partir de los censos de vivienda. Según la alternativa de considerar viviendas hacinadas a las que tienen más de 2.5 ocupantes por cuarto, se tiene los siguientes resultados:

CUADRO N° 7
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN HACINAMIENTO
1974 - 1982

VIVIENDAS	1' 193.940	1.974	%	1'572.358	1.982	%
Hacinadas	524.603	100 %	44.0	500.118	100 %	31.8
Urbano	171.559	32.7	14.4	191.001	38.2	12.2
Rural	353.044	67.3	29.6	309.117	61.8	19.6

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 1982

Elaboración: Proyecto ISS - PREALC Y CONADE

1.3.2.2. Componente de Servicios

Se considera que existe déficit de vivienda por servicios cuando una vivienda no dispone de los servicios básicos como agua, alcantarillado y luz. Para el año de 1974 las viviendas que se abastecían de agua de la red pública sumaban 512.274, de las cuales el 79.9% correspondían al sector urbano y el 20.8% al sector rural. Para el siguiente censo (1982) esta situa -

ción había mejorado y las viviendas que disponían de agua sumaban 816.943, de ellas el 77% se encontraba en el sector urbano y el 23% en el sector rural.

El resto de viviendas que se abastecían de agua por otras fuentes eran deficitarias y el resultado se presenta a continuación:

CUADRO N° 8
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN ABASTECIMIENTO DE AGUA
1974 - 1982

VIVIENDAS	1974		1982	
	NUMERO	%	NUMERO	%
Total Nacional	681.666	100	759.498	100
Urbano	80.437	11.8	157.976	20.8
Rural	601.229	88.2	601.522	79.2

Fuente: IV Censo de Población y III de Vivienda, Resumen Nacional, 1982
Elaboración: el autor

En lo relacionado con la dotación de electricidad se ha experimentado una mejoría entre la situación del año 1974 y la de 1982, de 492.159 viviendas que disponían de luz eléctrica de la red pública o de plantas privadas, subió a 978.439 viviendas.

Las viviendas que no disponían de ningún servicio eléctrico son deficitarias y se presentan en el cuadro que sigue:

CUADRO N° 9
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN DISPONIBILIDAD DE ELECTRICIDAD
1974 - 1982

VIVIENDAS	1974		1982	
	NUMERO	%	NUMERO	%
Total Nacional	701.781	100	598.002	100
Urbano	76.494	10.9	58.604	9.8
Rural	625.287	89.1	539.398	90.2

Fuente: IV Censo de Población y III de Vivienda, Resumen Nacional, 1982
Elaboración: el autor

Las viviendas que disponían de servicio higiénico sea de uso exclusivo, uso común o letrina sumaron para los años 1974 y 1982 la cantidad de 501.516 y 436.871 respectivamente. Las que no disponían de ningún servicio y que son deficitarias por esta razón, se describen en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 10
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN DISPONIBILIDAD DE SERVICIO HIGIENICO
1974 - 1982

VIVIENDAS	1974		1982	
	NUMERO	%	NUMERO	%
Total Nacional	692.424	100	641.086	100
Urbano	78.244	11.3	78.212	12.2
Rural	614.180	88.7	562.874	87.8

Fuente: IV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, Resumen Nacional 1982, Quito, Mayo 1985

Elaboración : el autor

En lo que tiene relación a disponibilidad de eliminar aguas servidas a través de alcantarilla o pozo ciego, 454.310 viviendas lo realizaban en 1974 y para 1982 el número llegó a 760.665. Las viviendas deficitarias correspondieron a los siguientes datos:

CUADRO N° 11
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN DISPONIBILIDAD DE ELIMINAR AGUAS SERVIDAS
1974 - 1982

VIVIENDAS	1974		1982	
	NUMERO	%	NUMERO	%
Total Nacional	739.630	100	815.776	100
Urbano	96.152	13	148.471	18.2
Rural	643.478	87	667.305	81.8

Fuente: IV Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1982, Resumen Nacional, Quito, Mayo 1985

El déficit cualitativo alcanza niveles considerables y que para una vi -
sión en conjunto se resumen así:

CUADRO N° 12
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN CRITERIO CUALITATIVO
1974 - 1982

CRITERIO	1974		1982	
	S.URBANO	S.RURAL	S.URBANO	S.RURAL
Tipo de vivienda	234.400	508.242	239.635	326.856
Hacinamiento	171.559	353.044	191.001	309.117
Servicios: agua	38.437	601.229	157.976	601.522
luz	76.494	625.287	58.604	539.398
S.H.	78.244	614.180	78.212	562.874
alcantarillado	96.478	643.478	148.471	667.305

Fuente: Cuadros N°s 6, 7, 8, 9, 10, 11

Elaboración: propia

De manera objetiva hemos analizado el proceso de urbanización experimenta -
do por el país en años recientes, su incidencia en el sector viviendísti -
co y las características más importantes del mismo.

De continuar con la tasa de crecimiento promedio actual (2.65 %) la po -
blación aumentará un número promedio de 242.872 habitantes por año, que
representan aproximadamente cuarenta y cinco mil hogares que demandarán
una solución habitacional, de tal manera que para satisfacerla se necesi -
tarán construir un número igual, es decir, cuarenta y cinco mil viviendas.

El déficit cualitativo más importante a ser solucionado en el sector urba -
no corresponde al del tipo de vivienda, que implica mejorar las catego -
rías de vivienda conocidas como media agua, rancho, cobacha, choza en un
número aproximado de 250.000, reconstruyendo o adecuando sus característi -
cas; y, en el sector rural el déficit cualitativo más importante es el de
servicios, lo que quiere decir, dotar de la infraestructura necesaria pa -
ra solucionar a 667.305 viviendas que carecen del servicio de alcantari -

llado.

La íntima relación existente entre vivienda, servicios y población nos hace pensar que cualquier solución al problema habitacional debe realizarse de manera armónica e integral, mirándoles como partes integrantes de un todo llamado habitat.

La problemática habitacional se presenta con características propias en cada urbe o región, por lo que se vuelve interesante mirar la especificidad en un caso concreto, como la ciudad de Quito.

C A P I T U L O I I

2.- EL CRECIMIENTO URBANO DE QUITO

La expansión urbana de Quito se presenta a partir del desarrollo de dos elementos constitutivos fundamentales interrelacionados entre sí: el crecimiento de la economía urbana y el incremento de la organización territorial.

El crecimiento de la organización territorial está en estrecha relación con dos fenómenos articulados contradictoriamente: el desarrollo urbano y su economía, y las transformaciones que se operan a nivel agrario. Las dos hacen que el valor de uso complejo se incremente sustancialmente y en consecuencia, la organización territorial crezca. La manifestación más clara de este fenómeno vendrá dada por el crecimiento de la organización territorial bajo la forma metropolitana.

La ciudad de Quito tuvo a principios de siglo, un fenómeno similar al que vivimos en la actualidad, un alto crecimiento urbano que logró superar las barreras geográficas impuestas por la topografía del Sur y del Norte de la ciudad. El proceso actual se diferencia del anterior porque además de desbordar las limitaciones naturales hacia los extremos longitudinales, lo hace también hacia el Este y con una sola excepción relativa al Oeste. Pero no sólo por ello, sino también, porque implica una nueva relación de la ciudad con el campo y, por ende, de la sociedad con la naturaleza. El crecimiento de la organización territorial tiene cuatro formas de manifestación: 1.- La dispersión de funciones; 2.- La integración de zonas; 3.- La conurbación; y, 4.- La ampliación de la "Mancha Urbana Compacta".

El crecimiento de la economía urbana se presenta por el proceso general de urbanización de la economía proveniente de la mayor concentración de las actividades económicas en las ciudad, y el desarrollo de la economía urbana propiamente dicha, explicable por el predominio que van alcanzando los sectores económicos secundarios y terciarios.

Quito muestra un gran dinamismo gracias a que la mayor parte de los recursos petroleros, directa o indirectamente, los maneja el Estado, a través de la Administración Pública, fundamentalmente asentada en la Capital de la República. Las acciones del Estado Ecuatoriano tienen importantes efectos en la ciudad, presionando directamente en los ambientes y estratos de la capital; la presencia de aparatos estatales en la vida social urbana se manifiestan en el hecho que, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda - Junta Nacional de la Vivienda (BEV-JNV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se convierten en propietarios de extensiones de suelo urbano apreciables, a tal punto de ser calificados como los principales terratenientes urbanos.

El eje de transformación de la economía se ubica en el sector inmobiliario, bancario y comercial. El sector inmobiliario juega un papel protagónico en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y en la generación de empleos; el sector financiero demuestra la dinámica que va adquiriendo Quito en el aspecto financiero, al reunir un número mayor de matrices de entidades financieras que Guayaquil; el sector industrial se diversifica destacándose las plantas de fabricación (ensamblajes) de productos de consumo duradero (automóviles, "línea blanca", calculadoras), inclusive de bienes intermedios y de "capital" que se extienden en la ciudad y en los valles aledaños; el sector comercial, cambia dramáticamente y adopta nuevos patrones y formas de realización; los centros comerciales, que incursionan en la ciudad traen como consecuencia la concentración territorial.

El tercer elemento que nos permite comprender el crecimiento y la dinámica de la economía urbana es la población. Durante el último período intercensal (1974 - 1982) la población de la "ciudad central", experimentó una tasa anual de crecimiento del 4.6%, superior a la experimentada en el período intercensal anterior (1962 - 1974) que fue de 4.5%. Sin embargo el factor población presenta muchas variables que tienden a ampliar y agravar el comportamiento poblacional.

2.1.- La Problemática Poblacional en Quito

Las transformaciones en el proceso urbano de Quito traen cambios que

influyen directamente en la generación de grandes y graves problemas, que se traducen en la mala calidad de vida de la población mayoritaria de la ciudad. A breves rasgos se puede determinar que existe un déficit de vivienda, que se ha incrementado de año en año con la población que inmigra; el déficit de los servicios y equipamientos colectivos como agua potable, alcantarillado y electricidad es del 20, 30 y 5.0% respectivamente para el conjunto de la población de Quito; la aparición del fenómeno inédito de los barrios marginales, que contienen una población superior a las trescientas mil personas asentadas en más de tres mil hectáreas, lo cual ha dado por resultado que uno de cuatro habitantes de Quito residan en estas áreas y aparezca el desempleo y el subempleo.

2.1.1.-Crecimiento Poblacional

El crecimiento poblacional de Quito tiene dos componentes básicos: el crecimiento vegetativo o capacidad reproductiva y el migratorio o flujo migracional.

El crecimiento vegetativo es un fenómeno cuyas tasas se van transformando lentamente. El componente vegetativo, sin embargo, ha contribuido al crecimiento de la ciudad sólo en una proporción aproximada al 40%, durante el período 1950-1982. El componente migratorio es de gran importancia, ya que puede ser transformado en forma importante en corto y a mediano plazo, dependiendo de las variables económicas, sociales y políticas que se ejecuten.

2.1.1.1.- Capacidad Reproductiva

La ciudad de Quito ha empezado a cambiar de organización y de denominación, ya que no se habla de Quito como ciudad, sino de Quito como Metrópolis, como un conjunto de pueblos agrupados bajo un núcleo central llamado Quito Metropolitano. Dentro de este concepto debe considerarse a las parroquias rurales inscritas en la organización metropolitana, y son: Calderón, Conocoto, Cumbayá, Guangopolo, La Merced, Llano Chico, Nayón, Pomasqui, Sangolquí, San Antonio, San Rafael, Tumbaco, Zambiza y que tienen gran influencia en todos los aspectos de la vida de la ciudad, por ser precisamente la continuidad con respecto al núcleo central.

El comportamiento demográfico de lo que hoy se considera parte de la ciudad fue

antes del período petrolero (1961-1974), altamente regido por la dinámica urbana de Quito y tuvo efectos heterogéneos. Mientras Quito crecía a una tasa anual de 4.66%, las cabeceras parroquiales lo hacían a un 6.11 % y el resto de las parroquias a un 2.25 %, inferior incluso a la tasa rural de la sierra en el mismo período (2.36%). Pero a partir del período señalado, se produce una modificación substancial en la dinámica poblacional y se observa un alto grado de homogenización de las tasas de crecimiento y de la población en el conjunto del área. Es decir, que el comportamiento demográfico de las cabeceras parroquiales, del resto de las parroquias y de Quito, han llegado a un nivel similar³ de dinámica en el conjunto del área considerada, 4.4 por ciento.

CUADRO N° 13

CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE QUITO, DE LAS CABECERAS PARROQUIALES Y DEL RESTO DE LAS PARROQUIAS INSCRITAS EN LA ORGANIZACION METROPOLITANA
(Según criterio censal)

AREA	POBLACION			TASA ANUAL DE CRECIMIENTO %	
	1.962	1.974	1.982	62-74	74-82
Urbana de Quito	373.027	624.094	890.355	4.66	4.44
Cabeceras Parroquiales	24.136	47.856	68.932	6.11	4.40
Resto de Parroquias	52.623	68.034	98.622	2.25	4.48
TOTAL	449.786	739.984	1'057.900	4.392	4.570

Fuente: Informe Final-Camp. Dresser y Resultados Definitivos al IV Censo Poblacional 1982, INEC

Elaboración: Ciudad: Centro de Investigaciones.

De continuar este crecimiento observado y considerando que no habrá cambios significativos en el agro y que Quito seguirá absorbiendo el mayor crecimiento, se espera que la ciudad y sus cabeceras parroquiales habrán crecido y llegarán para el año 1987 al 1'291.968 habitantes y que para finales de la década tendrá 1'357.450 y a finales de siglo llegará al 1'946.372 habitantes.

³ Fernando Carrión, Quito - Crisis y Política Urbana, Quito, Editorial El Conejo, 1987, pág 74

CUADRO N° 14
PROYECCIONES DEMOGRAFICAS DE QUITO Y SUS PARROQUIAS
(Año 1988 - 2000)

AÑO	POBLACION	T.C.
1988	1'252.789	4.22
1989	1'304.611	4.13
1990	1'357.450	4.05
1991	1'411.327	3.96
1992	1'466.261	3.89
1993	1'522.272	3.82
1994	1'579.382	3.75
1995	1'637.611	3.63
1996	1'696.984	3.62
1997	1'757.522	3.56
1998	1'819.250	3.51
1999	1'882.192	3.46
2000	1'946.372	3.41

Fuente: Proyecciones de Población para Quito y su periferia inmediata
(1982 - 2025)

Elaboración : Carlos Larrea Maldonado, Centro de Investigaciones Ciudad.

2.1.1.2.- Flujo Migracional

Quito se ha transformado por la cantidad de inmigrantes que ha recibido; la ciudad no obstante no contaba con la infraestructura necesaria para recibir más población, ni contaba con las condiciones favorables para un normal desarrollo socio-económico de los habitantes que inmigran, considerando que lo hicieron en la búsqueda de mejorar, entre otras situaciones, sus condiciones de educación, vivienda y ocupación etc.

Hasta el año de 1982 se definía que, de la población de Quito, aproximada-

mente 333.000 habitantes eran producto de la inmigración y desde ese entonces el número se ha ido incrementando, y si para esa fecha el porcentaje de inmigrantes era de aproximadamente el 40%, en los actuales momentos debe ser igual o ligeramente mayor. Sería ideal poder conocer el volumen de inmigrantes que en la actualidad presionan sobre el contexto socio-económico de la urbe, pero al no disponer de los mismos suponemos que la situación se mantiene con características similares a las de 1982.

Los inmigrantes son grupos de población con características muy heterogéneas en los aspectos relacionados con la educación, edad y ocupación. Sin embargo CEPAR, ha realizado un estudio investigativo, que por su confiabilidad estadística, pueden los resultados encontrados servir para generalizar las características del sector migrante. Los siguientes son los más sobresalientes:

- Los inmigrantes que vienen a Quito se caracterizan por pertenecer en su mayoría al sexo femenino, al que corresponde un porcentaje aproximado del 52%, y el 48% restante corresponde a inmigrantes del sexo masculino.
- La edad promedio del inmigrante está comprendida entre los 19 años, aunque los hombres que vienen a la capital son de mayor edad que las mujeres. Se ha podido determinar que entre un 65% de hombres y un 70% de mujeres, al inmigrar a Quito, tenían entre 10 y 39 años de edad, disminuyendo lógicamente estos porcentajes en edades que pasan los 40 años y en los menores de 10 años. Al mismo tiempo se ha determinado que el 60 por ciento aproximadamente de las mujeres y hombres mayores de 12 años se encuentran casados o mantienen unión libre.
- De las mujeres que inmigran a Quito, el 72 % lo hicieron en compañía de familiares, casadas y/o con parientes o allegados pudiendo deducir que la migración no se da unitariamente sino, y en buena medida, en grupos familiares numerosos.
- El inmigrante que viene a Quito es una persona que tiene un nivel de vida y de educación aceptable, ya que de las estadísticas se desprende que de los inmigrantes, la tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres, con un 9.5 % y en el caso de los hombres corresponde al 4% en per-

sonas mayores de seis años. Los inmigrantes a Quito con un nivel de instrucción medio, sumaron un 45%. De éstos, la población masculina se registra en un 52% y un 40% aproximadamente corresponde al sector femenino. Aquellos que han logrado un mejor nivel de educación, primaria completa y en algunos casos la enseñanza media, creen tener mayores posibilidades para ingresar a la fuerza laboral "urbana"; esta sería la razón para que exista un mayor porcentaje de inmigrantes con nivel educativo medio.

Al analizar las características económicas del inmigrante, resaltan de manera clara las siguientes:

- Los inmigrantes de los últimos cinco años se encuentran realizando actividades y ocupaciones de baja productividad.
- Algunas investigaciones demuestran que la selectividad de los inmigrantes, con respecto a su educación y a sus recursos económicos, va desmejorando con el paso del tiempo. Las zonas rurales más atrasadas y más alejadas, actualmente son las que mayor número de inmigrantes aportan, en consecuencia, la situación social y económica de estas personas no es la mejor.
- Se ha comprobado que es bajo el porcentaje de menores de 12 años inmigrantes que no realizan actividades económicas, probablemente porque los padres dan prioridad a la educación de sus hijos y no admiten que desempeñen ningún trabajo; o, por una delaración errada al momento de la encuesta, en la que señalaron sólo ser estudiantes.
- En la población económicamente activa (PEA) de la población inmigrante a Quito y mayores de 12 años, la tasa de actividad económica es superior y en el caso de los hombres es tres veces más que la de las mujeres. Generalmente la población femenina se dedica a actividades tales como: quehaceres domésticos, estudios y jubiladas, etc.
- Los inmigrantes menores de 20 años, específicamente los estudiantes y los mayores de 60 años por diferentes razones como invalidez, jubilación etc., tienen poca o ninguna participación en la actividad económica.

- Resulta importante señalar que la tasa de actividad económica para los hombres inmigrantes comprendidos entre los 20 a 50 años, supera al 90% y la tasa femenina de ocupación, varía entre 20 y 32 % de la PEA. En todo caso, este último porcentaje demuestra que la mujer poco a poco se va incluyendo en el quehacer económico nacional.
- Existe una mayor cantidad de personas ocupadas entre las que tienen menos de 5 años de residencia, que las que han habitado más de ese tiempo.
- De la población económicamente inactiva de los inmigrantes de 12 años y más, muchos de ellos son jubilados, estudiantes o se dedican a otras actividades no remuneradas; dicha población representó el 27 % para los hombres y el 67.3 % para las mujeres.
- En la estructura de ocupación de los inmigrantes se encontraron diferentes actividades que desarrollan los habitantes, pero que por motivo de análisis y presentación se agrupan en cuatro sectores, de los cuales, el sector comercial: vendedores y trabajadores de servicios concentran el 37.8 %; y el sector de servicios: sastres, zapateros, ebanistas, mecánicos y conductores de transporte entre otros, representa el 45.5 %; al sector de los profesionales; técnicos, funcionarios públicos etc., le correspondió el 14.7 %; y, al sector otras ocupaciones el 2 %.

De esta manera se demuestra que al sector mayoritario corresponden personas que se dedican a los oficios manuales y de servicios, seguido por el sector de comerciantes y vendedores. En ambos casos, la economía de los habitantes depende de las disponibilidades de realizar un trabajo o tener algo para vender.

Al analizar el lugar de origen de los inmigrantes se tuvo los siguientes resultados:

- Los inmigrantes de Quito vienen de todo el país, el mayor porcentaje de inmigrantes corresponde a la provincia de Pichincha con un 20%; a la provincia de Cotopaxi le corresponde un 13%; Tungurahua e Imbabura con 18% respectivamente; de Chimborazo un 12%; de Guayas un 4%; de El Oro

un 3%; de las provincias de la Sierra suman un 8%; y, del resto del país un 4%.

El inmigrante que llega a Quito pasa de esta manera a formar parte inmediatamente de los sectores populares urbanos, identificándose con sus habitantes y aceptando las condiciones socio-especiales que le rodean. La población de Quito definida de esta manera y compuesta por propios y extraños, redefine su condición e inserción en la ciudad, asumiendo estrategias de supervivencia, como corolario a la ausencia de alternativas no sólo en lo que a vivienda se refiere, sino buscando mejorar sus condiciones de vida en todos los sentidos, que los posibilite eliminar en parte la segregación residencial.

2.1.2.- ESTRATEGIAS RESIDENCIALES DE LOS SECTORES POPULARES

La segregación residencial en la ciudad tiende a variar sustancialmente en su forma y contenido. Para los sectores populares significa enfrentar el dilema de su inserción a la ciudad, desde una situación de carencia absoluta de alternativas. La localización y el acceso a los mercados de tierras y de las viviendas, no significan para amplios sectores sociales, una alternativa de la libertad de escoger, por el contrario, una estrategia global de reproducción que toma cuerpo bajo tres formas fundamentales: la tugurización, las barriadas, y la migración temporal.

2.1.2.1.- La Tugurización

La tugurización se ubica en las zonas centrales, con una tendencia de desarrollo hacia el Sur, y es la estrategia tradicional con que los sectores populares acceden a la tierra y vivienda.

Esta estrategia resulta de un proceso social en el cual los sectores populares se ven obligados a incrementar el uso social del espacio, a través del hacinamiento y la densificación, por la necesidad de bajar los costos de inserción territorial y minimizar las distancias de los ámbitos productivos, aunque lleve a incrementar los niveles de hacinamiento a lo que ello supone. La tugurización se convierte en la única alternativa

frente a los altos precios de la tierra y de la vivienda. El tugurio tiene en la actualidad dos zonas importantes de expansión: la primera, el tugurio clásico ubicado en el centro histórico; y la segunda, el nuevo tugurio o tugurio alternativo, localizado en las partes periféricas del centro histórico.

En las dos zonas de tugurización viven aproximadamente 300.000 personas con densidades brutas cercanas a los 395 hab/ha, y en construcciones que no superan los tres pisos y que según la encuesta de hogares (1977-79), el 33.1% del total de las viviendas correspondía al tipo de cuartos en casas de inquilinato. Esta cantidad nos lleva a concluir que, fuera de estas zonas, también existen otros lugares con estas características, pero que aún no presentan una localización tal que pueda ser especificada como "espacio homogéneo".

De esta manera quedan sentadas las bases para una renovación urbana en la que nuevos usos del suelo desplacen el tugurio hacia la periferie del centro histórico y hacia la periferie de la ciudad, formando lo que hoy se conoce con el eufemismo de "barrios periféricos", y ello es posible gracias a que las sobreganancias que se logran con los nuevos usos del suelo (comercio, administración, banca) son superiores a las obtenidas por la vivienda tugurizada.

2.1.2.2.- Las Barriadas

En el período de mayor bonanza económica y el de mayor obra física ejecutada, es cuando paradójicamente, se incrementan los problemas urbanos que se querían resolver. Uno de ellos y quizás el más importante, ha sido la aparición de asentamientos humanos precarios en el conjunto de la periferie de la ciudad, al estilo de las fabelas de Río de Janeiro, de las villas miseria de Buenos Aires, de los pueblos jóvenes de Lima, del suburbio en Guayaquil.

Según un estudio realizado por el Municipio de Quito (1982) hasta ese año, existían 87 barrios reconocidos, aunque no legalizados, que ocupan un área de 2.842 hectáreas y con una población superior a los 200.000 habitantes,

lo cual significa el apareamiento de un sector social con atributos desconocidos. Su ubicación en los márgenes de la ciudad será originalmente de manera dispersa respecto a cada una de las unidades barriales y concentradas hacia sus interiores; configurando unidades residenciales compactas al interior y aisladas entre sí por porciones de terrenos definidos como vacantes.

Esta segunda estrategia se estructura sobre el hecho de que la ubicación periférica brinda costos de residencia relativamente más bajos que las zonas de tugurio, pero en contrapartida, en sitios precarios y con altos costos de servicios y equipamientos colectivos. Pero para ellos, la propiedad inmueble sirve más bien de ahorro que de medio de producción o de incremento de ingresos. Este sentido de la propiedad es explicable en gran parte por el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad, incluso deducido de la propia localización.

2.1.2.3.- La Migración temporal

Esta tercera estrategia residencial está en estrecha relación con la nueva funcionalidad que adquieren poblados y zonas aledañas a la ciudad. Se define a partir de la articulación que se produce entre la ciudad, con sus actividades urbanas y las zonas campesinas cercanas a Quito. Será en última instancia, la expansión de la economía urbana y la crisis de la economía campesina, actuando relacionadamente en un momento de alto desarrollo de las fuerzas productivas, principalmente las vinculadas a los medios de comunicación en general, que provocarán una expulsión sui-géneris de población excedentaria bajo la modalidad particular de la migración temporal.

La migración temporal es una estrategia que expresa, paradójicamente, un mecanismo de resistencia campesina a la modernización agraria y a la conversión de sus habitantes en urbanos. En otras palabras, " la identidad campesina, más que una real viabilidad económica, los lleva a conservar sus pequeñas parcelas, defender su vida en comunidad, aunque esto signifique transigir e integrarse parcialmente a los mercados laborales urbanos a través del mecanismo de las migraciones temporales".

La migración temporal es una de las manifestaciones que expresa la forma nueva que ha asumido la división del trabajo en la última década y, por tanto, de la relación campo ciudad.

Esta estrategia se desarrolla sobre la base del núcleo familiar, como unidad social, que establece una división del trabajo en su interior en términos de que el grueso de la familia se queda en la producción campesina, y el resto, una minoría, va a la ciudad buscando insertarse en la economía urbana. Ello acontece porque los procesos de modernización metropolitana exigen al núcleo familiar (campesino - pueblerino) una relación cada vez más mercantilista, los impuestos, los servicios públicos así lo determinan.

2.2.- LA VIVIENDA EN QUITO

En sociedades como la ecuatoriana el acceso a la vivienda se encuentra consagrado en la Constitución Política del Estado como un derecho, pero en la realidad la situación se presenta de manera diferente. Las posibilidades de acceso a la vivienda están determinadas por las leyes que rigen a la distribución de los productos; esto es, según la capacidad de pago que tenga la población y el precio de la mercancía al ser intercambiada, pero dentro de un mercado altamente regido por la oferta (allí surge uno de los componentes principales de la especulación) y de una demanda, estratificada socialmente por ingresos, que sobrepasan en mucho a la oferta. Mientras las necesidades de vivienda de la población se incrementan sustancialmente, las posibilidades de solventarlas se alejan aceleradamente, por cuanto sus ingresos tienden a contraerse mientras los costos de esta mercadería se expanden.

DE esta manera, la ciudad se encuentra en manos de la oferta, con lo cual la imagen que nos presenta es la de una urbe altamente diferenciada y estratificada, según las posibilidades que brindan los niveles de ingresos de la población.

Esta segregación residencial cobra materialidad al momento en que la organización territorial se ve constituida por ámbitos residenciales que expresan altos niveles de heterogeneidad que caracteriza al conjunto de la ciu-

dad. A no dudarlo los estratos altos y medios altos no presentan problemas en lo que a vivienda se refiere, sea para adquirirla, ampliarla o mejorarla; es más, la cambian y adaptan al gusto y al momento en que requieren. El problema grave y primordial radica en los sectores medios, y sobre todo en los populares, que se ven imposibilitados de solucionar sus más elementales necesidades y obligados a vivir en condiciones infrahumanas; aquí en este sector, se encuentra la inmigración, el hacinamiento y el déficit cuantitativo y cualitativo que afecta directamente a la sociedad. El espacio y su utilización definirán las características y la necesidad o no de dotar de vivienda a estos sectores.

2.2.1.- Características Socio - espaciales

Tal como se mencionó anteriormente la ciudad está segregada residencialmente en tres grandes zonas: aproximadamente corresponden a un estrato de población según sus ingresos.

Los sectores de altos ingresos tienen dos formas residenciales: vivienda en altura y vivienda unifamiliar.

La vivienda en altura tiene en la actualidad una fuerte acogida por la búsqueda de seguridad privada frente al auge de la delincuencia y violencia urbana; la escasez de suelo que se presenta, sobre todo teniendo en cuenta que la ciudad ha sido taponada en sus extremos norte y sur por la industria y sus desarrollos paralelos, así como por las condiciones topográficas del este y oeste que aún tienen peso en la conformación de la ciudad.

En suma, por las prácticas especulativas, por las limitaciones naturales de la implantación de la ciudad y por las características que asume la segregación urbana, los sectores de altos ingresos han tenido que transformarse en sus prácticas residenciales y empezar a vivir en altura o fuera del Quito consolidado.

La vivienda unifamiliar, con cierta reminiscencia de la casa de hacienda trasladada a la ciudad, tiene su manifestación más evidente en los valles que en la ciudad central. Es que allí las posibilidades de suelo

urbano son mayores, lo cual permiten que se confundan el consumo suntuoso con el ocio. Es interesante remarcar la diferencia de cobertura territorial que presentan en la "ciudad central" y en los valles; mientras en la primera su importancia cuantitativa es minoritaria, en la segunda, es todo lo contrario.

Los sectores de ingresos medios tienen acceso, por un lado, a los programas de vivienda masiva calificados como de interés social, económico etc., ofertados por las Mutualistas, el BEV, y el IESS, y por la empresa privada y, por otro lado, a un mercado capitalista bajo producción artesanal, dinamizado justamente a partir del petróleo, que le permite a este sector social comprar y arrendar vivienda multi o unifamiliares.

La forma fundamental de acceso será el préstamo, de manera que, en última instancia, lo que se tiene es una vivienda bajo la modalidad especial de alquiler (largo plazo). Esta población se ubica principalmente en zonas consolidadas o en proceso de consolidación.

Los sectores de ingresos bajos se ubican en la zona Sur y periférica de la ciudad; para ellos es todavía más difícil acceder a una vivienda. Esta es la razón por la cual, el Estado ha desarrollado políticas de vivienda a bajo costo de producción denominados de "bajo costo" o "vivienda económica", que han sido diseñados con la misma lógica del tugurio; esto es, optimizando al máximo el terreno a través de las elevaciones de las densidades habitacionales. Dos serán los mecanismos fundamentales: la reducción al mínimo vital del espacio de la tradicional vivienda y la saturación extremada del uso del suelo.

Si bien el capital comprometido en la construcción logra reducir costos con esta modalidad, ello no significa que el precio final siga igual suerte. A la hora de comprar un terreno para construir estos programas habitacionales la adquisición se hace con un precio de suelo relativamente bajo por ubicación y habilitación; pero que, cuando entra a formar parte del precio final de la mercancía vivienda, se incrementa sustancialmente por las rentas territoriales generadas por el mismo proceso productivo, potenciadas por las mejoras introducidas en el ciclo productivo.

2.2.2.- La utilización del suelo

Un primer acercamiento a la relación población/territorio a partir de su dinámica en la década del setenta, muestra que el crecimiento del área urbana es superior al de la población; mientras la superficie de la ciudad prácticamente se cuadruplica, la población no llega a duplicarse.

De allí que el crecimiento espectacular que presenta el área urbana, muy por encima del de la población, conduzca a una baja densidad global de la ciudad. La disminución de 115 hab/ha en 1970 a 68 hab/ha en 1980, no resulta exclusivamente de un requerimiento social real sino, más bien de una presión especulativa que recibe la tierra y el suelo urbanos.

No de otra manera puede entenderse que, del total del suelo considerado por el Municipio en 1980 como urbano, más del 50% se encuentra en condiciones de "vacante" o "libre" según definición del propio cabildo, pero que por uso y función efectiva es preferible definirlos como terrenos especulativos o de engorde.

El hecho de que se reduzca la densidad global de la ciudad no significa que todos los sectores y distritos que forman parte de ella tengan el mismo comportamiento. Por el contrario, se tiene más bien, que al interior de Quito se desarrolla una especie de redistribución territorial de la población, conducente a un proceso diferencial de densificación poblacional.

Por otro lado, al hacer un desglose del área ocupada por vivienda al interior de cada uno de los distritos, se observa una concentración tendencial que converge en el centro. Paradójicamente, la densidad más baja se produce en los lugares de mayor concentración de área destinada a vivienda; el distrito Norte (57.68 hab/ha de vivienda), en tanto que la densidad mayor se localiza en los distritos Centro y Centro-Sur, con primacía de este último (233.09 y 402.9 hab/ha de vivienda) respectivamente; la densidad intermedia se encuentra en los distritos Centro Norte y Sur (117.54 y 110.82 hab/ha de vivienda, respectivamente).

Estos hechos nos están demostrando:

- Que las modalidades de utilización del suelo que hace la vivienda, intensiva o extensiva, están en estrecha relación con su ubicación en la ciudad.
- Que existe un desplazamiento paulatino del lugar "clásico" del tugurio, del distrito Centro hacia su periferie, pero con mayor énfasis hacia el distrito Centro-Sur.
- Que la densificación y el hacinamiento se dirigen, consecuentemente hacia los distritos del Sur, fomentando la aparición de los barrios periféricos, con el agravante de que muchos de ellos aparecen como urbanización clandestina.

2.2.2.1.- La Urbanización clandestina

La urbanización clandestina adquiere caracteres alarmantes debido al crecimiento que ha experimentado. La importancia de esta modalidad de expansión de la ciudad se expresa en que para 1983 el número de barrios que corresponden a este tipo de asentamiento (48) representan más del 50% del total de los denominados "barrios periféricos" de la urbe; la población que albergan representa casi el 30% del total que residen en los "barrios periféricos" (aproximadamente 45.000 personas de acuerdo al último censo 1983); y el área, cerca del 50% (1.250 hectáreas) en relación con el mismo universo.

Estudios recientes en torno a la llamada "urbanización clandestina" señalan que en la década del sesenta se dan algunos casos que corresponden al tipo de asentamiento; sin embargo, dejan sentado también que es a partir de 1970 que se produce su proliferación y consolidación.

El carácter de "ilegalidad" que por lo general, se ha otorgado a este tipo de barrios, proviene de la constatación de hechos, principalmente de dos: la lotización y el asentamiento se producen sin el cumplimiento de las reglamentaciones y ordenanzas impuestas por la Municipalidad o el IE-RAC (según se inscriban dentro o fuera del perímetro urbano); el asentamiento se produce por lo general sin que las partes legalicen el traspaso de propiedad del predio.

La modalidad de acceso al suelo que nos ocupa se define también porque la demanda insolvente participa atomizadamente para conseguir el acceso a la propiedad; así como, un gran número de grupos con un número de miembros capaz de otorgar la rentabilidad deseada por el propietario. La urbanización clandestina es entonces un conjunto muy grande de casos singulares cuyas especificidades vienen a aparecer como los primeros obstáculos por superar.

2.2.2.2.- Tipos de Asentamientos Populares en Quito

Según un estudio no publicado, los rasgos esenciales de cada uno de los tipos de asentamiento son:

- Incorporación de antiguas poblaciones rurales (9 barrios). Debido al crecimiento continuo de la ciudad, se incorporan a la trama urbana poblaciones rurales formadas al rededor de las haciendas. Estas poblaciones que basan su formación en la necesidad de la cercanía a la fuente de trabajo, son mayoritariamente de conformación de este siglo, y comienzan a formar parte de Quito a inicio de la década de 1920.
- Ocupaciones inducidas (5 barrios), sin fruto de la acción de organismos estatales o de agrupaciones políticas que en determinada coyuntura histórica ofrecen la posibilidad de obtener un solar en sectores relegados de la ciudad. La época de inicio de su formación se ubica a fines de 1960 e inicios de 1970, debido a las condiciones económicas críticas.
- Incorporación de tierras de producción agrícola a la trama urbana (18 barrios), que por voluntad del IERAC o por voluntad de los propietarios produce una paulatina integración de tierras agrícolas a la mencionada trama urbana. La ubicación anárquica de la industria, el abandono de la producción agrícola, los huasipungos, se integran a la ciudad y sus pobladores se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en actividades urbanas. El mecanismo utilizado para dicha integración es el paulatino fraccionamiento de las tierras agrícolas en forma de lotes. Estos asentamientos se dan como influencia de la reforma agraria impulsada en 1963.

- Ocupación paulatina (7 barrios), se produce siempre en la periferia de la ciudad en tierras abandonadas por sus propietarios, ya sea por características topográficas difíciles o por ser tierras malas. Toman estos lugares como sitio de vivienda, los obreros y subocupados por razones de cercanía al trabajo u ocupación, como los mercados, plazas, fábricas, etc.
- Lotización de planificación limitada (48 barrios), los propietarios de grandes y medianas extensiones de tierra ubicadas en la periferia de la ciudad inician, ya sea directamente o a través de intermediarios, el loteo de tierras con o sin participación profesional. Como mecanismo utilizan la formación de pre-cooperativas, para luego de obtenidos los permisos correspondientes formar las cooperativas. La época identificada para el inicio de su formación es de 1970 en adelante.

2.3.- DEFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO Y CUALITATIVO EN QUITO

La vivienda particular en Quito se encuentra clasificada, según el censo de 1982, en las siguientes categorías: casa o villa, departamentos, cuartos en casa de inquilinato, mediagua, rancho o covacha, choza, y otros locales no destinados para vivienda.

El número total de viviendas para el año de 1982 ascendió a 200.655 de las cuales 194.740 se encontraban ocupadas y 5.915 estaban desocupadas, desconociéndose la razón por la cual estas viviendas estaban sin ser utilizadas.

Dentro de las categoría utilizadas para la clasificación de la vivienda; el mayor número de unidades les correspondió al tipo de vivienda denominada casa o villa, con un porcentaje aproximado del 32,7% del total de las viviendas; seguido muy de cerca por el tipo de vivienda denominada departamento, al que le correspondió un porcentaje del 29,3%; el menor número de viviendas registradas se ubicó en el tipo denominado choza al que le correspondió un 0.08%; seguido por el denominado rancho o covacha con un 0.3%, datos que se observan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 15
VIVIENDAS PARTICULARES O COLECTIVAS CANTON QUITO AREA URBANA 1.982

TIPO DE VIVIENDA	TOTAL DE VIVIENDAS	%
Viviendas particulares y colectivas	200.655	100
Viviendas particulares	200.240	99,8
Casa o villa	65.593	32,7
Departamento	58.725	29,3
Cuartos en casa de inquilinato	49.763	24,8
Mediagua	20.948	10,4
Rancho o covacha	711	0,3
Choza	164	0,08
Otro	1.381	0,7
Locales no destinados para vivienda	449	0,2
No declarado	2.506	1,25
Viviendas colectivas	415	0,2

Fuente: III Censo de Vivienda 1982 INEC

Elaboración: propia

De los resultados observados se desprende que el tipo de vivienda predominante en la ciudad es el de casa y de edificios de departamentos, lo que significa que las soluciones habitacionales no se han masificado y la población vive con la comodidad y holgura necesaria que brindan las soluciones habitacionales unitarias.

2.3.1.- Déficit cuantitativo

Siguiendo la metodología anterior con la que se realizó el cálculo del déficit a nivel nacional, en el caso de Quito, necesitamos los siguientes datos: número de viviendas, número de hogares y el porcentaje de hacinamiento. De esta manera podremos obtener el déficit o superávit de la

vivienda del año 1982. Cabe resaltar que el III Censo de Vivienda, considerado como unidades habitacionales a los cuartos, covachas, chozas, mediasguas, que si bien pueden brindar algún grado de protección y permitir realizar actividades dentro de cierta privacidad, distan mucho de ser consideradas como viviendas verdaderas, adecuadas y sobre todo que cumplan con los requisitos de comodidad, funcionalidad y durabilidad. Sin embargo, se las analiza por ser datos estadísticos que ayudan a tener una mejor apreciación de la realidad actual.

CUADRO N° 16
DEFICIT DE VIVIENDA EN QUITO

VARIABLES	1.982
Población	890.355
Tamaño de hogar promedio	5.381
Número de hogares	165.462
- Número de Viviendas	200.655
Déficit negativo = Superávit	35.193
+ Hacinamiento solo (3.49%)	7'003
Superávit cuantitativo	28.190

Fuente: IV Censo de Población y III de Vivienda 1982

Elaboración: propia

Del cuadro anterior se desprende que el superávit de vivienda resulta de considerar que los integrantes de un hogar corresponden a 5.38 miembros, aunque probablemente este dato sea menor, sin embargo no se lo podría considerar inferior que 5 personas, ya que realmente, el país cuenta con altos índices de nacimiento, especialmente en Quito. El tamaño de hogar para el año 1982 probablemente se ubicó en 4.56 miembros por hogar, para que el superávit sea cero, y muy por debajo de 4.5 miembros para que el déficit no se presente.

Vale resaltar además que los tipos de vivienda catalogados como rancho o covacha, que a criterio de muchos no son viviendas, participan en el to -

tal de viviendas con un porcentaje bajísimo que no alcanza al uno por ciento (0.38 %), por lo que se vuelven valores pequeños, casi despreciables.

Un porcentaje considerable y significativo es el correspondiente al tipo de vivienda de cuartos en casas de inquilinato (24.8%), donde un alto porcentaje de los mismos no cumple con las características de vivienda.

2.3.2.- Déficit cualitativo

La realización de las necesidades humanas que se dan en la vivienda son medidas por el mayor o menor grado de satisfacción de las mismas por parte de los usuarios, los criterios de calidad o cualidad vienen valorados por los parámetros establecidos en el primer capítulo y que se resumen en los siguientes:

- a) Tipo.- se refiere al tipo de vivienda.
- b) Calidad.- medido por los materiales de construcción.
- c) Hacinamiento.- medido por superficie/habitante y número de miembros por número de piezas.
- d) Disponibilidad de servicios.- medido por la disponibilidad de luz, agua y servicios.

2.3.2.1 Déficit de vivienda por tipo

Este parámetro se refiere al tipo de vivienda y se consideran como viviendas aceptables a los tipos identificados como casa o villa y los departamentos, desechando a las siguientes categorías: mediagua, rancho, choza y otros, por no considerarlos aceptables.

Tomando como base al tantas veces mencionado Tercer Censo de Vivienda y al Cuadro N° 15 del presente trabajo, vemos que, el 63,41 % (127.239 viviendas) satisfacen las necesidades según el tipo de vivienda y el 36.59 % (73.416 viviendas) no. De esta manera el déficit de vivienda que necesitaría alguna solución se ubica en el número de 73.416 unidades habitacionales.

2.3.2.2.- Déficit de vivienda por calidad

Como ya enunciamos el parámetro de calidad medido por los materiales de construcción nos sirve para identificar la calidad de la vivienda. Se consideran los siguientes materiales:

- 1) Concreto o ladrillo
- 2) Ladrillo y madera
- 3) Caña
- 4) Adobe.

En este caso se presentan dos alternativas: en la primera, se aceptan todos los materiales sin desechar ninguno; y, en la segunda consideramos a la caña y al adobe como materiales no aceptables. Un estudio realizado por el proyecto ISS-PREALC ubica los siguientes porcentajes para las dos alternativas: para la primera, el 59,5% cumple con los parámetros de calidad, y en la segunda, el 46,3% cumple con tales requerimientos de calidad.

- En la primera alternativa, del total de viviendas de Quito, 119.389 no son deficitarias y 81.265 sí lo son. De esta manera el déficit por calidad de vivienda es del 40.5%.
- En la segunda alternativa, del total de viviendas de Quito, 92.903 no son deficitarias y 107.751 sí lo son. De esta manera el 53.7% corresponde al déficit por calidad de vivienda.

2.3.2.3.- Déficit de Vivienda por hacinamiento

En este parámetro se mide la superficie/habitante, es decir, la superficie total de construcción, dividida para el número de miembros de la familia y la relación número de miembros por número de piezas; es decir, el indicador de hacinamiento, según el número de cuartos.

El indicador superficie/habitante que se considera como ideal es de siete metros cuadrados por persona (7 m.2); según el estudio mencionado anteriormente, el 61,5% de viviendas cumplen con este parámetro. De esta forma 123.402 viviendas no son deficitarias y 77.252 sí lo son. El déficit por este criterio se ubica en el 38.5%.

El indicador Número de miembros por el número de piezas que se considera aceptable es el de dos personas. Según el mismo estudio, se ubica al 50.4 por ciento de viviendas como que cumplen con este requisito. En esta forma, en Quito existen 101.130 viviendas que no son deficitarias y 99.525 que sí lo son. El déficit por este concepto se ubica en el 49.6%

2.3.2.4.- Déficit de Vivienda por Servicio

En este parámetro se ubica a las viviendas por la disponibilidad de servicios como luz, agua y servicios higiénicos que en condiciones adecuadas abastecen a las viviendas. Según el estudio ISS-PREALC las viviendas que en Quito están abastecidas alcanzan a un 95.9% por la electricidad, a un 76.8 % por agua potable y a un 79.6% por servicios higiénicos.

De esta perspectiva 192.428 viviendas no son deficitarias del servicio de luz eléctrica y 8.226 sí lo son. El porcentaje deficitario por este concepto es del 4.1%. En cuanto al servicio de agua potable, 154.103 viviendas disponen de este servicio y 46.551 son deficitarias. El porcentaje de déficit en este aspecto es del 23 %. Y en lo relacionado con la disponibilidad de servicios higiénicos, 159.721 viviendas no son deficitarias y 40.934 sí lo son. El déficit por este concepto es del 20.4%.

CUADRO N°17
DEFICIT DE VIVIENDA SEGUN CRITERIO CUALITATIVO
QUITO 1982

CRITERIO	NUMERO	PORCENTAJE CON RELACION AL PAIS
Tipo de vivienda	81.265	33,91
Hacinamiento	77.525	40,5
Servicios: Agua	46.551	29,46
Luz	8.226	14,00
S.H.	40.930	52,3

Fuente: III Censo de Vivienda, 1982

Elaboración: propia

Resumiendo la problemática habitacional en Quito, vemos, que de continuar la Ciudad con una tasa de crecimiento promedio actual (4.2%) la población aumentará un número promedio de 51.822 habitantes por año, que representa un aumento de 9.632 hogares, que demandarán un igual número de viviendas.

El déficit cualitativo más importante a ser solucionado en la Capital corresponde al tipo de vivienda, que implica mejorar las cobachas, mediaguas, chozas o ranchos en un número aproximado de 81.265 viviendas, reconstruyendo o adecuando sus características.

Cabe resaltar las coincidencias que existen entre la situación nacional de vivienda y la situación de Quito, probablemente se deba a la marcada influencia que tienen las grandes urbes en el ámbito del país, convirtiendo sus problemas en problemas nacionales.

C A P I T U L O I I I

3.- LA RESPUESTA DE ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

En los capítulos precedentes se ha establecido con claridad el entorno socio-económico que rodea a la problemática habitacional, tanto en lo nacional como en Quito en particular; el acelerado proceso de urbanización producido durante las décadas de los años 50 y 60 que evidencia la causa fundamental de que el crecimiento urbano antes señalado se origina en las migraciones, sin menospreciar desde luego, la expansión natural a la que está sujeta toda ciudad y especialmente la capital del Ecuador.

La primera consecuencia lógica del proceso de urbanización descrito es el apareamiento de una acentuada demanda de vivienda. El problema vivien- dista había tomado tales dimensiones que obligó al Estado e incluso a orga- nismos internacionales, a adoptar emergentes políticas con miras a su solu- ción; para ello se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las Asociaci- ones Mutualistas y se impulsó el Sistema Cooperativo. La creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en el año de 1963, significó ciertamente la primera acción política para encarar el problema habitacional en forma sis- temática, puesto que si bien las instituciones de Seguridad Social desde 1942 construyeron viviendas en Quito y Guayaquil, éstas fueron dedicadas en su mayoría a la clase media, razón que motivaría al BEV a mostrar ini- cialmente interés por la vivienda popular, aunque su propia estructura ban- caria le llevó a tornarse en un constructor de vivienda para la clase me- dia, puesto que este grupo social cuenta con mayores posibilidades para pa- gar un crédito.

3.1.- POLITICAS DE VIVIENDA

3.1.1.- Políticas de Vivienda en los Gobiernos Militares

En el año de 1972, el General Guillermo Rodríguez Lara proclamaba los ideales del nuevo gobierno y decretaba la vigencia de la Constitución Política de 1945, la más progresista expedida en el Ecuador hasta ese mo -

mento y posteriormente definía su filosofía de gobierno como: Revolucionaria, Nacionalista, de Desarrollo Autónomo, Social, Humanista y Disciplinado.

En la misma filosofía se declaró que la vivienda debía desempeñar una función social y constituir uno de los elementos básicos, que efectivamente mejore el nivel de vida del individuo y de la comunidad, definición que sirvió de fundamento para el programa de vivienda que formó parte del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, documento técnico llamado a concretar la filosofía del Gobierno.

Al Programa de Vivienda se lo ubicó en el capítulo Décimo del Plan, señalando entre sus objetivos, el buscar la participación de sus beneficiarios para la solución de su problema habitacional en términos de trabajo y ahorro; los asentamientos debían también constituirse en el incentivo para lograr la cohesión social, que permitiría la formación de grupos hacia los cuales se puede llegar fácilmente con programas de desarrollo social; es decir, había el empeño de crear un espíritu comunitario y participativo.

La meta máxima a la que se aspiraba era la construcción de 282.000 unidades nuevas para cubrir el incremento de la demanda demográfica, las necesidades de reposición estimadas y la reducción del hacinamiento. Se estimaba que el cumplimiento del programa demandaría la suma global de s/ 6.254,000 millones de sucres de 1972, los mismos que serían invertidos en los siguientes rubros: mejoramiento habitacional 300 millones (4.7%) ; nuevas viviendas completas 2.595 millones (41.4%); nuevas viviendas mejoradas 2.208 millones (35.5%); nuevas viviendas básicas sin incluir la vivienda rural 1.078 millones (17.2%); y, vivienda tradicional 72.5 millones (91.4%).

La ejecución del programa demandaba coherencia en el sector público, por lo que se retomó alguno de los lineamientos institucionales del Plan Decenal, de los años 60, particularmente cuando se afirmó que es indispensable la creación de un "Organismo Nacional" encargado de ejercer la función de vivienda, con suficiente autoridad para influir en las esferas de actuación de las instituciones del sector público o financiadas con fon -

dos públicos, así como también orientar y promover las inversiones privadas hacia los objetivos y metas del programa. Este organismo, al que se denominó Instituto Ecuatoriano de Vivienda, debería adscribirse al Ministerio de Previsión Social y se integraría por un Directorio compuesto por funcionarios del Estado.

Nuevamente surgió la idea, al igual que en el Plan Decenal, de un Fondo Financiero Nacional de Vivienda que se constituiría con el capital del BEV, los aportes anuales del Gobierno, las contribuciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Sistema Mutualista, como también de empréstitos internos y externos, así como de la recuperación del crédito. La variante con el Plan Decenal estribaba en que el Fondo concedería créditos a los promotores de vivienda social, como por ejemplo: al Mutualismo, empresarios, constructores y de modo preferencial a las cooperativas del ramo y otras modalidades asociativas con igual finalidad.

Otra novedad particular del programa radicaba en la propuesta de expedir una Ley de Vivienda con los siguientes ámbitos de regulación: precios y calidad de materiales de construcción, condiciones y requerimientos para el otorgamiento del crédito, tipos de viviendas a los cuales se otorgarían préstamos del Fondo Nacional. Así mismo se propondría estímulos al desarrollo de la industria de la construcción y de la investigación tecnológica encaminada a la utilización de materiales locales de construcción. La Ley regularía el uso de áreas de lotes de construcción y las categorías de vivienda, procuraría la ampliación del sistema mutualista mediante estímulos, la intervención de las Municipalidades en programas de vivienda social particularmente a través de la expedición de normas de urbanización, y finalmente impulsaría la coordinación entre los diferentes programas que se vinculan a la promoción del desarrollo comunal.

La verdad es que la riqueza petrolera permitía acariciar una buena expectativa de gobierno. En el año 1978, exactamente el 23 de febrero, se creó la Junta Nacional de la Vivienda, entidad cuyas acciones vivendistas determinan la presente etapa de vivienda.

La creación de esta Junta, permitió un avance significativo en la eje-

cución de programas de vivienda, y sobre todo, cierta coherencia administrativa, ya que por fin, luego de muchos años se logró contar con una institución directora de la construcción masiva de la vivienda en el país. La Junta Nacional de la Vivienda y el Plan de Transformación y Desarrollo, como ha sido habitual en el país, no mantuvieron precisamente mucha armonía; sin embargo algunas metas del Plan se cumplieron.

En esta época, la Junta Nacional de la Vivienda / Banco Ecuatoriano de la Vivienda, los mayores constructores de vivienda en el país, realizaron apenas 22.669 viviendas, además de mantener los niveles más bajos de vivienda popular, a lo cual se añade que los resultados de la intención de lograr la participación organizada de los beneficiarios en términos de trabajo y de ahorro fueron muy reducidos; apenas en un bajo porcentaje se logró implantar la autoconstrucción; más aún, el ahorro popular, por efecto de los condicionantes del BEV y las Mutualistas, terminó beneficiando a las clases medias y altas e incluso se invirtió en otras actividades productivas y especulativas.

Las ciudades de Quito y Guayaquil, siguieron siendo las ciudades mayormente beneficiadas por los programas de vivienda, puesto que el 77% de las unidades construidas fueron localizadas en estas dos ciudades, aunque algo hicieron, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Mutualistas, por distribuir mejor la construcción en todo el país. El fenómeno descrito tampoco favoreció el control del crecimiento urbano que, por obvias razones, siguió localizándose con mucha fuerza en la capital y el puerto.

Los sectores empresariales privados mantuvieron su permanente apatía, ya diagnosticada en el Plan Cecenal de Desarrollo, en lo que tiene que ver con la vivienda de interés social. La ley de Vivienda no fue expedida ni siquiera en el Régimen Constitucional, menos aún otros instrumentos jurídicos que permitieran controlar las prácticas especulativas y decrecer los costos de construcción, que incluso experimentaron un alza apreciable entre 1973 y 1976, contribuyendo con ello al incremento de la inflación. Apenas se llegaron a cubrir un 2% los programas de vivienda rural planificada.

El déficit por hacinamiento no parecería bajar sensiblemente, e inclu-

so hay datos confusos en la evaluación. En lo que se refiere a agua potable y alcantarillado, programas complementarios del de la vivienda, aunque tuvo relativo éxito puesto que se logró una cobertura de un 45% a nivel urbano, un 13% a nivel rural en agua potable y un 35% y 11% respectivamente en alcantarillado, todavía se hallaba rezagado para las exigencias nacionales en esta materia.

3.1.2.- Políticas de Vivienda en los Gobiernos de Roldós y Hurtado

El modelo político de la Dictadura, se agotó rápidamente, en cuatro años el General Rodríguez entregó el poder al Triunvirato Militar, quienes inmediatamente iniciaron el proceso de reestructuración jurídica que llevó al País nuevamente a la vida constitucional. Luego del proceso electoral se consagró el triunfo del binomio Roldós-Hurtado, quienes exhibieron a la ciudadanía ecuatoriana un programa denominado "Veintiún Bases Programáticas", que en resumen señalaban como fundamento de la próxima labor política gubernamental a la Justicia Social "llamada a terminar con los privilegios y desigualdades, ofreciendo iguales oportunidades para todos", constituyendo este planteamiento, además, de marco referencial y totalizador para el resto de las bases programáticas.

Los fundamentos principales del accionar del gobierno democrático se asentaban en: la Planificación, la Reforma Administrativa, el Desarrollo Rural, la Promoción y Organización Popular, el Desarrollo de la Infraestructura Física y Social necesaria, entre otros. Las veintiún bases programáticas para plasmarse en la realidad requerían de un instrumento de planificación técnicamente concebido. Por ello, una vez instalado el Gobierno del Presidente Roldós, presentó el Plan Nacional de Desarrollo, que regiría entre los años 1980-1984.

El Programa de Vivienda se encuentra en el tomo III, que lleva por título general "Políticas y Programas Sectoriales; Desarrollo Social", que tiene entre sus objetivos "mejorar la calidad de vida de la población, dando alta prioridad a la prestación de los servicios de Educación, Vivienda y Salud", deduciéndose que, entre otras cosas, la realización de la justicia social significaba dotación de vivienda, como servicio, es decir que tal

acción se encontraba, definitivamente, entre las obligaciones del Estado, con lo cual se avanza conceptualmente más allá de donde habían llegado los dos anteriores planes de desarrollo, que incluían también capítulos dedicados a la vivienda, estableciéndola como un derecho social de los habitantes del país.

Enmarcado en este espíritu es que el programa de vivienda señala sus objetivos, estrategias y metas, aunque previamente diagnostica la situación del problema habitacional hacia 1979 en los siguientes términos:

El problema de la vivienda es de naturaleza estructural, está íntimamente relacionado con el crecimiento poblacional y es parte integrante del desarrollo urbano y rural; la oferta actual de vivienda, ha estado y está dirigida a grupos de ingresos altos y medios, lo cual deja a la gran mayoría de la población del país sin acceso a ella. Aunque las estadísticas sobre producción de vivienda sean insuficientes, el déficit estimado para 1979 estaba por el orden de 800 mil unidades habitacionales, considerando en esta suma el déficit cualitativo y cuantitativo. En el problema habitacional, vale revelar que la formación de nuevos hogares incrementa la demanda anual de 42 mil viviendas a las que se deben agregar estimaciones sobre la reposición del patrimonio (por obsolescencia y cumplimiento del período de vida útil) aspectos que expresan por sí solos la gravedad del problema habitacional. 4

En cuanto a objetivos se refiere, nos encontramos con una importante definición que denota el sentido de realidad que se pretende tener a través del programa, cuando se dice: "... conseguir condicionantes mínimas de habitabilidad para los pobladores de asentamientos humanos concentrados en base a una conceptualización del problema habitacional, tratando a éste como un factor preponderante para la estructuración de los espacios urbanos nacionales."⁵

En esta definición nos encontramos con la valorización de la vivienda como factor de desarrollo económico, pero no sólo de la vivienda en general, sino de la que podría ser llamada "de interés social" .

⁴CONADE, Plan de Desarrollo del Gobierno Democrático, Tomo III, Programa de Vivienda, pág. 147

⁵CONADE, Op. cit., Tomo III, Programa de Vivienda, pág. 148

Manteniendo la filosofía de posibilitar la construcción de viviendas baratas, las estrategias pretenden ser orientadas de distinta manera al modo como se las había planteado en los programas de vivienda aplicados anteriormente, debiendo tener en consideración por lo tanto las siguientes variables: ingresos familiares, capacidad financiera de las entidades viviendistas, la tierra urbana disponible, el modelo de la vivienda a ejecutarse, los materiales y técnicas a utilizarse en la construcción, etc. Si a estas intenciones se agrega el énfasis en la coordinación con los programas de infraestructura urbana, el contar con criterios claros sobre la utilización del recurso tierra, el estudio de materiales de construcción y tecnologías reductoras de costos, como también de la organización social, ya se trate de apoyo a la construcción en sí o para la organización del nuevo asentamiento, se observó que el conjunto del programa era bastante coherente, abriendo un camino factible para su aplicación, aunque, más allá de toda metodología, el financiamiento global sería el gran escollo.

Entre las políticas, al igual que en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, el programa de vivienda del régimen democrático, determina la necesidad de expedir una Ley de Vivienda, la misma que ya no tendría como objetivo la ambiciosa meta de conseguir "una reforma urbana", pero sí al menos intentaría organizar adecuadamente al sector socio-económico viviendista del país, para lo cual la Ley debía contar con estipulaciones sobre:

- condiciones de tenencia y uso de la vivienda;
- condiciones de compra-venta de aquellas viviendas adquiridas a través de préstamos del BEV, IESS y Mutualistas; y
- crear los incentivos y políticas definidas para el desarrollo viviendista en el país, acorde con los Objetivos del Plan de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Las siguientes políticas van encaminadas a demandar de los Municipios un mayor apoyo a la gestión viviendista en el Ecuador, acogiendo, entre otras cosas las normas mínimas de urbanización que la JNV debía promulgar, cuya orientación sería la de bajar los costos y agilizar los trámites en todo lo que tuviere que ver con la vivienda social. Se insiste también so

bre la necesidad de fortalecer institucionalmente a la Junta Nacional de la Vivienda.

De las actividades realizadas en el quinquenio del Gobierno Democrático de los Presidentes Roldós y Hurtado, muchos fueron los logros alcanzados quedando con todo, algunas actividades por realizar. Durante los dos primeros años de la ejecución del Plan, Quito y Guayaquil, se beneficiaron, al igual que antes, más que las otras ciudades y provincias del país. Aunque hay una justificación para este comportamiento, por el hecho de su descomunal crecimiento poblacional con respecto a los otros centros poblados, esto conlleva el alejamiento de la posibilidad señalada en el Plan de construir una jerarquía en asentamientos humanos, donde las ciudades intermedias aliviarían la polarización poblacional de la Capital y el Puerto.

No se ha logrado generar proyectos económicos productivos, existiendo en algunos casos escasez de recursos. El BEV y la JNV no han creado la unidad técnica deseada para obtener una mejor producción de materiales de construcción y permitir la creación de pequeñas empresas con sectores populares organizados que a su vez hubiesen generado actividades productivas colaterales. Tampoco se han sistematizado las labores de investigación encaminadas a generar desarrollo tecnológico, tan necesario para diseñar modelos de vivienda popular y rural. Con todo aparecen inicios importantes en esta materia.

En lo que se refiere a la coordinación interinstitucional, si bien se han realizado esfuerzos, los resultados aún no son suficientes, puesto que no se ha encontrado el añorado mecanismo de coordinación entre una entidad de servicio como son la JNV y el BEV y las instituciones crediticias, como el IESS y particularmente las Mutualistas y Bancos privados.

Por último vale señalar que si bien han existido programas sustentados en la filosofía social de la política de la vivienda formulada en el Plan Nacional de Desarrollo, no se ha logrado un plan nacional de vivienda debidamente estructurado, especialmente por la falta de visión y decisión de Municipios y de las empresas de servicios públicos.

Tampoco lamentablemente, y de acuerdo a las intenciones del Plan, pese a haberse construído masivamente viviendas no se logró cambios estructurales fundamentales en la tenencia de la propiedad urbana, que a la postre ha seguido manteniendo su tendencia a la concentración en pocas manos, en la medida en que junto a los programas de vivienda no se llevaron a cabo eficientemente los de promoción popular, que, conforme postulaban las veintiún bases programáticas, buscarían el acceso masivo a la propiedad.

3.1.3.- Políticas de Vivienda en el Gobierno Actual

El actual Gobierno, presidido por el Ing. León Febres Cordero, concentró sus esfuerzos por dotar de techo, que juntamente con pan y empleo fue ron sus ofrecimientos en la campaña electoral. Sin embargo las condiciones y los factores externos e internos pusieron en estos años al Ecuador en una de las peores crisis económicas que se hayan soportado, por lo que muchos de los objetivos y políticas tendientes a lograr un nivel de desarrollo más alto y satisfacer las necesidades de amplios sectores poblacionales quedaron en enunciados teóricos. En lo relacionado concretamente con la vivienda, el Presidente, conformó una comisión especial, formada por personas de reconocida solvencia y conocimientos que se pusieron al frente para llevar adelante la política vivierendista.

Siguiendo los lineamientos trazados y pese a muchas dificultades encontradas, se llegó a definir un Plan, sencillo pero concreto en respuesta inmediata al viejo problema, de dotar de vivienda a amplios sectores de la población y que se tradujo en el Plan Techo.

El Plan Techo se convirtió en el instrumento de ejecución del programa de vivienda concebido por el Ing. León Febres Cordero, como uno de los principales objetivos de sus proyectos de gobierno en el que se contemplan las posibilidades realizables que permitan mejorar el apremiante y progresivo déficit cuantitativo de vivienda. Atendiendo al hecho real y comprobado de que el sector más afectado de la población es el que cuenta con menores recursos tanto en las áreas urbanas como en las rurales, el Gobierno dispuso que la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), conjuntamente con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), en cumplimiento de sus

funciones específicas, dediquen sus esfuerzos preferentemente hacia la ayuda a las clases más necesitadas para así dar cumplimiento a los esfuerzos gubernamentales en la construcción de vivienda de interés social.

Para la realización de los propósitos del Plan Techo diseñó algunos tipos de vivienda de interés social, que fueron catalogados de la siguiente manera:

- V1.- Unidad Básica, integrada por una estancia inicial de 21 metros cuadrados, provista de servicio higiénico independiente.
- V2.- Casa con un dormitorio, a la que corresponde un área de 28 metros² y un costo máximo de 53 S.M.V.
- V3.- Casa con dos dormitorios, en un área de 36 metros cuadrados y un costo máximo de 64 S.M.V.
- V4.- a) Casa de tres dormitorios, área de 45 metros cuadrados y costo máximo de 75 S.M.V. para Quito y Guayaquil.
- V5.- b) Casa de tres dormitorios, área de 45 metros cuadrados y un costo máximo de 70 S.M.V. para el resto del país.

El Plan Techo dispone de cuatro formas de financiamiento a través del BEV :

- a) Préstamos a constructores que dispongan de terrenos urbanizados y proyectos aprobados por los respectivos municipios.
- b) Préstamos a cooperativas que posean terrenos con las mismas condiciones antes anotadas.
- c) Contratos de Asociación en Consejos Provinciales y Consejos Cantonales u otras entidades que también dispongan de terrenos utilizables.
- d) Los tradicionales Contratos Directos con constructores en terrenos del BEV.

Otros aspectos que contempla el Plan Techo tienen que ver con los aspectos tecnológicos usados para la construcción así como el empleo de materiales, la comercialización de las viviendas, etc. sin llegar a definir las particularidades de estos aspectos que tienen profunda significación para solucionar el problema de la vivienda.

Los resultados del Plan Techo han sido modestos ya que no se ejecutaron

debidamente, entre otras razones por el desinterés de los constructores privados, la falta de recursos financieros, el crédito limitado e indiscriminado, los trámites burocráticos engorrosos y lentos, escasez de materiales de construcción, precios inestables de estos materiales, mano de obra sin especialización e inseguridad social determinada por las invasiones a terrenos y viviendas del propio Estado.

Los hechos descritos, unos más otros menos, son causa indiscutible para que el Plan Techo no haya sido aplicado por parte de la Junta Nacional de la Vivienda y en el futuro será aún más difícil la gestión de la empresa privada en este campo de la vivienda. Sin embargo la JNV-BEV han continuado celebrando contratos de construcción con empresarios privados, aunque algo limitados por el monto a contratarse; lo que no ha permitido cumplir con la meta trazada por el actual Gobierno de construir 120 mil soluciones habitables en el presente cuatrienio.

Las concepciones políticas, filosóficas, económicas de los gobiernos actuales han demostrado ser impotentes ante el grave problema de la vivienda, ya que las soluciones o alternativas planteadas no han sido eficaces para atenuar parcialmente el déficit habitacional. Dentro de este panorama, hasta cierto punto desalentador, las Instituciones vivendistas han jugado un papel preponderante, y a mi criterio, siguiendo los lineamientos generales preparados para el sector, han hecho lo mejor que han podido; el que no hayan alcanzado niveles aceptables de solución, no implica que no hayan desarrollado sus actividades, razón por la cual pasaré a analizar a las más importantes y que inciden directamente en la ciudad de Quito.

3.2.- LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Es el organismo más relevante del área y aunque lejos aún de sus funciones y atribuciones de ser la entidad apropiada para llevar adelante la ejecución masiva de vivienda, al menos ha permitido romper el fuerte tabú que constituía la intervención del Estado en el sector vivienda.

Lamentablemente el Gobierno que estableció la Junta Nacional de la Vi-

vienda no quiso concretar medidas en lo relativo al Desarrollo Urbano, sin embargo, del estudio de las atribuciones del organismo se desprende el hecho, de que existiendo voluntad política, al menos se podrían fortalecer los grupos populares gestores de vivienda.

Algunas de las disposiciones legales tanto del Decreto de creación como de la Ley Orgánica de la Junta, nos permiten inferir su comportamiento institucional.

La Junta Nacional de la Vivienda fue creada mediante Decreto Supremo N° 162 publicado en el Registro Oficial N° 253 del 23 de febrero de 1973. En este instrumento jurídico se le caracteriza a la Junta como entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, y cuya finalidad es la formulación de la política de vivienda, así como la coordinación de actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como del privado, con lo cual ante todo se pierde el temor a la intervención directa del Estado como constructor de vivienda de interés social.

Se especifica en esta Ley de creación la integración de la Junta. Su Ley Orgánica expedida mediante Decreto Supremo N° 599, publicado en el Registro Oficial N° 319 de 4 de Junio de 1979, en el Art. 1° ratifica las características de la Junta, esto es, entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República.

En los literales del Art. 2° se especifican sus atribuciones. Siete de ellas se refieren a la planificación, estudio y coordinación en el campo vivendístico: desde la programación de la política nacional de vivienda hasta la planificación de nuevas poblaciones, incluyendo investigaciones en las facetas de construcción de vivienda. El otro grupo de atribuciones se refiere al campo de la gestión, esto es, a la supervisión y control del Banco de la Vivienda, la promoción y estímulo a las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito y Cooperativas para la Vivienda. Concomitantemente constan atribuciones atinentes a la organización interna de la Junta.

En otra de las disposiciones se establece la conformación de la Junta cuya presidencia corresponde al representante del Presidente de la Repú -

blica y que está acompañado por Vocales de los ministerios de Finanzas, Salud y Defensa, el Director Técnico del CONADA, un delegado del IESS, uno del IERAC, uno de la Asociación de Municipalidades. Además un representante del Mutualismo, y con voz informativa el Gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

El funcionamiento efectivo de la Junta se prevé con la existencia del Directorio, Presidencia, Nivel asesor y nivel operativo. El nivel asesor cuenta con Dirección General, Dirección de Planificación, Dirección de Asuntos Legales y Dirección Administrativa.

El financiamiento de la Junta se canaliza principalmente con los fondos constantes en la partida correspondiente del Presupuesto General del Estado. El presupuesto lo aprueba el Presidente de la República.

La Ley Constitutiva dedica tres artículos para especificar las relaciones entre la Junta y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, correspondiéndole al segundo la función crediticia y financiera dentro del quehacer viviendístico. En cuanto a lo institucional la relación es más estrecha ya que el Presidente de la Junta es miembro nato y Presidente del Banco.

3.3.- EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Fue creado el año 1963 y las finalidades que se le asignaron fueron:

- a.- Desarrollar una política tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural, mediante la acumulación de los fondos destinados a la construcción y mejora de la vivienda barata.
- b.- Realizar programas de construcción de vivienda barata que comprenda los aspectos financieros, sociales y técnicos, los mismos que deberán ser aprobados por el Ministerio de Bienestar Social antes de llevarse a ejecución; y
- c.- Promover y estimular la fundación de Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda, a las que se refiere el Título II; llevar el registro de las mismas, inspeccionarlas y en caso necesario, solicitar su liquidación al Ministerio de Bienestar Social.

Con estas disposiciones legales el BEV trabajó durante catorce años. En el año 1975 se procedió a una codificación de la ley, pues en aquel lapso de tiempo se habían dictado normas legales que se hallaban dispersas. Dicha codificación fue publicada en el Registro Oficial N° 802 del 14 de mayo de 1975. En esta codificación se introdujeron varios cambios para precisar las finalidades del Banco, las mismas que son:

- Conceder préstamos para construcción, adquisición o mejoras de inmuebles a las cooperativas e instituciones que traten de resolver el problema de la vivienda.
- Obtener fondos de fuentes nacionales y extranjeras.
- Recibir depósitos en cuentas corrientes, de las mutualistas y cooperativas del ramo.
- Representar a otras instituciones con finalidades semejantes.

Por otra parte, se le otorga al Banco la facultad de conceder préstamos a los Ministerios del Estado para la construcción de locales habitables o la adquisición de viviendas construídas por la Junta Nacional de la Vivienda que se destinarían a uso exclusivo del personal a cargo de dichos ministerios. Otra de las atribuciones asignadas al BEV es la de suscribir con los Municipios, Mutualistas y más Instituciones públicas interesadas en la solución del problema de la vivienda, convenios multi o bilaterales con la finalidad de construir viviendas de interés social y ejecutar los programas relacionados con las mismas.

La dirección y administración del Banco se encomienda a la Junta General de Accionistas, al Directorio y al Gerente General. El Directorio estará integrado por el Presidente de la Junta, quien lo presidirá, un representante del Ministerio de Finanzas y uno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Además, lo integran como vocales únicamente con voz, un representante de la Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador y el Gerente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Sus atribuciones sobre las Mutualistas son:

- a) Autorizar su existencia y disponer su liquidación, aprobar o modificar sus estatutos.
- b) Vigilar su marcha con plenas facultades de inspección y fiscalización.

- c) Convocar a Juntas de Organismo Directivo o General de las Asociaciones cuando los derechos de los socios se vieren afectados y suspender las resoluciones cuando hubieren sido adoptadas en forma defectuosa.

Las disposiciones legales que regulan la vida institucional del BEV, reflejan su estructura absolutamente bancaria, y si bien la orientación viviendística es clara e incluso se repite constantemente la expresión "vivienda de interés social y popular", se observa a la postre que en la realización de programas, prevalecen sus necesidades de recapitalización, razón por la cual aún no logra llegar a las capas poblacionales margina - das.

3.3.1.- Actividades realizadas

Al analizar las viviendas construídas a partir del año de 1980, se pue de observar que el año de mayor número de unidades habitacionales a nivel nacional correspondió al año de 1986 en el que se construyó al rededor de 11.377 viviendas; el año de menor construcción correspondió a 1980 con 5.000 cero viviendas. En lo que se refiere a construcciones en la ciudad de Quito tenemos que en el año 1985 se construyeron 5.630 viviendas co - rrespondientes al mayor número de unidades construídas; y, en el año 1983 en que no se planificaron viviendas y se continuaron con las del año ante rior, se liquidaron 1.056 viviendas. El año de menor construcción fue 1981 con 461 soluciones habitacionales, datos éstos que se demuestran en el si guiente cuadro:

CUADRO N° 18
VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL BEV-JNV PARA EL PERIODO 1980 - 1987

AÑO	VIVIENDAS CONSTRUIDAS PAIS	%	VIVIENDAS CONSTRUIDAS QUITO	%
1980	5.039	100	1.298	25.7
1981	6.688	100	461	6.8
1982	8.884	100	1.643	18.4
1983	7.000	100	1.056	15.0
1984	10.303	100	3.323	32.25

AÑO	VIVIENDAS CONSTRUIDAS ^{PAIS}	%	VIVIENDAS CONSTRUIDAS ^{QUITO}	%
1985	10.559	100	5.630	53.3
1986	11.377	100	2.897	25.4
1987	9.505	100	1.436	15.1

Fuente: Estadística de Labores JNV-BEV e Información Directa

Elaboración: propia

Debemos anotar que existe una considerable cantidad de información, mucha de la cual no coincide en su totalidad, por lo tanto nos hemos regido estrictamente al concepto de vivienda construida, sin tomar en cuenta otros datos referenciales que tienen relación con conceptos de liquidación de vivienda, terminación de programas anteriores, etc. que se prestan a confusión en muchos casos.

Dentro de los programas planificados por el BEV-JNV, en la ciudad de Quito, se desarrollaron los programas Solanda, San Juan, Los Laureles - segunda etapa, Carcelén (Super Manzana D), Luluncoto - tercera etapa, Santa Anita, todos durante el año 1980. En 1981 se planificó el Programa Carcelén Super Manzana C, Multifamiliares Santa Anita. En el año 1982 se continuó con el Programa Carcelén, Ñuca Huasi. En 1984 se continúa con el programa Carcelén, se planifica el Programa Los Cuadros, Carcelén IV, Calderón, Turubamba y el programa de mejoramiento de vivienda. En los años siguientes se continúan en un gran porcentaje con los programas mencionados que en su mayoría se encuentran en etapa de finalización.

Cabe destacar que los objetivos del Plan Techo eran los de favorecer con la dotación de vivienda a los sectores populares y marginales tanto de Quito como de Guayaquil, y a través de los programas mencionados podemos concluir que los mismos se han orientado a satisfacer la necesidad de los sectores económicos medio y bajo de la población, notándose que de alguna manera se dejó de lado a los sectores de ingresos medios y al-

tos de la población.

3.4. EL SISTEMA NACIONAL DE MUTUALISTAS DE AHORRO Y CREDITO

Las Mutualistas nacen practicamente junto al BEV, instituciones de origen norteamericano, auspiciadas por la Alianza para el Progreso. Su objetivo central es el de conseguir la capitalización de programas de vivienda pero mediante el ahorro de los sectores asalariados.

El Decreto Ley N° 20 publicado en el Registro Oficial N° 196 de 2 de julio de 1962 en su artículo segundo: faculta la creación de las "Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito" para la vivienda como instituciones de derecho privado con finalidad social, cuyo objetivo es el de contribuir a solucionar el problema habitacional del Ecuador. Las Mutualistas, teóricamente, de acuerdo con las leyes que regulan a la Junta Nacional de la Vivienda y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, están sujetas a la política que estas dos instituciones señalan.

Otra Institución pública relacionada con las Mutualistas, es la Junta Monetaria que como organismo encargado de dictar la política monetaria, fija las condiciones y características de las operaciones activas y pasivas que están facultadas a conceder las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda. A su vez, la Superintendencia de Bancos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes se encarga del control de las organizaciones mutualistas y su funcionamiento, estando también investida de atribuciones para dictar los reglamentos y disposiciones necesarias con el propósito de hacer cumplir las normas jurídicas y financieras dictadas por las autoridades respectivas.

A continuación mencionaremos el nombre de las Mutualistas y su localización geográfica: Mutualista Benalcázar y Pichincha, en Quito; Imbabura en Ibarra; Chimborazo en Riobamba; Azuay en Cuenca; Vargas Torres en Esmeraldas; Manabí en Portoviejo; El Oro en Machala; Previsión y Seguridad y Guayaquil, en Guayaquil.

Las Mutualistas están autorizadas a otorgar préstamos hipotecarios has

ta por 25 años. Sin embargo la mayoría se ejecutan por término de 15 a -
ños. Los créditos se aprueban según una cédula que señala valores, propó-
sito del préstamo, relación préstamo - valor y requerimientos del balan-
ce o fianza. Los prestatarios deben haber sido miembros de la Mutualista
por un período no menor de 6 meses y haber promediado un balance, en ese
tiempo, no menor del 10% y hasta el 20% del valor de la unidad de vi-
vienda a ser construída o comprada. La cantidad del préstamo se halla li-
mitada por las prácticas normales del proceso de asegurabioidad y la con-
dición financiera de cada acreedor hipotecario que le permita cumplir
con sus obligaciones.

3.4.1.- Actividades realizadas

Durante el quinquenio 1979-1983 el comportamiento mutual básico no ha
variado, pero en cambio, los problemas de la economía afectaron sustan-
cialmente a la naturaleza del ahorro y préstamo para la vivienda. Es así
como el volúmen de operaciones concedidas bajó en este período, ya que
de 1.884 operaciones concedidas se ha llegado a 572 respectivamente.

CUADRO N° 19
OPERACIONES DE CREDITO PARA VIVIENDA OTORGADAS POR LAS MUTUALISTAS AÑOS
1979 - 1983.

AÑO	VALOR DE LA INVERSION	NUMERO DE OPERACIONES
1979	792'186.000	1.884
1980	647'466.000	1.399
1981	741'630.000	1.366
1982	790'489.000	1.306
1983	359'280.000	572
TOTAL	3.331'051.000	6.527

Fuente: Documento Sistema Mutualista Ecuatoriano ANME- Reglamento General
de Préstamos IESS-Superintendencia de Bancos

Elaboración : SEDECO

Del conjunto de Mutualistas a nivel nacional es necesario analizar el comportamiento experimentado por las dos Mutualistas de Quito, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 20
OPERACIONES DE CREDITO PARA VIVIENDA OTORGADOS POR LAS MUTUALISTAS BENALCAZAR Y PICHINCHA 1979 - 1983

AÑO	M. BENALCAZAR VALOR INVER.	N°. OPER.	M. PICHINCHA VALOR INVER.	N°. OPER.
1979	194'335.000	460	111'950.000	218
1980	177'095.000	399	163'045.000	284
1981	260'340.000	475	219'180.000	347
1982	211'275.000	419	244'390.000	321
1983	61'430.000	121	93'790.000	113
TOTAL	904'475.000	1.874	832'355.000	1.283

Fuente: ANME-IESS-Superintendencia de Bancos

Elaboración: SEDECO

El número de operaciones para este caso se asimila al de viviendas que fueron construídas.

Con la finalidad de mejorar la situación del sistema mutualista del país, en 1984 se autorizó a las mismas poder conceder préstamos prendarios y quirografarios, lográndose el objetivo. A continuación observaremos el comportamiento experimentado durante el lapso 1984 - 1986 en el cuadro que sigue:

CUADRO N° 21
VOLUMEN DE CREDITO CONCEDIDO POR EL SISTEMA MUTUALISTA EN EL PAIS AÑOS
1.984 - 1.986

(Valores en millones)

PRESTAMOS	1984		1985		1986	
	Nº OP.	VALOR	Nº OP.	VALOR	Nº OP.	VALOR
HIPOTECARIOS	1.154	814	965	993	721	1.073
PRENDARIOS	303	130	1.133	993	1.420	881
QUIROGRAFARIOS	1.793	544	7.966	2.362	10.357	3.712
TOTAL	3.250	1.488	10.064	3.905	12.498	5.666

Fuente: Memorias de la Superintendencia de Bancos Años 1984 - 85 - 86
Elaboración : propia

Como se puede observar en el cuadro, el volúmen de los préstamos quirografarios se ha vuelto el más significativo, seguido por los préstamos prendarios y, en último lugar, el de los préstamos hipotecarios o de vivienda lo que demuestra que el objetivo principal del sistema mutualista tiende a perderse ya que se ha dado mayor volúmen de crédito a los préstamos destinados a otros fines, diferentes a los de vivienda.

Una de las razones posibles para este comportamiento son los costos elevados de la vivienda y el tiempo de amortización del préstamo hipotecario, que en tiempos de inflación no resulta atractivo por la poca utilidad que rinde sobre el capital prestado.

En muchos casos y concretamente en el de las Mutualistas de Quito, el interesado se ve obligado a pagar casi de contado el valor de la vivienda en los programas que las mutualistas ofrecen, por lo que se hace necesario recurrir a los préstamos del IESS que son de menor interés y conseguir de esta manera el valor necesario para la compra de la vivienda.

En cuanto a la construcción de viviendas, las Mutualistas desarrollaron los siguientes programas durante los mismos años 84 - 87:

- Mutualista Pichincha: Conjunto habitacional Alborada, Multifamiliares Don Gaspar, Conjunto Residencial Versailles, Torres El Inca, Edificio Villaflora, Jardines del

Sur, Conjunto habitacional Chillogallo.

- Mutualista Benalcázar: San Sebastián del Norte, San Pedro Claver, Pierre Hitti y El Fundador.

En conjunto, las dos mutualistas construyeron 186 casas y 913 departamentos, como se puede apreciar en el cuadro que sigue:

CUADRO N° 22
CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR LAS MUTUALISTAS BENALCAZAR Y
PICHINCHA

AÑOS	MUTUALISTA PICHINCHA		MUTUALISTA BENALCAZAR	
	CASAS	DEPARTAMENTOS	CASAS	DEPARTAMENTOS
1984	90	48	--	
1985		116	26	96
1986		134	--	460
1987		59	70	
TOTAL	90	357	96	556

Fuente: Información directa

Elaboración: propia

Del cuadro anterior se puede concluir que, el aporte de las Mutualistas orientado a la construcción de viviendas es sumamente escaso, ya que en cuatro años se han realizado 1.099 soluciones habitacionales que dan un promedio de 275 viviendas por año.

3.5. EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es el organismo encargado de la seguridad social del país, por lo que no es una institución dedicada a la vivienda, aunque ha venido otorgando créditos para la adqui-

sición, y ha desarrollado programas habitacionales por cuenta propia.

La Seguridad Social en el Ecuador inicia su actividad en el año de 1937 cuando se crearon las Cajas de Pensiones y del Seguro, que años más tarde fueron unificadas, dando lugar a la constitución del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La Constitución Política del Estado en su Sección IV se refiere a la Seguridad Social y Promoción Popular. El Art. 29 expresa lo siguiente: "Todos los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social que comprende: 1.- El Seguro Social que tiene como objetivo proteger al asegurado y a su familia en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procura extenderlo a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, los empleadores y de los asegurados.

El IESS es una institución autónoma; en sus organismos directivos tienen representación paritaria el Estado, los empleadores y los asegurados. Los fondos y reservas del Seguro Social que son propios no se destinan a otros fines que a los de su creación y funciones.

En materia de vivienda, las actuaciones del IESS se enmarcan en lo prescrito por el Reglamento General de Préstamos que contempla, entre otros, a los préstamos hipotecarios que son individuales, solidarios, y para propiedad horizontal.

Los préstamos hipotecarios individuales tienen las siguientes características:

- Montos, intereses, prima y plazo: El IESS podrá otorgar a sus asegurados activos, jubilados y beneficiarios de las Cajas Militar y Policial préstamos hipotecarios hasta por una cantidad igual a cien (100) veces el promedio mensual de los últimos seis sueldos o salarios mensuales sobre los que hubiere aportado, o hasta por un monto igual a dos millones de sucres, salvo la excepción del Art.29 conforme a la siguiente modalidad: plazo hasta 30 años, con interés simple del 14% anual, con seguro de desgravamen, mediante el pago de la prima uniforme anual e -quivalente al 1.6 % del valor del préstamo. Se pagará mediante dividen dos mensuales crecientes quinquenalmente.

- Condiciones y fines: Los préstamos hipotecarios podrán destinarse a los siguientes fines, siempre que el afiliado, su cónyuge o la sociedad conyugal no tengan vivienda o terreno:

- 1) Adquisición de vivienda urbana o rural, o para terminación, ampliación o reparación;
- 2) Construcción de vivienda en terreno propio del asegurado, su cónyuge o de la sociedad conyugal;
- 3) Adquisición de terreno urbano o rural y construcción de vivienda en ese terreno; y
- 4) Adquisición de terreno urbano o rural con fines de vivienda, en cuyo caso el monto del préstamo a concederse no podrá exceder del 30% de la capacidad operativa del asegurado.

Los préstamos hipotecarios solidarios se conceden entre cónyuges hasta por un monto máximo de 2'400.000 para cualquiera finalidad de las ya anotadas y sujetos a las modalidades de plazo e intereses de los préstamos individuales.

Para la compra de propiedad horizontal (departamentos) se debe presentar el certificado de la sociedad propietaria con el precio definitivo de venta del departamento. Rigen para estos préstamos las condiciones generales mencionadas, en cuanto a capacidad operativa, monto, condiciones y fines.

El IESS concede también préstamos para mejoras de vivienda por un monto de hasta 2'000.000; y, para la compra de oficinas hasta por un valor de 1'200.000 sucres.

Ciertamente, el IESS ha sido la Institución de vivienda para la clase media y durante el quinquenio 1979 - 1983 invirtió la cantidad de s/. 13.776'702.158 en 43.012 operaciones, como se puede observar en el siguiente cuadro:

- CUADRO N° 23
PRESTAMOS HIPOTECARIOS IESS CONSOLIDADO NACIONAL 1979 - 1983

AÑO	NUMERO DE OPERACIONES	VALOR	PROMEDIO
1979	8.113	1.469'641.949	156.495
1980	8.122	1'637'492.879	201.612
1981	8.988	1.977'985.344	219.825
1982*	8.098	3.203'082.000	395.540
1983	9'691	5.489'499.997	567.038

* Datos estimados

Fuente: Liquidación presupuestaria de Inversión de la Dirección General y Regional, Movimiento de Préstamos

Elaboración: CEDECO

En la ciudad de Quito, en los años de 1979 a 1980, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ejecutó los siguientes programas habitacionales: La Luz, tercera y quinta etapas; La Delicia, segunda etapa; Multifamiliares Nircota y Chiri Yacu; con un total de 398 viviendas unifamiliares y 618 departamentos. A partir de 1981 la política del IESS ha sido la de no intervenir directamente en la construcción de casas y departamentos, prueba de ello es que durante el período 1981-1984 contribuyó con 723 departamentos y 478 casas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca; y ha orientado su acción a la implementación de urbanizaciones para vender lotes con servicio a los afiliados. En este sentido, las proyecciones aún no cumplidas, son las siguientes:

CUADRO N° 24
INCORPORACION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL
1985 - 1989

AÑOS	PROGRAMA	SOLUCIONES
1985	LOTES URBANIZADOS	4.177
1986	" "	477

1987	Lotes Urbanizados	6.807
1988	" "	1.490
1989	" "	1.200
TOTAL		14.151

Fuente: División Ingeniería Matriz y Regional

Elaboración: IESS

A no dudarlo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el pasado, fue un factor importante en la solución del problema habitacional, pero en la actualidad, debido a la crisis económica, aportará con lotes urbanizados y con crédito para que los afiliados adquieran de la mejor forma su vivienda.

3.6. EL REGIMEN MUNICIPAL

Las entidades Municipales son las encargadas de la administración de las ciudades, si bien no están vinculadas directamente al problema habitacional, la política urbana, la dotación de servicios como agua, alcantarillado y otros más que inciden de manera directa en la vivienda y en la calidad de vida de sus habitantes son de su responsabilidad, por lo que el papel que cumplen es de vital importancia.

Al revisar la Ley de Régimen Municipal podemos ver que el Municipio es

... la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales. 6

Por lo expuesto, su principal actividad es la de buscar el bien común en su más amplio sentido. Enunciado que en la realidad no se da por diferentes razones entre las que se destacan, la crisis económica fiscal y el

⁶Ley de Régimen Municipal 1976, Art. 1º

crecimiento acelerado de las ciudades, falta de planificación y la excesiva burocracia.

En la actualidad, la labor municipal se ha reducido al desempeño de las siguientes actividades:

... 1.- dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; 2.- construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, parque, plazas, y demás espacios públicos; 3.- recolección, procesamiento o utilización de residuos; 4.- dotación y mantenimiento de alumbrado público; 5.- control de alimentos, formas de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; 6.- ejercicio de la política de moralidad y buenas costumbres; 7.- control de construcciones; 8.- autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; 9.- servicios de cementerios; 10.- fomento del turismo; y, 11.- servicio de mataderos y plazas de mercados.⁷

que alguna vez tuvieron la característica de ser servicios que se brindaban a la población y que en la actualidad responden a criterios administrativos de empresas privadas, que trasladan los costos a los usuarios.

Poco a poco el Municipio va perdiendo su característica de rector de la política de desarrollo urbano para convertirse en un administrador de los bienes y servicios producidos por empresas estatales, municipales o autónomas.

El Municipio de Quito ha orientado sus esfuerzos en los últimos años a dos grandes actividades: obras de Vialidad y Agua Potable. A través de la vialidad se ha logrado un fraccionamiento del suelo urbano en la periferia (expansión urbana) y de construcción en la centralidad urbana (renovación urbana), posibilitando la negativa redefinición de la propiedad inmobiliaria, reflejados en la ejecución de proyectos de gran envergadura, tal el caso, del Terminal Terrestre, Vías Oriental y Occidental, túneles, mercados mayoristas, etc.

La prioridad de la acción municipal en materia de agua potable se dirigió hacia la incorporación de nuevos caudales y muy poco hacia la mejor

⁷ Ley de Régimen Municipal 1976, Art. 15

distribución, de esta manera el abastecimiento de agua potable de la ciudad pasó de 1.200 lps. en 1970 a 3.300 en 1978(es decir el 275%) crecimiento similar al que experimentó el suelo urbano (215%), demostrándose con esto la correlación que existe entre el agua potable y los límites de la ciudad. El nivel de agua es el que define los límites de la ciudad, no sólo porque señala los ámbitos de servicios, sino porque incide en el incremento potencial de la tierra urbana.

La vialidad tiene una cualidad complementaria al agua potable, pues si ésta lo que consigue es potenciar la urbanización de la tierra, la vialidad la habilita como suelo urbano. En otros términos, las obras de agua potable permiten la constitución de la tierra rural en urbana, mientras que, la vialidad logra habilitar la tierra urbana en suelo urbano.



C A P I T U L O I V

4.- ALTERNATIVAS DE SOLUCION

A lo largo del presente trabajo se han analizado algunas variables que inciden directamente en el problema habitacional del país, probablemente no estén todas, ya que el ámbito sobre el cual se desenvuelve la vivienda es de tal amplitud que involucra factores relacionados con los aspectos e conómicos, políticos y sociales. La verdadera conjugación, coordinación, y planificación de estos factores se presenta como la única alternativa para que los esfuerzos de solución que se realicen den los resultados esperados.

El problema de la vivienda de ninguna manera se puede reducir a considerarlo como la presencia de un déficit marcado de unidades habitacionales, aspecto único sobre el cual habría que trabajar, sino que cualquier tipo de solución que se pretenda dar debe ir acompañada de una visión integral y generalista que posibilite el desarrollo armónico del hombre y de la sociedad.

El ser humano es el centro de atención y objeto primero y último del accionar de la sociedad, cuando se haya logrado satisfacer sus necesidades, sus aspiraciones habremos mejorado su calidad de hombre y al mejorar lo a él como individuo desarrollamos a la sociedad en general.

En el Ecuador en general y Quito en particular, presentan problemas de vivienda y a partir de la década de los años 60 tienden a acentuarse y a tomar características de gravedad, que a más de generar tensiones sociales, pueden propiciar conflictos de consecuencias impredecibles, interfiriendo con el desarrollo integral y la seguridad nacional, por lo que se vuelve imperativo afrontar y enfrentar el problema de la vivienda de manera decidida e inmediata. El Gobierno Nacional, a través de las Instituciones respectivas, es quien tiene la obligación de dotar de viviendas a los ecuatorianos; para ello tiene la facultad de disponer de procedimientos y medidas que orientadas convenientemente posibiliten las condiciones apropiadas para la solución del problema de la vivienda, motivo del presente

trabajo de investigación.

El problema de la vivienda en el Ecuador, de manera resumida, se describe bajo las siguientes características:

- 1.- La población ecuatoriana, elemento constitutivo del Estado, presenta problemáticas acentuadas por el alto crecimiento demográfico experimentado en los últimos años, el fenómeno de la expulsión de la población del campo a las ciudades fomentando de esta manera la migración, el apareamiento de los barrios marginales y de los cinturones de miseria al rededor de las principales ciudades del país, el hacinamiento y tugurio como expresiones de la falta de un techo para protegerse, presionan y demandan soluciones de parte del Estado, reflejadas en un elevado porcentaje, en la dotación de vivienda.
- 2.- La crisis económica por la que atraviesa el Ecuador incide directamente tanto en el sector estatal y privado como en el sector poblacional, que se ve enfrentado al grave problema de no contar con suficientes capitales, de la falta y dificultades de financiamiento, del alto costo de los materiales y de la construcción, de la especulación e inexistencia de suelo urbano, de la demanda excesiva del número de viviendas y otros factores que configuran un diagnóstico de difícil solución.
- 3.- En el campo legal, la existencia de una incipiente legislación que faculta a la Junta Nacional de la Vivienda, el diseño y planificación de programas habitacionales, al que deberían someterse las instituciones dedicadas a la vivienda, no permite ejecutar políticas verdaderas de construcción masiva de vivienda popular, y si a esto unimos, la falta de coordinación entre las entidades y organismos, difícilmente se podrían tener resultados apropiados; razón por la cual, los planes de gobierno diseñados han alcanzado resultados modestos.
- 4.- La tecnología existente en el país es dependiente de las tecnologías extranjeras, y es en gran medida la causante del alto costo de las soluciones habitacionales, situación ésta que ha impedido profundizar los trabajos de investigación de materiales nacionales que puedan utilizarse y abaratar así el costo de la vivienda. Sin embargo algo se ha he -

cho al respecto y es de desear que se continúe con esta labor.

5.- La oferta de vivienda, por sus costos elevados y la falta de compradores, por la insuficiencia de ingresos económicos, han deteriorado las relaciones de intercambio de la vivienda. En los actuales momentos ha dejado de ser una actividad económica atractiva para los inversionistas, que prefieren destinar sus recursos a otras actividades.

Este breve diagnóstico nos permite tener una visión general de la situación de la vivienda en el Ecuador, aspectos conocidos desde mucho tiempo atrás y que pese a los esfuerzos realizados por los Gobiernos de turno no se ha logrado alcanzar las metas deseadas; particularmente pienso que la causa primordial para esta realidad radica en la crisis económica experimentada por el país, por la excesiva deuda externa y sus pagos, por la caída de los precios del petróleo y otros factores que inciden en la economía nacional. A no dudarlo, la primera y única solución posible es mejorar sustancialmente la economía del país, generar excedentes y administrarlos bien, para que de esta manera el bienestar general que se produciría favorezca las acciones a tomarse en relación con la vivienda.

Sin embargo de lo expuesto, algunas pautas y criterios se pueden ofrecer para mejorar la situación presente y planificar la acción futura, Estas, las siguientes alternativas de solución.

4.1.- Política Poblacional

En las actividades relacionadas con la problemática poblacional se presentan las siguientes alternativas:

1) El elevado crecimiento demográfico en el país no puede continuar de la manera en que ha venido presentándose, porque de ser así, el resultado final será una proyección geométrica de necesidades, las mismas que serán imposibles de atender; la necesidad de contar con una política poblacional adecuada es una necesidad que se siente y debe realizarse a la brevedad posible.

2) El proceso migratorio campo-ciudad debe ser analizado y profundizado,

para de esta manera encontrar alternativas que posibiliten una reorientación y disminución paulatina. Poco se puede lograr en los años venideros, sin embargo, si se inicia una política de asentamientos humanos, el proceso migratorio irá disminuyendo conforme se vayan cristalizando los objetivos de esta política.

Tal política debe atender a las poblaciones existentes en la actualidad, tratando de completarlas, equiparlas y dotarlas de los servicios necesarios para llevar una vida digna y al mismo tiempo debe ocuparse de planificar asentamientos futuros, previstos y organizados con anterioridad.

Los fundamentos que inspiren al accionar de esta política responderán a la necesidad de realizar un verdadero plan de desarrollo urbano armónico, donde se transforme la sociedad misma y se creen condiciones favorables en todos los centros urbanos por pequeños que sean. Se pondrá énfasis en aspectos tendientes a eliminar las desigualdades existentes y provenientes del desarrollo desarticulado, de tal suerte que los habitantes puedan acceder a las comodidades, los servicios y educación existentes en las ciudades favorecidas.

Se deberá al mismo tiempo, fortalecer la base económica creando fuentes de trabajo a fin de lograr la autosuficiencia tanto en la provisión de bienes y servicios como en el desarrollo de las actividades propias de la región.

La integración espacial debe ser total, de tal manera que se logre una interrelación urbana-rural, habilitando las áreas circundantes al poblado y que pueden dedicarse a la producción agrícola, ganadera y avícola, a fin de mejorar la nutrición y aminorar los costos de comercialización.

La consecución de estos enunciados ameritan la elaboración de planes y estrategias definidas que estructuren un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano estable, que estaría en manos de un organismo centralizado encargado de su ejecución.

3) Los barrios marginales y los cinturones de miseria son un problema presente, y que en el caso de Quito, afecta a un tercio de la población a proximadamente y es más grave aún en Guayaquil. Solucionar los problemas que los aquejan es un deber moral. Sin embargo, la solución y adecuación urbana de los mismos, de alguna manera es aprobar y respaldar en muchos casos situaciones de hecho, que a través de procedimientos ilegales (invasiones) se dieron y que de manera indirecta se estaría fomentando tales

procedimientos.

Para el futuro, evitar tales acciones debe ser la constante en el accionar de instituciones estatales como Municipios, IERAC, y otras que de alguna manera les han favorecido. Estos hechos nos llevan a confirmar la necesidad de reglamentar tales asentamientos y que caerán dentro de la política de asentamientos humanos y Desarrollo urbano mencionado, que se encargaría de fijar normas o patrones en cuanto a las aspiraciones e intereses del conjunto en particular y de la sociedad en general.

4) La planificación, diseño y dotación para atender la demanda de vivienda de la población, la lleva la Junta Nacional de la Vivienda; sin embargo como se ha podido observar, el problema habitacional en el país y en Quito, no se sitúa solamente en construir y entregar viviendas en número adecuado. Una verdadera solución debe considerar otros aspectos sociales y económicos que integrados en una sola respuesta atiendan las necesidades del ser humano.

De esta manera la Junta Nacional de la Vivienda debe abrir su campo de acción, tratando de atender el problema desde una macro visión que tome en cuenta todas las variables, por esta razón debe coordinar su actividad con otras instituciones que sirven para dotar de servicios a la comunidad, o integrarse con las mismas, para de esta manera tener bajo una sola institución la política de desarrollo urbano y vivienda, tantas veces mencionado, con la finalidad de globalizar, centralizar y ejecutar uniformemente las actividades relacionadas con la vivienda y su habitat.

4.2.- Política Económica

El aspecto económico de la vivienda es sin lugar a duda el más grave, e incide directamente tanto en el sector productor como en el comprador, ya que impide la realización masiva de los programas habitacionales de parte de los primeros e imposibilita el acceso a estos boemes de parte de los segundos, debido a los altos costos y a la falta de financiamiento; algunas de las posibles soluciones abarcarían las siguientes medidas:

a) La política global de vivienda debe sustentarse tomando en cuenta primordialmente el beneficio social, no puede enmarcarse dentro de la filosofía de libre mercado, ya que las condiciones económicas existentes

en la actualidad no permiten un ambiente favorable que impulse el desarrollo de la construcción masiva de vivienda, como tampoco ejecutar amplios programas de equipamiento urbano que mejore la calidad de vida de los barrios marginales. En este punto bien vale resaltar la siguiente alternativa de solución a la que llegó el grupo Dubrovnik⁸ dentro de los programas de vivienda: "Una política de equipamiento colectiva no puede estar guiada por la lógica de la rentabilidad y librada al juego de las fuerzas del mercado, sino que debe responder a un criterio de beneficio social óptimo y apoyarse en la solidaridad" 9 .

El término "apoyarse en la solidaridad" implica un sinnúmero de aspectos dentro de los cuales la participación popular en la solución de los problemas de la vivienda juega un papel importante y que se lo puede cristalizar a través del trabajo comunitario , realizando mingas, promoviendo los sistemas de auto construcción, organizando cooperativas de vivienda que asuman la responsabilidad del proyecto, apoyándose sustancialmente en sus cooperados.

Estas formas de solidaridad humana han dado buenos resultados y han bajado los costos de vivienda de manera significativa.

b) El precio del suelo urbano debe ser estudiado y analizado para que deje de ser un instrumento de especulación y explotación y vuelva a ser un bien de la sociedad en general. Desde la perspectiva que es un recurso natural y un bien productivo, vemos que en el primer caso es un recurso limitado y su distribución necesariamente debe orientarse a satisfacer las necesidades de todos; y, como bien productivo vemos que su valor aumenta no sólo por el esfuerzo individual, sino por obras e inversiones de la sociedad en su conjunto y la comunidad en general.

Por las razones anotadas considero que el terreno urbano tiene una concepción más amplia y de contenido social, si bien es cierto, no podemos irnos en contra de la propiedad legítima y justificada, la apropiación de este recurso y bien cuando sobrepasa los límites de lo honesto, cuando atenta contra los intereses de la sociedad, creando el caos y malestar gene

⁸ Grupo conformado por expertos en diferentes campos, que reunidos en la ciudad de Dubrovnik, prepararon el material necesario para la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Vancouver - Canadá 1970,

⁹ "Un Informe Especial del Habitat, Dubrovnik", pág. 4

ral y cuando sobretodo, se vuelve un medio para la explotación y el enriquecimiento ilimitado de parte de pocos en contra de muchos, es cuando se vuelve imprescindible realizar una reforma urbana que controle, coordine y redistribuya de mejor manera la tenencia de la tierra.

La incidencia del costo de la tierra en el valor total de la vivienda es definitivo y si el objetivo de cualquier gobierno es realizar planes de vivienda económica, el primer requisito será abaratar el costo del terreno, condición que no se puede lograr en los actuales momentos y que tampoco se logrará en el futuro.

Este concepto ha sido una de las principales recomendaciones realizadas desde tiempo atrás por las instituciones de la ONU y los especialistas de Dubrovnik, quienes proponen: "En el nivel de vivienda económica, una medida eficaz para reducir los costos consiste en eliminar o limitar sustancialmente el costo del terreno urbano" (10) y, quizá la más importante es la siguiente:

En la mayoría de los países, es necesario crear un nuevo derecho urbano, basado en la supremacía de las necesidades sobre los mecanismos de mercado en la prioridad para las clases desposeídas, y en las formas de propiedad que tienen en cuenta su carácter social y hacen hincapié en la responsabilidad y el dinamismo de la comunidad local. El nuevo derecho debe dotar a las autoridades públicas de los instrumentos necesarios para la adquisición de tierras, la creación de reservas que permitan planificar la expansión futura, la distribución o redistribución de tierras, la fiscalización del uso y la recuperación de plusvalía mediante impuestos y otras medidas. 11

De alguna manera ciertas actividades como la compra de terrenos para reservas que realizan instituciones dedicadas a la vivienda y afines como el IESS, la JNV y el Municipio, pero que las realizan dentro del sistema económico actual, es decir sin ninguna política global sobre el suelo urbano, no representa ningún beneficio, sino que los convierte en los grandes tenedores de tierra.

Adecuar, ejecutar y complementar estas actividades, serán algunas de las funciones que deberá realizar la entidad encargada de la política vivien-
dista en el Ecuador.

¹⁰"Un Informe Especial del Habitat, Dubrovnik, pág. 5

¹¹"Un Informe Especial del Habitat, Dubrovnik, pág. 6

c) El costo de los materiales de la construcción, al igual que el del suelo, encarecen la vivienda de manera significativa; cualquier esfuerzo encaminado a controlar los precios y ubicarlos dentro de ciertos límites, es contrario a nuestro sistema occidental que se caracteriza por ser de libre mercado; sin embargo, si se piensa en implementar políticas en defensa del consumidor, es de esperar que se alivie en algo este grve problema.

Como alternativa se recomienda la utilización de materiales locales como la madera, el ladrillo, la teja y otros que puedan desarrollarse en el futuro; es decir, tratar de desarrollar la costumbre de utilizar nuestros materiales y recursos, y concretamente desarrollar nuestra tecnología, para que de esta manera se vaya disminuyendo el uso mimético de las tecnologías provenientes de países industrializados.

d) El financiamiento para los planes de vivienda ha sido inadecuado por la falta de recursos económicos experimentado por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, pese al aporte del Estado y del financiamiento internacional conseguido de los organismos internacionales como el BID, AID, y BIRF. Para los próximos años se deberá buscar una mayor aportación estatal y la captación de préstamos blandos internacionales destinados a este fin.

En cuanto al financiamiento para los interesados en cualquier vivienda, será necesario mejorar sus ingresos, activar la economía de las grandes mayorías, creando nuevos puestos de trabajo, incorporando un mayor número de familias a la población económicamente activa y otros medios colaterales para lograr que los demandantes sean sujetos aceptables de crédito por parte de las instituciones crediticias.

4.3.- POLITICA FINANCIERA

En los actuales momentos la alternativa económica para adquirir una vivienda por parte de los sectores populares, sin que afecte a la economía doméstica, demandará que en el hogar existan dos personas económicamente activas, que generen un ingreso aproximado de 40.000 sucres mensuales y destinen el 40% de ese ingreso al pago y amortización del préstamo.

La vivienda de ninguna manera debería sobrepasar del 1'000.000,00 de

suces, con un interés simple del 16% y amortizables a veinte y cinco años.

4.4.- Política Legal

La inexistencia de una Ley que regule las variables que intervienen en el problema de la vivienda, perjudica al país y a la población en particular, por esta razón se debe expedir e implementar dicha Ley. A grandes rasgos, los principales aspectos que debe abarcar el instrumento legal serán:

- Crear el marco referencial sobre los medios y políticas que se orienten a lograr el desarrollo urbano y vivendista del Ecuador, de acuerdo con los objetivos nacionales y las necesidades de la población.
- Orientar, controlar y ejecutar políticas globales y particulares sobre el uso y la tenencia de la tierra, considerando principalmente objetivos de mejoramiento y redistribución del recurso suelo, de los servicios y de la infraestructura.
- Definir los parámetros y criterios que normen y regulen las condiciones de compra y venta de las viviendas, adquiridas a través de los préstamos concedidos por el BEV, el IESS, y las Mutualistas.
- Determinar las funciones del Estado tendientes al mejoramiento del Habitat. Y
- Coordinar, planificar y administrar la política vivendista tomando en consideración a los agentes de la producción tanto públicos como privados para cumplir con éxito los planes y programas establecidos.

En otras palabras, el Estado a través de su Institución representativa dirigirá la política general de la Vivienda y cooperará con las entidades encargadas de su ejecución.

4.5.- Política Tecnológica

Desde tiempos atrás se siente la necesidad de introducir cambios sus-

tanciales al sistema constructivo actual, que respondan a nuestras necesidades y realidades locales. Incentivar la investigación de tecnologías constructivas es una aspiración, que desgraciadamente no se realiza de manera significativa. Sin embargo hay que insistir en este aspecto, se debe fomentar de manera decidida todo esfuerzo relacionado con esta actividad y retomar concienzudamente el lineamiento del Plan Nacional de Desarrollo 80-84 que dice:

Modificar los patrones normativos de la vivienda en lo que tiene relación con el uso y ocupación del espacio interno tendiente a mejorar su capacidad receptiva y al espacio externo proyectado hacia el uso comunitario.

Mejorar las tecnologías tradicionales de producción de vivienda y crear, investigar, adecuar y utilizar nuevas tecnologías de acuerdo a los requerimientos y tendencias actuales. ¹²

He aquí una labor que la puede desarrollar el Estado de manera decidida y valiente, la búsqueda con técnicos nacionales y extranjeros, o en colaboración con otros países y organismos internacionales, de nuevas alternativas constructivas adecuadas para desarrollar programas de vivienda masiva de beneficio popular. Buscar moldes nuevos, que cumpliendo con los requisitos mínimos de vivienda y servicios, sirvan para ser implementados en los diferentes lugares del Ecuador, para solucionar una de las necesidades del hombre y al mismo tiempo alcanzar niveles de eficiencia en el proceso constructivo.

4.6. Políticas de Comercialización

El Estado debe dirigir la política vivierendística. Desde esta perspectiva, quienes se encargarán de ejecutar los programas de vivienda serán la Junta Nacional de la Vivienda y las empresas privadas, que con normas claras y definidas, realizarán esta actividad indudablemente bajo el control y fiscalización del Estado.

A través del BEV y su organización establecida, se comercializarán las viviendas y se tratará en lo posible de entregarlas a precios razonables a los interesados y sujetos de crédito que califique el BEV, tomando en cuenta una justa recuperación de las inversiones realizadas y los costos

¹² CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, Tomo III, Programa de Vivienda.

de capital.

Las Mutualistas, eran hasta hace poco, agentes importantes para entregar soluciones habitacionales a sus asociados, pero en los últimos cuatro años ha bajado considerablemente su participación en la construcción, ya que las inversiones que realizan en vivienda no son tan rentables como otras operaciones financieras.

Un análisis serio y responsable debe determinar su accionar y establecer si estas Instituciones continúan como constructoras de vivienda o como agentes financieros que faciliten los recursos económicos para que los interesados las adquieran.

La política de comercialización no implica absorber la actividad constructiva del país; se dejará en libertad a los interesados adquirir la vivienda por sus propios medios y a la empresa privada que desee realizar estas actividades de manera independiente pero acogiéndose a la política general del Estado. Como la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda son los más grandes constructores de vivienda, adquiere importancia estudiar sus posibilidades y analizarlas. Además está recordar que se sugiere una política de vivienda con la finalidad de que el Estado pueda, de alguna manera, controlar y regular esta actividad; y, las empresas privadas y organismos como el IESS y Mutualistas estarían obligadas a observar y cumplir con las disposiciones estatales.

Después de este análisis y con las alternativas de solución presentadas, entre las que sobresalen: planes y estrategias para un sistema nacional de desarrollo urbano; política de reforma urbana; financiamiento global para la ejecución de los programas de vivienda; Ley de la Vivienda; tecnología de la construcción en el país; y, diseño de políticas de comercialización, pasaremos a considerar la Solución.

Con la finalidad de que todas las alternativas se realicen, se cree necesario la presencia de un organismo centralizado, con poder e influencia suficientes para dictar políticas y coordinar actividades con otras instituciones, con filosofía propia e identificado con los objetivos nacionales de Desarrollo Integral y Justicia Social y parte del Gobierno Central. Ante la inexistencia de tal organismo, se vuelve necesario crearlo y darle la capacidad necesaria para un adecuado funcionamiento.

Entonces, una de las mejores alternativas de solución será la imple

mentación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. En principio, la creación de este ministerio no supone sino darle mayor importancia y jerarquía a la Junta Nacional de la Vivienda y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que funcionarían con el mismo personal y la infraestructura que poseen las dos instituciones; y, en el aspecto organizativo estaría conformado por tres subsecretarías: La Económica, la de Vivienda y la de Desarrollo Urbano.

La Subsecretaría Económica se encargaría de receptor los recursos económicos tanto internos como externos, y a ella pertenecería el BEV aunque con independencia y autonomía suficientes para seguir funcionando como lo que es, una entidad financiera. Trabajaría a través de Departamentos de planificación y control con instituciones como el IESS, Mutualistas, BEDE, Banco Central para orientación y Distribución de recursos.

La Subsecretaría de Vivienda se encargaría de la planificación, diseño, contratación de planes y programas de vivienda y del control y ejecución de los mismos. La conformaría la actual Junta Nacional de la Vivienda y trabajaría en estrecha relación con entidades como los Municipios, Unidades de Desarrollo Urbano y Rural, Organismos Internacionales, etc.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano se encargaría de ejecutar las acciones relacionadas con las políticas de asentamientos humanos; políticas para dotar de servicios básicos (luz, agua, alcantarillado, teléfono) y llevar adelante la política de Reforma Urbana, tan necesaria en los actuales momentos.

Por la relación directa que tienen los servicios y la vivienda, instituciones como INECCEL, Empresas de Agua Potable, de Alcantarillado, IEOS, y otras más, podrían depender y formar parte de este Ministerio, ya que sus actividades están orientadas a complementar la vivienda; sin embargo, todo intento centralizador no es el más conveniente y si consideramos que el funcionamiento de estas entidades es más empresarial que de servicios, su anexión debe ser estudiada profundamente; por el momento creemos que la existencia de departamentos planificadores y coordinadores sean el eslabón que una al Ministerio con las enti

dades autónomas, para que de esta manera al menos se pueda ejecutar los proyectos integrados y con la debida planificación.

Esta última Subsecretaría trabajaría también y de manera muy estrecha con los Municipios, con la Secretaría de Desarrollo Rural Integrado SEDRI, a quienes se les entregaría la planificación necesaria y ellos serían los encargados de ejecutar los programas diseñados con la prioridad debida.

Resumiendo, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano tendría la labor principal de planificar en un concepto amplio e integrado las actividades relacionadas con la vivienda y su habitat, coordinando las acciones con las Instituciones afines.

C A P I T U L O V

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La realidad actual de la situación vivierendística se desenvuelve en un ambiente de muchos aspectos negativos y pocos positivos, por tal razón y con la finalidad de objetivizar de mejor manera la problemática, a continuación presentaré las conclusiones y recomendaciones, en el afán de reforzar los criterios vertidos.

5.1. CONCLUSIONES

En cuanto a los aspectos positivos, cabe mencionar los siguientes:

- Existe conciencia generalizada de la necesidad de cambios sustanciales en la estructura socio-económica de la vivienda, que atienda las demandas de la población; prueba de ello son los planes, programas, políticas y principios que han orientado el accionar vivierendístico de los diferentes gobiernos de turno.
- Existe una red de organizaciones dedicadas a la atención y ejecución de los programas de vivienda, lo cual significa que se dispone de los instrumentos necesarios sobre los cuales se puede sustentar una política intensiva de dotación de vivienda.
- Los programas habitacionales desarrollados, si bien no han logrado satisfacer las necesidades, han constituido una experiencia valiosa sobre la cual se pueden diseñar las soluciones futuras, que basadas en dichas experiencias rescatarían lo positivo y mejorarían los planteamientos actuales.
- El país en general, y el sector urbano en particular, cuentan en la actualidad con un adecuado sistema de servicios, de infraestructura como luz, alcantarillado y otros que permiten el abastecimiento a las viviendas.

En cuanto a los aspectos negativos que, desgraciadamente son mayoritarios, mencionaremos los siguientes aspectos:

- El excesivo crecimiento demográfico del país, que alcanzaría de trece a catorce millones de habitantes para el año 2000, generando necesidades significativas de vestido, alimentación, educación, salud y vivienda, determina que el Estado no podría atender efectivamente tales requerimientos.
- El proceso migratorio campo-ciudad que entrega grandes cantidades de habitantes a los centros poblados, presiona sobre el sistema organizativo de la ciudad, demandando la dotación de servicios e infraestructura que no está al alcance de los Municipios ejecutarlos; y provoca el apareamiento de los barrios marginales y cinturones de miseria donde los habitantes viven en condiciones infrahumanas con el consiguiente deterioro físico y problemas de salud.
- Ante la inexistencia de un número adecuado de viviendas los habitantes se ven obligados a realizar un uso intensivo del suelo y de los espacios físicos degenerando el habitat en tugurios y hacinamientos, donde las actividades humanas se presentan dentro de un marco de promiscuidad y degradación.
- Amplios sectores de la población, conscientes de que es un derecho contar con viviendas dignas, presionan al Estado para que sus necesidades sean atendidas, realizando en muchos casos actos arbitrarios e ilegales, en detrimento de la comunidad, de la sociedad en general, propiciados por explotadores y especuladores que en última instancia lo que buscan es una utilidad económica.
- La falta de recursos económicos y de posibilidad de financiamiento observado por las Instituciones Públicas y Privadas ha repercutido en el estancamiento y retraso de muchos programas de vivienda. Otro factor importante para este fenómeno es el valor de los materiales de construcción que han encarecido notablemente la vivienda, alcanzando valores astronómicos.

- Los elevados precios comerciales de la vivienda imposibilitan el acceso de amplios sectores de medios y bajos recursos al bien habitacional, ya que el limitado ingreso familiar con el que cuentan y con el que deben atender otras necesidades, les impide disponer de dinero que les facilite comprar una vivienda. A este problema se ha sumado la falta de financiamiento de parte de las instituciones crediticias que demandan de cantidades elevadas de entrada y posteriormente de amortización de los préstamos.
- La tenencia de la tierra urbana en pocas manos, que en muchos casos sirve de instrumento de especulación y explotación, no permite disponer de este recurso para ejecutar planes de vivienda; y, cuando existen, los precios de venta son tan elevados que encarecen el costo. Solamente, cuando a criterio de los dueños el valor del terreno ha alcanzado los niveles de rentabilidad, se produce la venta de los mismos, mientras tanto el suelo urbano permanece intocado, ganando plusvalía a través de las obras que ejecuta el Municipio.
- La presencia de altos porcentajes de población que habitan en los barrios marginales, generalmente inmigrantes del sector urbano y de escasísimos recursos económicos, presionan a las instituciones político-administrativas para que satisfagan sus necesidades de vivienda, a la cual teóricamente tienen derecho, y agravan el déficit existente de unidades habitacionales.
- La falta de un adecuado régimen jurídico, en donde existan leyes tanto de vivienda como de reforma urbana, desarticula completamente el esquema habitacional, permitiendo la exagerada libertad de mercado en donde se especula y explota con todos los factores productivos de la construcción de vivienda, olvidándose en ciertos casos de la función social que deben cumplir determinados bienes.
- El sistema constructivo nacional experimenta una fuerte dependencia de la tecnología extranjera que no siempre presenta alternativas económicas de producción. La utilización intensiva de materiales de construcción importados; la fabricación de productos que demandan materia prima ex -

tranjera; y, otros aspectos técnicos relacionados con el proceso constructivo, hacen del Ecuador un país dependiente de la tecnología extranjera y minimizan la utilización de materiales nacionales.

El efecto de esta situación se refleja en la falta de un sistema constructivo nacional en donde la tecnología responda a las necesidades y realidades de nuestro medio.

- La oferta de vivienda a nivel general ha sido poco significativa, aunque debemos reconocer que Quito y Guayaquil han sido dos de las ciudades más beneficiadas. A pesar de ello, al existir poca oferta de bienes inmuebles, los precios se elevan y no existe oportunidad de escoger de mejor manera la vivienda que nos gustaría poseer. Así mismo es necesario resaltar que por los costos, el número de interesados ha bajado también, por lo que las relaciones de oferta y demanda se presentan irregulares y pueden acentuarse aún más en los años venideros.

Todas las características anotadas configuran una situación preocupante, a la que hay que prestarle la suficiente atención para que no degeneren en situaciones más peligrosas. Por tal consideración, se sugieren algunas recomendaciones.

5.2.- RECOMENDACIONES

Fruto del análisis realizado surgen algunas posibilidades para atenuar la problemática de la vivienda, y que se resumen en las siguientes:

- RECOMENDAR la creación del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano al Gobierno Central, como una forma de centralizar, coordinar y controlar las actividades que realizan diferentes instituciones y que por conducirse separadamente duplican esfuerzos que no conducen a mejores resultados. Este Ministerio tendría a cargo la ejecución de las recomendaciones que se presentan en este trabajo de investigación.
- APROVECHAR la red de instituciones existentes en la actualidad y adecuarlas de manera que sirvan para solucionar el problema de la vivienda en forma integrada, armónica y global.

- UTILIZAR las experiencias pasadas rescatando los aspectos positivos y enmendando los errores para proyectar de manera optimizada la ejecución de los planes y programas a realizarse en el futuro.
- UTILIZAR eficientemente la capacidad desarrollada por las instituciones que tienen a su cargo la dotación de servicios como luz, agua, alcantarillado, teléfonos, etc.
- IMPLEMENTAR una política integral de Asentamientos Humanos que contribuya a disminuir el flujo migratorio del campo a la ciudad. Esta política deberá tomar en cuenta los aspectos relacionados con la dotación de los servicios básicos, de equipamiento y posibilidades de generar puestos de trabajo para brindar las comodidades de las ciudades más favorecidas.
- ATENDER a la solución de los problemas existentes en los barrios marginales y cinturones de miseria, propendiendo a mejorar la calidad de vida, eliminando la tugurización y hacinamiento presentes en las viviendas de estos sectores.
- DOTAR de recursos económicos suficientes a las entidades rectoras de la vivienda con la finalidad de que puedan trabajar más decididamente en los programas planificados.
- ESTABLECER normas y regulaciones al mercado de los materiales de construcción, incentivando la producción nacional y el abastecimiento adecuado de los mismos; así como del control de precios, con miras a beneficiar a la población en general.
- IMPLEMENTAR la POLITICA DE REFORMA URBANA con la finalidad de equilibrar la tenencia de la tierra, recalcando que el suelo tiene una finalidad eminentemente social.
- ✓ - PROMOVER el establecimiento de la Ley de Vivienda que regule y normatice al sector de la vivienda y sus relaciones con el conglomerado social.
- PROPENDER al establecimiento de relaciones más estrechas con entidades

como el IESS, las Mutualistas y Cooperativas de Vivienda, orientadas a emprender planes de vivienda económica y con la finalidad de coordinar y optimizar los esfuerzos.

- INCENTIVAR y FOMENTAR la investigación tecnológica en el campo de la construcción de la vivienda con miras a desarrollar un sistema constructivo que responda a la situación actual y a la realidad nacional.
- DISEÑAR políticas y ejecutarlas para lograr el incremento de la oferta de vivienda, volviendo a esta actividad dinámica y atractiva, a la inversión privada y estatal.
- PROPENDER a un adecuado tratamiento del capital, evitando las excesivas ganancias y orientando los créditos en beneficio de los sectores de escasos recursos. Las soluciones habitacionales, en el corto plazo, no deberán sobrepasar el s/ 1'000.000 de sucres; y, las tasas de interés no sobrepasarán del 16%.

Al concluir el análisis de la problemática habitacional en el País, reflejado en el presente Trabajo de Investigación, debo recalcar la prioridad que se debe brindar a este grave problema socio-económico, que afecta a amplios sectores de la población. Sólo el momento en que se logre mejorar las características actuales, se podrá pensar en que estamos logrando el desarrollo integral y la justicia social, objetivos nacionales de gran trascendencia para nuestro Ecuador.

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

Carrión, Fernando. Quito -Crisis y Política Urbana-. Quito, Editorial El Conejo, 1987

III Censo Nacional de Vivienda, Resultados definitivos, Quito, Mayo 1985

Plan Nacional de Desarrollo 80-84. Tomo III, Programa de Vivienda

Plan Nacional de Desarrollo 85-88

Ley de Régimen Municipal, 1976

Un Informe Especial del Habitat, Dubrovnik, ONU , Mayo 1975

Drucker, Peter F. La Nueva Sociedad . Segunda Ed., Buenos Aires, Edit. Sudamericana, 1974

Encalada, Marco A. Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador . Primera Edición, Quito, Salvat Editores Ecuatorianos S.A., 1983

Ojavia. Habitat Popular. Quito, 1984

Pradilla, Emilio. El Problema de la Vivienda en América Latina. Primera Edición, Centro de Investigaciones "Ciudad", Quito, 1986

Franco Moncayo, Eduardo. Notas sobre desarrollo urbano y Vivienda. Quito 1985

Santillana del Barrio, Antonio. Análisis económico del Problema de la Vivienda. Quito

Utria, Ruben Darío. El Problema de la Vivienda y el Desarrollo en América Latina. Quito

Morton, R.K. Sociología de la Vivienda. Primera Edición, Barcelona.

Bazant, Juan S. Rentabilidad de la Vivienda de Bajos Ingresos. Quito

Montenegro, Dalia. El Problema de la Vivienda en Quito. Tesis de Grado, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1972.

A N E X O

CUADRO N° 1
POBLACION DEL ECUADOR POR REGIONES Y PROVINCIAS
AÑOS 1962 - 1974 - 1982

REGION PROVINCIA	CENSO 1.962	CENSO 1.974	CENSO 1.982
TOTAL NACIONAL	4'721.100	6'521.710	8'050.630
SIERRA	2'461.024	3'146.565	3'790.583
CARCHI	98.712	120.857	125.452
IMBABURA	181.096	216.027	245.745
PICHINCHA	612.366	988.306	1'376.831
COTOPAXI	202.412	236.313	279.765
TUNGURAHUA	224.739	279.920	324.286
BOLIVAR	144.397	144.593	141.566
CHIMBORAZO	296.080	304.316	320.268
CAÑAR	117.409	146.570	174.674
AZUAY	286.226	367.324	443.044
LOJA	297.587	342.339	358.952
COSTA	2'178.601	3'179.446	3'947.975
ESMERALDAS	127.847	203.151	247.311
MANABI	627.235	817.966	858.780
LOS RIOS	255.942	383.432	457.065
GUAYAS	1'002.975	1'512.333	2'047.001
EL ORO	164.602	262.564	337.818
REGION AMAZONICA	79.007	169.434	257.678
NAPO	25.582	62.186	115.110
PAÑAZA	14.442	23.465	31.779
MORONA SANTIAGO	26.894	53.325	70.217
ZAMORA CHINCHIPE	12.089	34.495	46.691
REGION INSULAR	2.468	4.037	6.119

Fuentes: Censos 1962 - 1974 - 1982
Elaboración: propia

C U A D R O N° 2
POBLACION POR AREAS, SEGUN PROVINCIAS: 1982 Y 1974

PROVINCIA	1 9 8 2			1 9 7 4		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL REPUBLICA	8'050.630	4'002.164	4'048.466	6'521.710	2'698.722	3'822.988
TOTAL SIERRA	3'790.583	1'711.816	2'078.767	3'146.565	1'202.796	1'943.769
AZUAY	443.044	171.331	271.713	367.324	117.493	249.831
BOLIVAR	141.566	22.292	119.274	144.593	19.044	125.549
CAÑAR	174.674	28.366	146.308	146.570	19.821	126.749
CARCHI	125.452	49.956	75.496	120.857	38.094	82.763
COTOPAXI	279.765	43.529	236.236	236.313	32.378	203.935
CHIMBORAZO	320.268	87.813	232.455	304.316	78.171	226.145
IMBABURA	245.745	92.977	152.768	216.027	69.604	146.423
LOJA	358.952	120.208	238.744	342.339	75.732	266.607
PICHINCHA	1'376.831	971.666	405.165	988.306	658.791	329.515
TUNGURAHUA	324.286	123.678	200.608	279.920	93.668	186.252
TOTAL COSTA	3'947.975	2'228.304	1'719.671	3'179.446	1'470.591	1'708.855
EL ORO	337.818	217.832	119.986	262.564	126.407	136.157
ESMERALDAS	247.311	121.169	126.142	203.151	72.146	131.005
GUAYAS	2'047.001	1'423.758	623.243	1'512.333	956.601	555.732
LOS RIOS	457.065	148.910	308.155	383.432	97.434	285.998
MANABI	858.780	316.635	542.145	817.966	218.003	599.963
TOTAL AMAZONICO Y GALAPAGOS	263.797	57.551	206.246	173.471	22.979	150.492

C U A D R O N° 2
POBLACION POR AREAS, SEGUN PROVINCIAS: 1982 y 1974

PROVINCIA	1 9 8 2			1 9 7 4		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
MORONA SANTIAGO	70.217	16.618	53.599	53.325	9.520	43.805
NAPO	115.110	20.011	95.099	62.186	4.260	57.926
PASTAZA	31.779	10.327	21.452	23.465	5.361	18.104
ZAMORA CHINCHIPE	46.691	10.595	36.096	34.495	3.838	30.657
GALAPAGOS	6.119	4.493	1.626	4.037	2.356	1.681
ZONAS NO DELIMITADAS	42.156	*	42.156	18.191	0.0	18.191

Nota: * Indica menos de 0,1

Fuente: Instituto de Estadística y Censos. III Censo de población Ecuador, 1974; IV Censo de población, Ecuador, 1982

CUADRO N° 3
PORCENTAJE DE POBLACION URBANA Y RURAL, SEGUN PROVINCIAS.

PROVINCIA	Porcentaje urbano			Porcentaje rural		
	1982	1974	1962	1982	1974	1962
TOTAL REPUBLICA	49,7	41,4	36,0	50,3	58,6	64,0
TOTAL SIERRA	45,2	38,2	32,8	54,8	61,8	67,2
AZUAY	38,7	32,0	25,4	61,3	68,0	74,6
BOLIVAR	15,7	13,2	11,7	84,3	86,8	88,3
CAÑAR	16,2	13,5	13,1	83,8	86,5	86,9
CARCHI	39,8	31,5	28,8	60,2	68,5	71,2
COTOPAXI	15,6	13,7	15,7	84,4	86,3	84,3
CHIMBORAZO	27,4	25,7	21,6	73,6	74,3	78,4
IMBABURA	37,8	32,2	27,3	62,2	67,8	72,7
LOJA	33,5	22,1	17,1	66,5	77,9	82,9
PICHINCHA	70,6	66,7	63,7	29,4	33,3	36,3
TUNGURAHUA	38,1	33,5	34,9	61,9	66,5	65,1
TOTAL COSTA	56,4	46,3	40,3	43,6	53,7	59,7
EL ORO	64,5	48,1	42,0	35,5	51,9	58,0
ESMERALDAS	49,0	35,5	31,7	51,0	64,5	68,3
GUAYAS	69,6	63,3	58,6	30,4	36,7	41,4
LOS RIOS	32,6	25,4	20,5	67,4	74,6	79,5
MANABI	36,9	26,7	20,4	63,1	73,3	79,6
TOTAL AMAZONICA Y GALAPAGOS	21,8	13,2	13,9	78,2	86,8	86,5
MORONA SANTIAGO	23,7	17,9	17,4	76,3	82,1	82,6
NAPO	17,4	6,9	7,5	82,6	93,1	92,5
PASTAZA	32,5	22,8	16,7	67,5	77,2	83,3
ZAMORA CHINCHIPE	22,7	11,1	16,4	77,3	88,9	83,6
GALAPAGOS	73,4	58,4	0,0	26,6	41,6	100,0
ZONAS NO DELIMITADAS	0,0	*	*	0,1	*	*

Nota : * indica menos de 0,1

Fuente: Instituto de Estadística y Censos. III Censo de población 1974;
IV Censo de población Ecuador, 1982.

CUADRO N° 4
POBLACION DE LAS CAPITALES PROVINCIALES DEL ECUADOR
AÑOS 1974 - 1982

PROVINCIA	CAPITAL PROVINCIAL	CENSO 1.974	CENSO 1.982
SIERRA			
CARCHI	Tulcán	25.615	31.143
IMBABURA	Ibarra	43.024	52.808
PICHINCHA	Quito	599.828	866.472
COTOPAXI	Latacunga	23.166	28.857
TUNGURAHUA	Ambato	80.744	100.605
BOLIVAR	Guaranda	11.933	13.610
CHIMBORAZO	Riobamba	60.813	72.217
CAÑAR	Azogues	11.464	14.542
AZUAY	Cuenca	109.680	150.902
LOJA	Loja	49.528	71.130
COSTA			
ESMERALDAS	Esmeraldas	63.010	90.078
MANABI	Portoviejo	62.254	101.771
LOS RIOS	Babahoyo	29.702	42.958
GUAYAS	Guayaquil	853.060	1'175.276
EL ORO	Machala	71.649	105.283
REGION AMAZONICA			
NAPO	Tena	2.230	6.117
PASTAZA	Puyo	5.011	10.632
MORONA SANTIAGO	Macas	2.048	5.579
ZAMORA CHINCHIPE	Zamora	2.825	5.740
REGION INSULAR			
GALAPAGOS		1.777	1.795

Fuente: CENSOS 1974 - 1982, INEC

Elaboración: propia

CUADRO N° 5
 VIVIENDA POR MATERIALES DE CONSTRUCCION DEL SECTOR URBANO Y RURAL -1974-

TECHO	PAREDES	PISO	SEC URB. total viviendas	SEC RUR. t.v.
1 losa	ladrillo	entablado	27.144	1.319
2 losa	ladrillo	parquet	21.834	932
4 eternit	ladrillo	entablado	6.975	13.635
5 eternit	ladrillo	parquet	59.558	9.985
7 eterbit	madera	entablado	13.453	24.592
8 eterbit	madera	parquet	1.892	1.482
11 eternit	adobe-caña	parquet	7.119	2.185
13 teja	ladrillo	entablado	38.975	15.437
14 teja	ladrillo	parquet	5.078	2.999
16 teja	madera	entablado	5.010	16.339
17 teja	madera	parquet	387	448
19 teja	adobe-caña	entablado	85.098	67.951
20 teja	adobe-caña	parquet	12.836	10.280
22 paja	ladrillo	entablado	3.244	668
23 paja	ladrillo	parquet	4.689	695
25 paja	madera	entablado	2.066	12.272
27 paja	adobe-caña	entablado	16.692	65.594
SUBTOTAL BUENA CALIDAD			367.080	246.853
SUBTOTAL MALA CALIDAD			119.454	460.553
TOTAL			486.534	707.406

Fuente: Censo de la Vivienda, 1974, Proyecto ISS - PREALC

Elaboración: propia.

CUADRO N° 6
NUMERO DE VIVIENDAS SEGUN TIPO DE VIVIENDA
SECTOR URBANO Y RURAL 1974-1982

SECTORES	1974	1.982
URBANO		
TOTAL VIVIENDAS	486.534	792.416
CASA - DEPARTAMENTO	252.134	552.781
OTROS	234.400	239.635
RURAL		
TOTAL VIVIENDAS	707.406	779.942
CASA - DEPARTAMENTO	199.164	453.086
OTROS	508.242	326.856

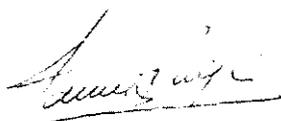
Fuente: Censo de Vivienda 1974- 1982, Proyecto ISS - PREALC

Elaboración : propia.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación total o parcial de este Trabajo, de su Bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para Lectura Recomendada.

Quito, junio de 1988

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jaime Ruiz C.', written over a horizontal line.

Arq. Jaime Ruiz C.