

PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**XII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo**

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL ECUADOR. POSIBILIDAD DE QUE EL IEES LOGRE ELIMINAR LA VIVIENDA MARGINAL, PROPORCIONANDO VIVIENDA CON SUBSIDIO AL AFILIADO DE POCO INGRESO. DR. FAUSTO VAZQUEZ MORALES

1984-1985

14

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

XII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL ECUADOR. POSIBILIDAD DE QUE
EL IESS LOGRE ELIMINAR LA VIVIENDA MARGINAL, PROPORCIONANDO
VIVIENDA CON SUBSIDIO AL AFILIADO DE POCO INGRESO.

DR. FAUSTO VAZQUEZ MORALES

1984 - 1985

I N D I C E

<u>C O N T E N I D O</u>	<u>PAGINA</u>
<u>PROLOGO</u>	
<u>CAPITULO I</u>	
<u>LA VIVIENDA</u>	- 1
A. <u>INTRODUCCION GENERAL</u>	- 1
1. ALIMENTACION	- 1
2. LA VIVIENDA Y EL VESTIDO	- 1
B. <u>PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR</u>	- 3
C. <u>DEFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO Y CUALITATIVO</u>	- 5
1. AGUA POTABLE	- 10
2. ALCANTARILLADO	- 10
3. SERVICIO ELECTRICO	- 10
D. <u>MIGRACION POBLACIONAL DEL CAMPO A LA CIUDAD</u>	- 13
E. <u>PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL</u>	- 17
1. IMPORTANCIA Y USO DE MATERIALES AUTOCTONOS	- 19
2. FINANCIAMIENTO	- 19
3. DISEÑO ARQUITECTONICO, SISTEMAS CONSTRUCTI VOS Y MATERIALES.	- 19
<u>CAPITULO II</u>	
<u>POSIBILIDAD DE ACCESO A LA VIVIENDA</u>	- 22
A. <u>POSIBILIDAD DE ACCESO A LA VIVIENDA</u>	- 22
1. CLASE PRIVILEGIADA	- 22
2. CLASE ALTA	- 22
3. CLASE MEDIA ALTA	- 23
4. CLASE MEDIA	- 23

<u>C O N T E N I D O</u>	<u>PAGINA</u>
5. CLASE BAJA	- 23
6. CLASE MARGINAL	- 24
B. <u>EL INGRESO INDIVIDUAL Y FAMILIAR Y LA CAPA- CIDAD DE CREDITO</u>	- 25
C. <u>CAPACIDADES ACTUALES DE CREDITO DE LAS CLA- SES MARGINAL BAJA Y DE LOS ESTRATOS INFERIO- RES DE LA CLASE MEDIA.</u>	- 26
D. <u>COSTO MINIMO DE UNA VIVIENDA DE INTERES SO - CIAL.</u>	- 36
E. <u>ACCIONES DESARROLLADAS EN EL CAMPO DE LA VI- VIENDA DE INTERES SOCIAL.</u>	- 40
F. <u>PROGRAMAS DE VIVIENDA EFECTUADOS POR EL BEV- JNV Y EL IESS EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS.</u>	- 48
 <u>CAPITULO III</u>	
<u>ALTERNATIVAS DE SOLUCION</u>	- 55
A. <u>ALTERNATIVAS DE SOLUCION</u>	- 55
1. OPTIMIZACION EN EL USO DE LOS RECURSOS ECONOMICOS, HUMANOS Y DETERMINACION DE PRIORIDADES EN LAS INVERSIONES.	- 58
2. OPORTUNIDAD EN LA INICIACION DE LOS PRO- GRAMAS Y PRECISION EN LAS FASES DE CONS- TRUCCION DE ACUERDO AL CRONOGRAMA ESTA - BLECIDO.	- 60
3. ABASTECIMIENTO OPORTUNO Y COMPLETO DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION	- 62
4. CONTRATACION DE OBRAS PARCIALES	- 64
5. SECTORIZACION O SUBDIVISION DE PROGRAMAS	- 65
6. LIQUIDACION DE LOS PROGRAMAS	- 66

<u>C O N T E N I D O</u>	<u>PAGINA</u>
7. TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS DEL BEV Y LA JNV.	- 68
8. RECURSOS HUMANOS	- 69
9. CONTRATACION CON LA EMPRESA PRIVADA	- 70
10. FINANCIAMIENTO EXTERNO Y ORGANISMOS DE DESARROLLO COMO EL BID Y AID.	- 71
11. POSIBILIDAD DE QUE EL IESS CONTRIBUYA A ELIMINAR LA VIVIENDA MARGINAL, OTORGANDO EN LA VIVIENDA AL AFILIADO DE BAJOS IN - GRESOS.	- 73
12. POLITICA CON RELACION A LAS COPERATIVAS DE VIVIENDA: FINANCIAMIENTO Y AUTOCONS- TRUCCION.	- 74
 <u>CAPITULO IV</u>	
 <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	 - 78

P R O L O G O

Tratar el tema sobre la Vivienda en el Ecuador, dado que aquel constituye un problema de palpitante interés nacional, tanto por su magnitud como las serias implicaciones que genera en la estructura de la sociedad, sin duda, representa para quien lo aborda, una oportunidad de servicio al País, por cuanto en la medida en que se lo analice con la mayor ponderación, evaluando la multidimensionalidad de los factores concurrentes, en el contexto más amplio del asunto, se estará contribuyendo a encontrar las alternativas válidas y los posibles caminos que conduzcan a las más adecuadas soluciones del problema.

Inspirado en este principio y con el apoyo de experiencia, obtenida a través del ejercicio de la función pública como ejecutivo en el área de vivienda, fue escogido el tema para el presente Trabajo de Investigación Individual como labor académica en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

A pesar del antecedente señalado, no se espere sin embargo encontrar en él, la exposición de factores nuevos o desconocidos y mucho menos la presentación de fórmulas magistrales para la solución del problema. Simplemente constituye el acopio de estudios sobre la materia y el resultado de la experiencia administrativa en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, traducida en recomendaciones pragmáticas que me permito exponerlas bajo un principio fundamental de estricta consecuencia y leal colaboración institucional.

Por la singular oportunidad de participación en el XII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, deseo expresar en este prólogo, mi más sentido agradecimiento al Banco Ecuatoriano de la Vivienda y a la Junta Nacional de la Vivienda, por el invalorable auspicio que se me ha brindado y por la reconocida confianza depositada en mi persona.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, en las personas -
de su Director, Subdirector, Jefe de Estudios y Asesores, por
la generosa y gentil acogida dispensada con caballerosidad -
que honra y enaltece. De manera particular exteriorizo mi -
gratitud al Dr. René Carrasco Baquero digno Asesor del IAEN,
asignado como orientador del presente trabajo.

Dr. Fausto Vazquez Morales

C A P I T U L O I

LA VIVIENDA

C A P I T U L O I

LA VIVIENDA

A. INTRODUCCION GENERAL

Desde los albores de la humanidad esto es desde cuando el hombre inició su vida sobre la faz de la tierra, tres fueron sus necesidades vitales, las mismas que marcaron ineludiblemente el compás y el índice de su posibilidad de supervivencia, éstas son: alimentación, vivienda y vestido, factores fundamentales que conseguidos elemental y primariamente, dieron forma y sentido dinámico al hábitat natural del hombre, viabilizando su desarrollo y la perpetuidad de la especie humana por su capacidad reproductiva. Analicemos brevemente la incidencia de aquellos.

1. LA ALIMENTACION

Por obvias razones constituye necesidad sustancial para el hombre, pues su consecución está directamente relacionada con el mantenimiento orgánico, capacidad vital y desarrollo sicosomático de aquel, constituyéndose por lo tanto en factor cuya presencia imprescindible determina la posibilidad de supervivencia del ser humano y de cualquier otro ser vivo.

2. LA VIVIENDA Y EL VESTIDO

Desde sus formas más elementales y rudimentarias, sobre todo el primer factor enunciado, proporciona al ser humano la protección imprescindible ante las inclemencias del tiempo y la naturaleza, considerándose dentro de esta la presencia de otros seres vivos que dotados de mayor fortaleza, agilidad y recursos ofensivos, constituyeron peligro permanente para el hombre, el mismo que luego, por su capacidad y desarrollo intelectual, superó los factores adversos, para constituirse

en el actor principal y dominador de aquel escenario natural.

A pesar del transcurso de largo tiempo en la historia de la - humanidad y guardando las obvias y razonables proporciones, - podemos concluir que aquella trilogía vital de factores determinantes en aquellas etapas inmemoriales. Siguen en la actualidad manteniendo su permanencia, quizá condensados en dos de singular importancia: Alimentación y Vivienda. Son de dramática y palpitante actualidad, los altos índices de mortalidad y morbilidad, por desnutrición y otras causas concomitantes, en los países subdesarrollados, quizá con mayor gravedad en - algunos países del Africa, Asia; con alguna frecuencia la prensa internacional nos trae escalofriantes noticias de muertes de seres humanos por inanición.

De igual manera y con no menos dramática situación, conocemos que grandes conglomerados humanos se hacinan en lugares de vivienda que no guardan las más elementales condiciones compatibles con la dignidad del hombre; las invasiones de tierras en los sectores periféricos de las grandes ciudades son problemas muy graves que afectan la paz y equilibrio sociales, así como a la planificación y desarrollo armónico de aquellas ciudades cuyas autoridades y municipalidades sienten escapar de su control total la capacidad técnica y la posibilidad financiera para la dotación de obras fundamentales de infraestructura y servicios comunales.

La lucha por disponer de un techo propio se torna en labor cotidiana y titánica para muchos millones de hombres que experimentan angustia al ver pasar los días de su existencia entre la frustración y la impotencia por alcanzar lo que es una justa aspiración y un derecho social de asegurar una mínima heredad para los suyos.

Planteado así el asunto como introducción general, pasaré luego a concretar el tema de la presente tesis.

B. PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR

El problema de la vivienda en nuestro país, sin lugar a dudas, tiene su origen y explicación en el sistema estructural socio-económico de nuestra sociedad, por cuanto la posibilidad de acceso a una vivienda propia, está en íntima y directa relación con dos factores que son determinantes.

Por una parte, con la distribución de la riqueza que genera el ingreso per cápita y por ende, el ingreso familiar y por otra parte con la situación de tenencia de la tierra urbana, que constituye el espacio físico para emplazamiento de viviendas. Explicaré muy someramente, como éstos dos factores inciden en la conformación del problema de vivienda.

Nuestra sociedad capitalista, con la situación negativa de subdesarrollo, está caracterizada en su aspecto económico por gravitar en ella las actividades agroindustriales, artesanales y en niveles incipientes, la pequeña industria con gran consumo de materia prima importada y escasa generación de mano de obra. Si dentro de este contexto general, inscribimos el grave problema económico por el que atraviesa nuestro país, al igual que otros de Latinoamérica, por su agobiante deuda externa, desnivel negativo en su balanza de pagos, limitada capacidad de exportación e inflación consecuente, podemos concluir que la situación resultante de bajos ingresos de desempleo y subempleo, determina que la posibilidad de acceso a una vivienda en propiedad, se encuentra limitada a la población de niveles económicos medios y altos, inclusive a los primeros con alguna dificultad de acuerdo a su capacidad de crédito; en tanto que la gran mayoría de la población se encuentra al margen de aquella posibilidad, con sus consecuencias dramáticas, cada vez más acuciantes en el campo social, por la formación de nuevos hogares y el crecimiento poblacional que por otra parte mantiene índices relativamente altos en nuestra sociedad.

La tenencia y distribución de la tierra urbana, es otro factor fundamental que incide en el problema habitacional en el país pues, al mantener ninguna limitación, ni ordenamiento convenientes, se encuentra valorizada únicamente por las fuerzas del mercado, esto es por la oferta y la demanda, como característica consustancial al sistema económico que lo propugna, con la circunstancia de que dentro del contexto que estamos analizando, la demanda de tierras para construcción de viviendas es mucho mayor que la oferta de ellas. Quienes poseen significativas extensiones de terreno en las zonas urbanas de las distintas ciudades del país, son personas que habiendo solucionado su problema habitacional, gozan en su mayoría de una situación económica solvente y por lo tanto no tienen mayor interés de negociarlas, en tanto no lleguen a niveles altos de plusvalía, a costa de las obras de infraestructura y otros servicios que las municipalidades y entidades estatales tienen que implementar en aquellos sectores, por lo que es muy frecuente, observar considerables extensiones de terrenos sin edificar, inmersos en zonas de las ciudades que avanzan en su desarrollo. Por otra parte, se ha determinado que más de la mitad del suelo urbano, está destinado al uso residencial y por supuesto, todos los actuales propietarios de terrenos proyectados a la venta, aspiran a que éstos lleguen a tener aquellas condiciones que obviamente les confiere mayor valor.

Como factor adicional a los dos anteriormente señalados y que se inscribe dentro del problema de vivienda en nuestro país - dificultando su solución, son las exigencias municipales a las instituciones vivierendistas, como la Junta Nacional de la Vivienda, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Mutualistas y Cooperativas de Vivienda en cuanto se refiere a las normas de urbanización y tipos de vivienda. A criterio de expertos en este problema, los estándares exigidos en el país son elevados; se está pensando en términos de comodidad extra, los mismos que podrían ser considerados un lujo relativo en otros países.

C. DEFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO Y CUALITATIVO

Con el fin de establecer un diagnóstico apropiado de la situación habitacional en el Ecuador, es preciso en primer término, determinar su déficit cuantitativo de manera muy general y luego lo más importante, efectuaremos un estudio comparativo de factores de población urbana y rural, números de viviendas en igual sentido, calidad de las mismas y dotación de servicios básicos, con lo cual tendremos un resultado cualitativo. Todo el estudio lo efectuaremos tomando como relación los datos proporcionados por los censos de población y vivienda de los años 1974 y 1982.

El déficit cuantitativo de vivienda en nuestro país, reviste caracteres de muy alta significación en el orden social, con la circunstancia preocupante de que no se vislumbran soluciones probables a corto plazo, pues se calcula que aproximadamente se requerirían alrededor de 41.000 viviendas anuales para cubrir la demanda nueva por incremento de la población, lo que significa que para su solución se requiere contar con alrededor del 20% del presupuesto del Estado, lo cual explica por sí solo la magnitud de recursos financieros necesarios para este fin.

La demanda señalada en líneas anteriores está tomada estimativamente de las necesidades de provisión de vivienda que tuvo el país para el año 1983. Sin embargo, veamos lo que el país logró producir a través de los organismos vivendistas.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados entre 1980 y 1982 la labor de las principales instituciones se resume así:

J.N.V. - B.E.V.	21.766
I.E.S.S.	16.873
MUTUALISMO	5.443
	<hr/>
TOTAL	43.482

Es decir 14.494 soluciones de vivienda por año. Bajo la consideración relativa de que la banca privada, las cooperativas de vivienda y el esfuerzo propio hayan financiado unas siete mil soluciones habitacionales por año, tendríamos que la producción total por año sería de 21.500 viviendas aproximadamente, lo cual significa que alrededor de 19.500 familias al año, no han podido solucionar su problema de vivienda por ningún medio. Esta población marginada, trata de solucionar su problema por cualquier medio, que obviamente no es el normal y por lo tanto, presiona su demanda en las casas de alquiler en los barrios pobres, agudizando la existencia de los llamados conventillos, otras se asocian entre muchas familias y propician las invasiones de tierras baldías en las afueras de las ciudades, erigiendo apresuradamente casas de caña, lata, cartón, etc., para posteriormente presionar a las municipalidades, la provisión de servicios y por último el título legal para asegurar la tenencia de la tierra, en todo caso, su vida se desarrolla en condiciones de hacinamiento e insalubridad incompatibles con elementales principios que deben ser consustanciales a la vida humana.

La demanda insatisfecha que anualmente se produce, incrementa el déficit general de vivienda que a la presente fecha, se calcula en alrededor de las 900.000, consideradas en el orden cuantitativo así como cualitativo.

Efectuando un estudio comparativo entre los factores Población vivienda, según los censos de 1974 y 1982, tenemos:

<u>AÑO</u>	<u>1974</u>	<u>-</u>	<u>POBLACION</u>
6'522.000			Habitantes
2'706.677			En la zona urbana (41.3%)
3'845.369			En la zona rural (58.7%)

<u>AÑO 1982</u>	<u>- POBLACION</u>
8'050.630	Habitantes
4'002.164	En la zona urbana (49.7%)
4"048.466	En la zona rural (50.3%)

Lo que significa un incremento de 1'295.487 habitantes en las ciudades (6.5%) (anual aritmética).

Frente a:

203.094 habitantes en la zona rural que representa un crecimiento de tan sólo el 0.8% anual.

Lo que se traduce en un acelerado crecimiento poblacional de las ciudades y en un alarmante abandono del campo.

AÑO 1974 - VIVIENDA

El Censo de 1974, que fue el segundo de vivienda, señaló una existencia de 1'372.468 unidades habitacionales, de toda condición, las mismas que fueron clasificadas de la siguiente manera:

CASA O VILLA

Caracterizada por ser una construcción permanente, hecha de materiales resistentes, tales como: hormigón, ladrillo, piedra, madera, adobe. Su piso es de madera, baldosa o ladrillo y posee servicio higiénico de uso exclusivo.

DEPARTAMENTO

Es un conjunto de cuartos para alojamiento de personas que se caracteriza por formar parte de un edificio de una o más plantas, con entrada independiente y abastecimiento de agua y ser

vicio higiénico de uso exclusivo.

CUARTOS - CASA DE INQUILINATO

Son las pertenecientes a una casa con entrada común y directa desde un pasillo, patio, corredor o calle y que por lo general, no cuenta con un servicio exclusivo de agua y/o servicio higiénico, siendo éstos de uso común para toda la vivienda o para una planta misma.

MEDIAGUA

Es una construcción de un solo piso, con paredes de adobe, madera, ladrillo o bloques de cemento, siendo su techo de paja, zinc, teja, etc. El piso generalmente es de tierra, ladrillo o madera.

RANCHO O COBACHA

Es aquella construcción con paredes de caña o bahareque, con piso de madera, caña o tierra.

CHOZA

Es una construcción que tiene paredes de adobe o paja, piso de tierra y techo de paja.

OTROS

En este grupo, se incluyen: guachimanías, kioskos, casetas, - etc.

La distribución numérica de las viviendas ocupadas, que según el censo del año 1974 son : 1'202.010, es la siguiente:

Casas o villas

329.388

Departamentos	93.396
Cuartos en casa de inquilinato	164.897
Mediagua	196.106
Ranchos o cobachas	-302.400
Chozas	111.833
Otros	2.146
Locales no destinados para <u>vi</u> vienda.	1.844

PATRIMONIO NACIONAL 1'202.010

AÑO 1982 - VIVIENDA

De acuerdo al censo del año 1982, existen en la actualidad ^{en} del territorio nacional 1'833.333 viviendas distribuidas de la siguiente manera:

en la zona urbana 853.823, es decir el 46.5%
en la zona rural, 979.510, es decir el 53.4%

Del total de las viviendas, 1'572.358 estaban ocupadas, lo que equivale a un 85.7%.

Según la tipología de viviendas señalada anteriormente, tendríamos:

Casas o villas	859.496
Departamentos	146.371
Cuartos en casa de inquilinato	142.802
Mediagua	201.343
Ranchos o cobachas	-159.817
Chozas	46.614
Otros	7.169
Locales no destinados para vivienda	2.939
No declarados	5.807
TOTAL	1'572.358

En cuanto a la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad, con relación a las viviendas ocupadas, tenemos los siguientes resultados:

1. AGUA POTABLE

- Viviendas abastecidas por agua	52.1%
- Sin acceso inmediato a ella	47.9%

De las viviendas abastecidas por agua un 32.35% lo tiene por servicio domiciliario; un 13.02% muy cercanamente a la vivienda y 6.7% a una distancia prudencial.

Las viviendas que no cuentan con acceso relativamente fácil al agua, se abastecen de pozos o vertientes en un 20.42% de río o acequias en un 14.07%, a través de carros, tanques repartidores en un 10.6% y en otras formas el 8%.

2. ALCANTARILLADO

De las viviendas ocupadas, las que tienen posibilidad de eliminación de aguas servidas a través del alcantarillado son un 34.02%.

Cuentan con pozo ciego el 14.9%
Sin ninguna forma de evacuación el 51.11%

En cuanto a la dotación de servicios higiénicos, tenemos que el 32.97% disponen de inodoro de uso exclusivo.

13.7% cuentan con inodoro de uso común; un 12% dispone de letrinas y un porcentaje del 40.1% no dispone de medios adecuados para eliminar las excretas.

3. SERVICIO ELECTRICO

Tomando en consideración las viviendas ocupadas, el cen

so, de 1982, determinó que el 61.4% están abastecidas mediante red pública de electricidad; el 1.5% se abastecen de plantas eléctricas privadas; y el 37.1% carecen de éste servicio.

De los resultados censales de los años 1974 y 1982, podemos sacar las siguientes conclusiones:

a. El incremento poblacional entre los dos censos, parecería no ser muy elevado, apenas de alrededor del 30% sin embargo la zona que más fuerte crecimiento había experimentado, era la urbana que de un 41.3% que tenía hacia 1974, subió a un 49.7% en 1982. Fenómeno contrario observamos en la zona rural, que de un 58.7% que tenía en el censo de 1974, disminuyó al 50% en el año 1982, lo cual evidentemente determina que se produjo una fuerte migración de la población del campo a las ciudades.

b. Por otra parte según el censo de 1982, Pichincha y Guayas juntos suman 3'423.032 habitantes, equivalente al 42.5% de toda la población, pudiendo considerarse a estas dos provincias como básicamente urbanas, puesto que albergan a Quito y Guayaquil respectivamente. Esta alta concentración poblacional en las dos provincias, nos determina que la polarización del desarrollo en las mismas no haya logrado ser combatida adecuadamente.

c. El país se mantiene con una mayoritaria población joven, pues los menores de 19 años cubren alrededor del 52% del total poblacional del Ecuador.

Este factor nos determina, que para los próximos años tendremos un crecimiento sostenido de la población y quizá un aumento en su tasa anual.

En cuanto al aspecto de Vivienda, podríamos concluir que de acuerdo a los datos de población y vivienda del censo de 1982,

el patrimonio habitacional se encuentra en déficit con la población existente en el orden cuantitativo, pero lo que reviste mayor gravedad es la diferencia entre el número de familias y el de viviendas en condiciones mínimas de habitabilidad. - El déficit cualitativo alcanza a 779.226 unidades habitacionales. El déficit numérico sería de alrededor de 210.000 aproximadamente.

Particularizando el problema a nivel rural, vemos que así mismo es grave, pues un 59% del patrimonio total de las viviendas se hallan en esta área, careciendo de electricidad en un 80%, igualmente la dotación de servicios higiénicos, agua potable y alcantarillado son altamente deficitarios.

Según un documento de la Agencia Internacional para el Desarrollo A.I.D., se concluye que un 30% de las viviendas rurales o sea 211.508 aproximadamente son de un solo cuarto habitado por tres o más personas, situación que podría extenderse también al sector urbano, en la medida que un gran número de viviendas de ésta área, guardan aquellas condiciones de hacinamiento.

Finalmente, podríamos anotar que de el total del patrimonio habitacional, 600.000 viviendas son arrendadas, lo cual significa que dos y medio millones de personas aproximadamente no poseen vivienda propia y que probablemente el 50% de la población, es decir 4 millones de personas, a pesar de los esfuerzos realizados y el mejoramiento en aspecto, carece de algún servicio ya sea éste de luz, agua, alcantarillado o electricidad.

Con todo lo señalado hasta el momento, vemos que hacia la mitad de la década de los años ochenta, la situación de la vivienda en el Ecuador, está lejos de responder siquiera a las exigencias mínimas actuales de la población, tanto por el déficit cuantitativo acumulado, como por las deficientes condi-

ciones de las viviendas existentes.

D. MIGRACION POBLACIONAL DEL CAMPO A LA CIUDAD

Cuando hablamos de población debemos tener presente que lo consustancial a su naturaleza es la característica de dinamia, pues por una parte la demografía supone un aumento de la población por los nacimientos producidos y concomitantemente una disminución paralela, aunque en menos escala por las defunciones, la relación directa entre estos dos factores del ciclo evolutivo vital, determina el índice de crecimiento vegetativo poblacional. Las sociedades con una mayoría poblacional joven, en términos normales, supone un índice mayor de crecimiento, contrariamente a lo que se produce en las sociedades con mayoría poblacional adulta.

Por otra parte, sabemos que los pobladores de un sector o región determinada, en cualquier momento de su vida y por muy diversas circunstancias pueden desplazarse a otras zonas o regiones territoriales en donde fijan temporal o definitivamente, su nueva residencia, produciéndose de esta manera, un verdadero intercambio y movimiento poblacional entre aquellas, - traducido este fenómeno a lo que llamamos las inmigraciones y emigraciones. Sufren inmigración las ciudades o regiones que reciben nuevos pobladores provenientes de otra u otras zonas, son afectadas por emigraciones las ciudades o regiones de las cuales salen sus pobladores.

El movimiento de las poblaciones en uno u otro sentido, indistintamente recibe el nombre de migración y la intensidad o ritmo de aquella, conocemos como flujo migracional.

El fenómeno migracional se produce indudablemente, también entre los sectores urbano y rural de una misma región, bajo los mismos principios y mecanismos, este caso se conoce también - como migración interna.

Tomando como referencia la población del Ecuador desde el año 1950 hasta 1974, en que se realiza un nuevo censo, vemos que la población rural era mayor que la urbana.

Año 1974: 2'706.677 Población urbana (41.3%) y
3'845.369 Población rural (58.7%)

Situación explicable, bajo la consideración de que el Ecuador desde el inicio de su vida republicana, se caracterizó por ser un país agrícola y es así como los principales productos de exportación que definieron su actividad económica, fueron el banano, cacao, café, etc., y en menor escala los elaborados de la agroindustria y productos del mar. Recordemos que la artesanía y la pequeña industria, tenían su relativa connotación como actividades productivas de consumo interno, quizá puede salir un poco de este esquema, la elaboración del sombrero de paja toquilla, que durante algún tiempo, constituyó la fuente de trabajo de muchas familias, sobre todo el medio rural en las provincias del Azuay y Cañar y que generó algunas fortunas de pocas personas que se encargaron de la comercialización y exportación del producto a los mercados de Centro América y fundamentalmente al mercado norteamericano, luego cuando éstos se perdieron por diversas causas, la eliminación de esta fuente de trabajo, significó grave impacto en la economía, sobre todo de la región del Austro.

Un hecho muy significativo, digno de análisis, es el resultado del último censo poblacional del año 1982, en el cual y con relación a los resultados del censo de 1974, se determina que la población urbana, creció en forma acelerada y que en contraposición a ella, la población rural experimentó un bajo nivel de crecimiento 0.8%, a tal punto que llegó a tener aproximadamente igual porcentaje que la población urbana. Esto significa que por una parte, se produjo un menor crecimiento vegetativo, pero además indudablemente existió una emigración de población hacia las ciudades.

¿ Cuáles las causas para esta migración ?

Indudablemente las causas que determinaron el abandono del campo son las siguientes:

1. Es notoria la relación entre la instalación de gran cantidad de pequeñas industrias y algunas de mediana importancia en algunas ciudades del país, especialmente en Guayaquil, Quito y Cuenca, con la emigración poblacional del medio rural. Por otra parte, con el boom petrolero que se inicia, por los años 1972 - 1973, se abren fuentes de trabajo en la ejecución de obras de infraestructura en relación con la industria petrolera y otras como el Proyecto Hidroeléctrico Paute en su primera fase.

2. En contraposición a lo señalado anteriormente, tenemos escasez de fuentes de trabajo en el medio rural, cuyas remuneraciones sean compatibles con las necesidades de una vida digna para su pobladores. Quizá dentro de este aspecto, y como problema paralelo, podríamos citar la aplicación deficiente y mal orientada de la Reforma Agraria, pues los campesinos que obtuvieron sus tierras, no fueron asistidos paralelamente con asistencia técnica, dotación de semillas mejoradas, créditos a largo plazo e intereses preferenciales y sobre todo con la creación de centros de acopio y comercialización, tendientes a asegurar al campesino un justo precio a sus productos y una segura venta de los mismos al margen de los intermediarios y acaparadores; si a todo esto añadimos la falta de vías de comunicación, entonces comprenderemos el panorama negativo del medio rural.

3. Ausencia total o deficiencia de los servicios básicos, pues se ha llegado a determinar que aproximadamente el 80% del medio rural, carece de electricidad, a pesar de los grandes esfuerzos y positiva acción de los programas de electrificación rural, ejecutadas los últimos años. En un porcen

taje igualmente alto, no dispone de agua en condiciones aceptables para el consumo humano y en más de un 90% no dispone de un sistema de canalización y disposición de excretas.

Esta circunstancia explica el alto índice de enfermedades parasitarias y en general el bajo nivel de salud de los pobladores de estas regiones. En la costa y el oriente, la condición adquiera situaciones de mayor gravedad por efectos del clima y otras condiciones adversas.

Como un primer resultado casi inmediato, consecuencia de la emigración poblacional de las zonas rurales, es la baja notable de la producción agrícola, traducida en escasez de alimentos y escalada de precios de los mismos.

Los pobladores del medio rural, emigran hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y sobre todo con la esperanza de obtener fuentes de trabajo con remuneraciones que satisfagan las apremiantes necesidades de su familia, sin embargo, los resultados no son precisamente los esperados para estos ciudadanos, por cuanto la emigración sobrepasa en mucho las reales posibilidades de ocupación y el primer impacto de frustración es el desempleo y en el mejor de los casos el subempleo.

Paralelamente, enfrentan el problema de vivienda, pues la mayor parte de personas al no disponer de ingresos que les permitan pagar arrendamientos en sectores relativamente aceptables, buscan vivienda en las casas de alquiler por cuartos, agravando la situación de hacinamiento, pero la peor y crítica del caso es, que muchas familias ni siquiera encuentran lugar en aquellas condiciones y se ven forzados a asociarse con otras para propiciar invasiones de terrenos en la periferie de las ciudades, en donde con gran celeridad erigen sus precarias habitaciones con cualquier material que consiguen, generalmente caña guadúa en la costa, madera y sinc, cartón, etc.

Estos arbitrarios asentamientos crean graves problemas de tipo legal y sobre todo constituyen anárquicos crecimientos de las ciudades en el aspecto de urbanización, ya que posteriormente las municipalidades no pueden dotar a éstos sectores de las obras básicas de infraestructura, por su costo y las diversas condiciones técnicas.

Ejemplos de éstas invasiones tenemos en la ciudad de Guayaquil principalmente, en donde existen extensas zonas de miseria, - insalubridad y hacinamiento con todas sus nefastas consecuencias.

E. PROGRAMAS DE VIVIENDA RURAL

En primer término considero básico el ubicar en su real dimensión el problema de vivienda dentro del contexto general del medio rural, y en este sentido, todos los estudios realizados, concluyen en que el problema del campo y sus habitantes es de orden estructural en cuyo conjunto están inmersos factores de orden económico sustancialmente, por una injusta y desigual distribución de la riqueza, ausencia total de una política de programación de cultivos por zonas y aptitudes por parte de los organismos competentes; falta de asistencia técnica e incentivos al pequeño y mediano agricultor; carencia de centros de acopio y comercialización estatales, que aseguren al campesino y pequeño agricultor la venta de sus productos en condiciones de justo precio, al margen de los intermediarios, condiciones adversas del medio rural por la falta de infraestructura sanitaria, educacional y vial adecuadas y finalmente dentro de este contexto, por malas condiciones de habitabilidad, traducida en viviendas precarias, mal construídas, sin servicios básicos, etc.

Por lo expuesto, y reconociendo que existe un problema de vivienda en el medio rural, tenemos que aceptar que éste no es el sustantivo para el poblador del campo, pues aunque en con-

diciones precarias y antitécnicas, ha logrado solucionar de todas maneras su necesidad habitacional.

Este criterio está respaldado por dos hechos muy reales y objetivos:

- Los resultados del censo de Población y Vivienda del año 1982, por el cual conocemos que para una población rural de 4'048.466 habitantes, existen 979.510 viviendas, de las cuales 821.935 están ocupadas y 156.104 son desocupadas. Estableciendo relación entre la población total y el número así mismo total de viviendas, vemos que la ocupación de éstas es aproximadamente de cuatro personas por vivienda, lo cual es un promedio muy aceptable.

- El campesino sobre todo de la sierra, no siente ningún interés por adquirir un crédito dirigido a mejoramiento o construcción de vivienda, no porque le falte aspiración a mejorar, ni tampoco porque no sienta necesidad de hacerlo, sino por cuanto tiene temor a no poder cubrir su obligación teniendo necesidades mucho más apremiantes, como alimentación vestido y educación, por ejemplo.

Por lo expuesto, podemos concluir en que en el medio rural el problema de vivienda es más bien cualitativo, en orden prioritario y que además, para su solución se debe acometer en un sistema de planificación integral, con todos los ministerios y entidades, cuyos campos de acción tengan que ver con los más diversos factores que inciden en el problema rural, de allí que los programas de desarrollo rural integral, deben merecer atención prioritaria. En la globalidad de aquellos programas, indudablemente, debe estar la acción de la Junta Nacional de la Vivienda y Banco Ecuatoriano de la Vivienda y quizá también como una ampliación del Seguro Campesino, la acción viviendista del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

1. IMPORTANCIA Y USO DE MATERIALES AUTOCTONOS

Es indudable que dentro de una acción conjunta como hemos planteado la solución, el aspecto de vivienda cobra una importancia significativa, por cuanto, por una parte y de forma integral, estaremos contribuyendo a crear las condiciones apropiadas para el poblador rural, incentivando su permanencia en el solar nativo y además indirectamente estaremos elevando su status de salud y de cultura.

Los programas de vivienda rural por su naturaleza misma, deben revestir caracteres muy especiales en relación al financiamiento, diseño arquitectónico, sistemas constructivos y materiales a emplearse, tratando de mantener la armonía de conjunto y la identidad de la cultura y costumbres de la zona.

2. FINANCIAMIENTO

Dadas las condiciones económicas del poblador rural y más concretamente del campesino trabajador de la tierra, la construcción de viviendas nuevas o el mejoramiento selectivo de las ya existentes, tienen necesariamente que provenir de fuentes que mirando sustancialmente el aspecto social y de desarrollo, realicen la inversión en ese sentido, por lo tanto, serán créditos con interés muy preferencial, largo plazo y sistema de amortización gradual, para lo cual tendrían que intervenir créditos de organismos de desarrollo como Banco Interamericano, Agencia Internacional para el Desarrollo, etc.

3. DISEÑO ARQUITECTONICO, SISTEMAS CONSTRUCTIVOS Y MATERIALES.

Con el fin de mantener esquemas tradicionales que indudablemente forman parte del contexto cultural y costumbrista de nuestros pueblos, la vivienda no puede romper aquellos lineamientos que son partes vivenciales de los mismos, por con-

siguiente, guardando un marco referencial de la técnica apropiada, deberá satisfacer aquellos, en la medida de lo posible con miras a conservar la mayor identidad.

En cuanto a los sistemas constructivos, éstos deben caracterizarse por la mayor seguridad, aplicación de técnicas adecuadas, y estructuras simples de manera que los costos se disminuyan en todo lo posible.

El aprovechamiento de la mano de obra y habilidades de los propios beneficiarios de las comunidades es fundamental, porque además del factor económico que es importante a efecto de conseguir los más bajos precios, no es menos importante el efecto psicológico al hacerlos partícipes directos y dinámicos de una obra que es de ellos, esto facilitará la cooperación y la organización comunal subsiguiente.

Por último, los materiales para la construcción deben en lo posible ser autóctonos, así mismo por doble razón: primero por costo y luego por su acción psicológica, al guardar armonía y relación con el resto de construcciones de la región.

La Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en los últimos años han ejecutado algunos programas de vivienda rural con resultados positivos. Así tenemos, el programa "Facha Huasi" en Peguche, provincia de Imbabura. El programa "Hospital Gatazo" en Colta, provincia de Chimborazo, en coordinación y financiamiento con F.O.D.E.R.U.M.A.

Según los informes de la J.N.V., están en construcción los programas "El lirio y Majipamba" en Chimborazo. "Pambabuela" en Bolívar y "Angahuana" en Tungurahua. La inversión prevista para estos, sería de 18 millones de sucres. Otros quince programas se asegura, cuentan con estudios de factibilidad y se manifiesta ha comenzado la labor de promoción en las respectivas comunidades.

Corresponde al actual gobierno el impulsar aquellos programas con las mismas características que se han mantenido, o con las variante que de acuerdo a los criterios técnico , financiero o social, se considere deban regirlos.

CAPITULO II

POSIBILIDAD DE ACCESO A LA VIVIENDA

C A P I T U L O I I

A. POSIBILIDAD DE ACCESO A LA VIVIENDA

En el capítulo precedente, analizamos el problema habitacional de nuestro país en su contexto global, señalamos su naturaleza estructural, determinando que dentro del mismo se encuentran una serie de factores que tienen connotación como resultado del sistema económico capitalista, el que por su misma concepción y naturaleza conlleva una realidad de desigualdad manifiesta, en cuanto a la distribución de la riqueza y de los ingresos, en la medida en que aquella se concentra muy significativamente en un porcentaje reducido de la población. Tomando como factores de referencia, la población económicamente activa del Ecuador, que según el censo del año 1982, representa 2'387.250 y por otra parte el salario mínimo vital de S/. 6.600.00 que rige en la actualidad, podríamos señalar que el factor ingreso, determina en aquella población una estratificación en seis niveles cuyos porcentajes aproximados y características socio-económicas, los podemos resumir de la siguiente manera:

1: CLASE PRIVILEGIADA

Constituída por un sector muy reducido de la población económicamente activa, que quizá represente tan sólo un porcentaje de 0.3% de la misma. Tienen ingresos superiores a los cien mil sucres mensuales, que les permite un standar de vida totalmente cómodo, que han satisfecho no sólo sus necesidades sino además, todas sus exigencias, son propietarios de bienes inmuebles sin gravámen, acciones empresariales de óptimo rendimiento, etc., situación de privilegio que les permite la acumulación progresiva de nueva riqueza.

2. CLASE ALTA

Representa aproximadamente un porcentaje del 1.7% de la población económicamente activa, sus ingresos mensuales varían desde los S/. 53.000.00 a los S/. 100.000,00 han satisfecho todas sus necesidades y gozan de comodidad la acumulación de riqueza es menor que en la clase precedente y podríamos hablar más bien de una muy buena capacidad de ahorro, poseen vivienda construída con recursos propios o con créditos de la banca privada por la amplitud de los mismos y en algunos casos, con créditos adicionales de Mutualistas o del I.E.S.S.

3. CLASE MEDIA ALTA

Representa aproximadamente el 15% de la población económicamente activa, sus ingresos corresponden a los valores entre cinco y diez salarios mínimos vitales, es decir entre S/. 33.000,00 treinta y tres mil sucres y S/. 66.000,00 sesenta y seis mil sucres mensuales, poseen comodidad y han podido asegurar su vivienda, con dinero propio en pocos casos y más generalmente, mediante créditos de Mutualistas, del I.E.S.S. y en muy pequeña proporción del B.E.V.

4. CLASE MEDIA

Constituye posiblemente el 48% de la población económicamente activa y sus ingresos corresponden a los valores entre dos y cuatro y medio salarios mínimos, esto es, entre S/. ^{20.000}13.200,00 trece mil doscientos sucres y S/. ^{15.000}29.700,00 veinte y nueve mil setecientos sucres mensuales, han podido satisfacer sus necesidades vitales, viven con relativa comodidad de acuerdo a su grupo familiar y los de mejores ingresos han podido acceder a una vivienda con créditos del I.E.S.S., del B.E.V. y de las Mutualistas, en proporción menor.

5. CLASE BAJA

Posiblemente corresponda a un porcentaje del 22 por cien

to de la población económicamente activa, sus ingresos representan valores entre uno y dos salarios mínimos vitales, es - decir, entre S/. 6.600,00 seis mil seiscientos sucres y - S/. 13.200,00 trece mil doscientos sucres mensuales sus condi ciones de vida son muy estrechas, posiblemente la totalidad no han podido acceder a una vivienda propia, pues las posibi lidades de ahorro son definitivamente muy escasas o nulas.

6. CLASE MARGINAL

Representa aproximadamente el 13% de la población económicamente activa, sus ingresos son inferiores al salario míni mo vital, lo constituyen los sub-empleados y desempleados, con actividades productivas ocasionales, sus condiciones de vida son miserables.

Si analizamos la estratificación poblacional económicamente - activa por razón de sus ingresos, podemos concluir, que la cla se marginal cuyo porcentaje representa el 13 por ciento, es - decir 310.342 personas, y la clase baja con el 22 por ciento, es decir 525.195 personas, determinan en conjunto el déficit habitacional total del país, asumiendo además, el hecho de que una parte de la clase media, aunque en pequeña proporción, se inscribe dentro del problema, para dar la cifra aproximada del déficit de 900.000 que señalamos en el capítulo anterior de este tratado.

Si aceptamos el hecho de que el problema vivienda, sustancial mente está concentrado en la clase marginal y baja y además en los estratos inferiores de la clase media, consecuentemente, la acción directa y total de la Junta Nacional de la Vivienda y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, así como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deberá concentrarse en aquellos sectores, ejecutando programas amplios de vivienda de interés social, pues el incremento de población y por ende de requerimientos habitacionales de los demás sectores, estarán

atendidos por el sistema mutualista y la empresa privada de la construcción.

Delineando así el marco conceptual del problema de vivienda, diremos que en su solución intervienen dos factores básicos:

- a. la capacidad de crédito del potencial beneficiario,-
y
- b. el costo de la vivienda.

B. EL INGRESO INDIVIDUAL Y FAMILIAR Y LA CAPACIDAD DE CREDITO

Se define la capacidad de crédito, como la cantidad o monto máximo de dinero que puede recibir una persona en calidad de crédito, bajo condiciones definidas de interés y a un plazo determinado, en relación directa con sus ingresos mensuales.

En efecto, decimos que una persona es sujeto de crédito de X cantidad de dinero, cuando de sus ingresos mensuales declarados y luego comprobados se desprende que deducidos los egresos ineludibles destinados a satisfacer las necesidades vitales como alimentación y otras que le posibiliten una vida digna, le resta un margen de ingresos que le permiten cubrir el pago de los dividendo de amortización mensual, causados por el crédito que trata de adquirir.

Esto es lógico y razonable, desde el punto de vista social y humano, ya que las entidades vivendistas al mismo tiempo que desean y es su objetivo el solucionar el problema habitacional no pueden permitir que las condiciones de vida del hombre, como ser humano sujeto de su empeño, lleguen a niveles incompatibles de dignidad. Lo ideal es solucionar el problema de vivienda, que lo consideramos prioritario si, pero dentro de niveles de equilibrio en el contexto de lo que es la vida del hombre y su familia.

El Reglamento de Inversiones y Préstamos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que rige igualmente para todas las Mutualistas del país, establece que para el pago de dividendos de amortización mensual, podrá considerarse entre el 25 por ciento y el 40 por ciento de los ingresos del prestatario. Al respecto, vale señalar como criterio personal que tratándose de personas cuyos ingresos se sitúan entre uno y dos salarios mínimos vitales, esto es de S/. 6.600,00 seis mil seiscientos sucres a S/. 13.200,00 trece mil doscientos sucres debería considerarse como máximo el 25 por ciento de aquellos, ya que de lo contrario se lo estaría obligando a restringir muy peligrosamente sus gastos vitales en alimentación, lo cual es inadmisiblemente por razones obvias. Sin embargo si el prestatario declara ingresos adicionales a los que percibe en relación de dependencia, debe el Departamento social de la entidad verificarlos para efecto de su inclusión en el cálculo de capacidad.

En consideración a que en casi la totalidad de los casos de personas de escasos recursos económicos, sus ingresos individuales no llegan a cubrir los requerimientos de acceso al costo de una vivienda, ofrecida por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda o las Mutualistas, se ha establecido como norma bajo el principio de ayuda, el considerar además del ingreso del jefe de familia, los ingresos del cónyuge y de los hijos que tengan actividad económica. Cabe destacar así mismo, como criterio muy personal de que el concepto de ingreso familiar, debería centrarse a los ingresos del jefe de familia y su cónyuge únicamente, ya que el resto de ingresos podrían conceptuarse como no permanentes y fijos por obvias razones, en todo caso su aceptación debe estar sujeta al resultado de un análisis por parte del departamento social de la Entidad Vivivendista.

C. CAPACIDADES ACTUALES DE CREDITO DE LAS CLASES MARGINAL BAJA Y DE LOS ESTRATOS INFERIORES DE LA CLASE MEDIA.

Dado que el problema de vivienda radica en las clases populares de escasos recursos, centraremos nuestro análisis en las posibilidades de acceso de aquellas, para lo cual tomaremos como referencia los ingresos de uno y dos salarios mínimos vitales, es decir S/. 6.600,00 seis mil seiscientos y S/.13.200, trece mil doscientos sucres, que corresponden a los ingresos de la clase baja. Como factor comparativo, señalaremos también la capacidad de tres salarios mínimos o sea S/.19.800,00 diecinueve mil ochocientos sucres que de acuerdo a nuestro estudio, corresponde a ingresos de la clase media.

No señalaremos la capacidad de crédito de la clase marginal, por cuanto de los datos que a continuación veremos, sacaremos como conclusión lógica, que lamentablemente aquel gran número de población definitivamente no tienen ninguna posibilidad de acceder a una vivienda propia, bajo las condiciones socio-económicas y de crédito que se presentan en los momentos actuales.

SALARIO MINIMO VITAL: S/. 6.600,00 - INTERES 12%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA : 2% - BLOQUEO: 2%

25% del ingreso: 1650 - Capacidad de crédito: S/.156.661,00
Dinero disponible para sus necesidades vitales 4.950,00

Tendrá que depositar S/. 3.133,00 por Comisión Bancaria y -
S/. 3.133,00 para el 2% de bloqueo. TOTAL S/. 6.266,00

Esta última cantidad no significa de manera alguna cuota de entrada, al igual que en los demás casos que veremos.

40% ingreso: 2.640 - Capacidad de crédito: S/. 250.658,00
Dinero disponible para necesidades vitales: 3.960,00

Tendrá que depositar S/. 5.013 por Comisión Bancaria y -
S/. 5.013, por el dos por ciento de bloqueo.

TOTAL S/. 10.026,00

DOS SALARIOS VITALES: S/. 13.200,00 - INTERES 12%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingreso: 3.300,00 - Capacidad de Crédito: S/. 313.323,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 9.900,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 12.532,00

40% ingreso: 5.280,00 - Capacidad de crédito: 501.317,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 7.920,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 20.052,00

TRES SALARIOS VITALES: S/. 19.800,00 - INTERES 12%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingreso: 4.950,00 - Capacidad de crédito: S/. 469.958,00
Dinero disponible para sus necesidades vitales 14.850,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 18.799,00

40% ingreso: 7.920,00 - Capacidad de crédito: 751.976,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 11.880,00
Depósito pro Comisión Bancaria y Bloqueo : 30.079,00

A continuación presentaré la capacidad de crédito

De estos mismos niveles de ingresos con el interés del 14 por
ciento; 20 por ciento y 21 por ciento.

UN SALARIO MINIMO VITAL: S/. 6.600,00 - INTERES 14%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25 % ingreso: 1.650 - Capacidad de crédito: S/. 137,070,00
Dinero disponible para necesidades vitales: 4.950,00
Depósito pro comisión Bancaria y Bloqueo : 5.482,00

40% ingreso: 2.640,00 - Capacidad de crédito: 219.312,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 3.960,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 8,772,48

DOS SALARIOS VITALES: S/. 13.200,00 - INTERES 14%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingreso: 3.300,00 - Capacidad de Crédito : S/. 274.140,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 9.900,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 10.965,00

40% ingreso: 5.280,00 - Capacidad de Crédito : 438,625,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 7.920,00
Depósito pro Comisión Bancaria y Bloqueo : 17.545,00

TRES SALARIOS VITALES: S/. 19.800,00 - INTERES 14%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 4.950,00 - Capacidad de crédito : S/. 411,211,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 14.850,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 16.448,00

40% ingreso: 7.920,00 - Capacidad de Crédito : 657.937,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 11.880,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 26.316,00

UN SALARIO VITAL: S/. 6.600,00 - INTERES 20%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25 % ingreso: 1.650,00 - Capacidad de Crédito: S/. 98.304,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 4.950,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 3.932,00

40% ingreso: 2.640,00 - Capacidad de Crédito : 157.288,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 3.960,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 6.290,00

DOS SALARIOS VITALES : S/. 13.200,00 - INTERES 20%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 3.300,00 - Capacidad de crédito : S/.196.610,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 9.900,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 7.864,00

40% ingresos: 5.280,00 - Capacidad de Crédito : 314.576,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 7.920,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 12.582,00

TRES SALARIOS VITALES: S/. 19.800,00 - INTERES 20%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 4.950,00 - Capacidad de crédito : S/.294.915,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 14.850,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 11.796,00

40% ingresos: 7.920,00 - Capacidad de crédito : 471.863,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 11.880,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 18.874,00

UN SALARIO VITAL: S/. 6.600,00 - INTERES 21%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 1.650,00 - Capacidad de crédito: S/. 93.768,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 4.950,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 3.750,00

40% ingresos: 2.640,00 - Capacidad de crédito: 150.000,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 3.960,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 6.000,00

DOS SALARIOS VITALES: S/. 13.200,00 - INTERES 21%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 3.300,00 - Capacidad de crédito: S/.187.536,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 9.900,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 7.500,00

40% ingresos: 5.280,00 - Capacidad de crédito: 300.000,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 7.920,00
Depósito pro Comisión Bancaria y Bloqueo : 12.000,00

TRES SALARIOS VITALES: S/. 19.800,00 - INTERES 21%

PLAZO 25 AÑOS - COMISION BANCARIA 2% - BLOQUEO 2%

25% ingresos: 4.950,00 - Capacidad de crédito: S/.281.304,00
Dinero disponible para necesidades vitales: : 14.850,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 11.252,00

40% ingresos: 7.920,00 - Capacidad de crédito: 450.000,00
Dinero disponible para necesidades vitales : 11.880,00
Depósito por Comisión Bancaria y Bloqueo : 18.000,00

De las diversas capacidades de crédito que hemos establecido, según los niveles de ingresos, podemos concluir en los siguientes datos muy pragmáticos y reveladores de la situación real

y de las posibilidades de acceso a una vivienda en propiedad, de la población ecuatoriana, en cuyo grupo se concentra el déficit habitacional.

a. En el nivel de ingreso, hemos considerado el salario completo, sin disminución alguna por aportes al IESS cuotas fijas a Sindicatos o Asociaciones, descuentos por pequeños créditos que casi siempre existen, etc., lo cual determinaría una disminución de por lo menos un mil sucres en el ingreso. Sin embargo, esto podría estar compensado con las remuneraciones adicionales que recibe el trabajador, como compensación por el costo de vida y antigüedad, situación que en cambio no podría ser aplicada a los trabajadores sin relación de dependencia, como son los obreros de la construcción, artesanos y otros.

b. El grupo familiar promedio para nuestros cálculos, es de cinco: los padres y tres hijos, el mismo que lo podríamos considerar aún bajo, en cuanto que los sectores poblacionales a quienes están dirigidos los programas de vivienda de interés social, tienen tendencia a constituir familias más numerosas.

c. El dinero mínimo requerido para solventar las necesidades vitales de alimentación, vestuario, educación, salud y los gastos contingentes ineludibles, de este grupo familiar lo consideramos en once mil sucres.

d. Para cálculos de capacidad de crédito, no se han considerado en lo absoluto ninguna cuota de entrada, en concordancia con las declaraciones en este sentido, formuladas por el actual gobierno.

e. Los valores señalados por concepto de Comisión Bancaria y del 2% de bloqueo, únicamente han sido presentados como referenciales para destacar la mayor carga que so-

portaría el prestatario, en el caso de que se mantengan las actuales condiciones del crédito, establecidas en el reglamento de Inversiones y préstamos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Al respecto vale señalar: los valores correspondientes al 2% de Comisión Bancaria que sobre el monto total del crédito, paga el prestatario por una sola vez, son destinados a gastos de administración en el trámite y la recuperación de aquel.

La eliminación de esta comisión supone necesariamente necesariamente una reforma de los reglamentos del B.E.V. en la parte pertinente y en términos financieros significa ya, un subsidio del dos por ciento en la inversión.

De manera que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda -Junta Nacional de la Vivienda en cumplimiento del Plan Techo, según programas del actual gobierno, construirá anualmente la cantidad de por lo menos 30.000 unidades de vivienda, las mismas que al costo mínimo de S/. 300.000, o que hemos calculado en el presente trabajo, representan una inversión anual de S/. 9.000,00 millones.

El dos por ciento de comisión bancaria de esta inversión representa 180 millones de sucres. En la inversión total de treinta y seis mil millones de sucres que corresponden a 120 mil unidades de vivienda, el dos por ciento de comisión bancaria representa 720 millones de sucres.

Por otra parte el dos por ciento del bloqueo es una cantidad de dinero que en aquel porcentaje de su crédito, está obligado el prestatario a mantener en una cuenta especial del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, hasta la cancelación total de su deuda en que será devuelto.

Estos valores obligados en depósito, no generan ningún interés para su depositario desde el mes de enero del año 1982, por re

solución de la Junta Monetaria.

Sustancialmente representa para el B.E.V y las Mutualistas que mantienen igual sistema, como un capital relativamente estable en algunos períodos de tiempo y sin costo para la entidad, esto como una pequeña compensación ante el constante deterioro de su capital, comprometido en cartera de bajo interés con relación al vigente, pues se ha determinado que aproximadamente el 75 por ciento de la cartera del B.E.V. y las Mutualistas, está constituida por créditos con interés del 8 al 14 por ciento, hasta el año 1982, en tanto que con mayor celeridad se han incrementado los intereses que estas mismas entidades pagan a sus cuenta ahorristas con el fin de incentivar el ahorro interno.

Actualmente el B.E.V. y las Mutualistas pagan el interés del 18% en depósitos a la vista y el 20 por ciento y 21 por ciento en depósitos a plazo fijo.

Paralelamente y como consecuencia del incremento en las operaciones pasivas, se han incrementado las tasas de interés activo, con la circunstancia de que éstos en gran medida resultan onerosos y hasta imposible en relación a los ingresos de las personas que tratan de adquirir créditos, fenómeno que ha determinado situaciones muy difíciles, sobre todo para las Mutualistas que enfrentan niveles de inmovilidad en sus operaciones activas.

Con el antecedente expuesto, conviene tener presente y puntualizar que de suprimirse tal depósito del 2 por ciento.

En la primera fase de la inversión como hemos visto que posiblemente será de alrededor de 9.000 millones de sucres y en el primer año, luego de su ejecución; el B.E.V. en este caso particular habrá dejado de contar con 180 millones de sucres.

Luego de la inversión total estimada en aproximadamente treinta y seis mil millones de sucres no podrá contar con 720 millones, que sumados a igual cantidad por el dos por ciento de comisión bancaria, podrían significar los primeros pasos de una peligrosa descapitalización del B.E.V.

Por lo manifestado en líneas anteriores y de resolverse así, la supresión del dos por ciento de depósito por el monto de los créditos que se concedan, de hecho, representa un subsidio a las viviendas que se entregan a sus beneficiarios.

f. La tasa de interés del 12 por ciento ha sido considerada bajo la seguridad de que la única alternativa posible para ejecutar los programas masivos de vivienda popular, será mediante financiamiento de créditos blandos, provenientes de organismos de desarrollo como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, A.I.D., etc., cuyas condiciones de crédito no hayan tenido ninguna variación a las que tuvieron los años 82 y 83, en cuyo caso y aún así, la otorgación de créditos a este tipo de interés, significaría prácticamente una transferencia de los mismos, sin considerar los costos de administración del proyecto.

Por esta razón, hemos tomado en cuenta el interés del 14% que podría cubrir la eventualidad de alguna variación en las condiciones del crédito internacional y además los costos de operación necesarios.

g. Las tasas de interés del 20 por ciento y 21 por ciento son considerados en caso de que aquellos programas masivos de vivienda popular, se construyan con recursos propios del B.E.V. y se concedan los créditos al interés establecido de acuerdo a las circunstancias actuales.

Delineando así el gran marco de referencia en cuanto a la capacidad de crédito y otros factores concurrentes, siempre en

las condiciones más favorables a los necesitados de vivienda, como hemos planteado, tratando de ajustarnos lo más cercana - mente a la realidad, veremos luego el costo mínimo de una vivienda, que constituye el otro factor determinante para establecer la relación correcta que nos llevará consecuentemente y sin mayor esfuerzo a señalar las verdaderas posibilidades - de acceso a una vivienda de las clases marginal, baja y media económicamente de la población de nuestro país.

D. COSTO MINIMO DE UNA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Para determinar el costo más aproximado dentro de los niveles mínimos de una vivienda, debemos tomar en consideración - tres factores básicos que en su contexto lo conforman; estos son:

- terreno
- obras de infraestructura y urbanización
- edificación.

- Terreno

El lote adecuado lo consideramos en 80 metros cuadrados, en el cual se podrá emplazar la vivienda mínima, programada para futuras ampliaciones pequeñas. Como dato referencial, anotamos que las áreas de lote en el programa de vivienda "Presidente Roldós" en la ciudad de Guayaquil, varían entre 81 y 100 - metros cuadrados, lo cual significa que en nuestra apreciación nos reducimos a condiciones mínimas.

En la generalidad de los casos, los terrenos que adquiere el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, son mediante declaratoria - de utilidad pública y subsecuente juicio de expropiación, dentro del cual el Juez de lo Civil, dictamina el precio del terreno en base a un avalúo pericial y considerando tan solo como precio referencial, el señalado por el avalúo de la Direc-

ción Nacional de Avalúos y Catastros, DINAC.

En las zonas urbanas de las principales ciudades capitales de provincia y aún en las secundarias, consideramos que el precio mínimo por metro cuadrado, será aproximadamente de S/.200,00 por supuesto que hablamos de sectores periféricos de la zona urbana, pero que tienen la posibilidad de implementación de alcantarillado, red de agua potable y energía eléctrica. Terrenos que afectivamente tienen precios muy inferiores al señalado, adolecen de graves problemas de acceso y de calidad como los terrenos bajos o pantanosos, cuya corrección drenaje, relleno y afirmado, suponen costos elevados.

Por lo expuesto al precio de S/. 200,00 el metro cuadrado, el lote propuesto de 80 mts², tendrá un valor de S/. 16.000,00.

- Obras de urbanización e infraestructura

El costo de las obras de urbanización e infraestructura por metro cuadrado, lo estimamos en aproximadamente S/. 1.550,00 tomando como referencia el costo de éstos rubros en las etapas terminadas del Programa Solanda, en la ciudad de Quito y bajo el supuesto de que aquellos no tendrían mayor variación. Por lo tanto, el costo de los mismos, en el lote propuesto de 80 metros cuadrados, será de aproximadamente S/. 124.000,00

- Edificación

Tomando como referencia el costo por metro cuadrado en edificación del programa "Presidente Roldós" de la ciudad de Guayaquil, construido hace tres años y que fue de S/. 4.000,00 y además estableciendo relación con el costo de este rubro en el programa Carcelén de la ciudad de Quito, que representa un valor aproximado de S/.7.000,00 el mt²; consideramos que en los términos más bajos, con una optimización máxima de recursos humanos y financieros y con las características más elementa-

les, no se podrá obtener un precio inferior a S/. 4.200,00 - por metro cuadrado, por lo que tomando como mínima, una edificación de 40 metros cuadrados nos da como resultado un valor de S/. 168.000,00.

Sumando los valores de terreno: S/. 16.000,00, Urbanización S/. 124.000,00 y Edificación S/. 168.000,00, tenemos el costo de S/. 308.000,00 como el precio mínimo de una vivienda de interés social.

Si establecemos relación entre el costo de la vivienda que hemos señalado y los niveles de capacidad de crédito de acuerdo a los ingresos, concluimos en las siguientes apreciaciones:

- La clase marginal, constituida por los subempleados y personas desempleadas con actividades económicas no permanentes, cuyos ingresos representan valores inferiores al salario mínimo vital, muy lamentablemente no tienen ninguna posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad. La posible solución a este grave problema, lo expondremos en el capítulo final del presente trabajo.

- De la clase baja económica, las personas con ingresos de un salario vital de S/. 6.600,00 tampoco tendrían posibilidad de vivienda, aún considerando el interés del 12 por ciento el cual señalamos, sería el mínimo interés, bajo condiciones de crédito de organismos internacionales, que no experimenten variación a las establecidas en años anteriores.

Las personas con ingresos de dos salarios vitales, es decir - S/. 13.200,00 tampoco están en condiciones de acceso, por cuanto si bien llegan a tener la capacidad de crédito que cubre el valor de la vivienda, sin embargo, su presupuesto para necesidades vitales, está por debajo del nivel mínimo establecido. Quizá en este caso, el aporte de ingresos familiares puedan cubrir el déficit.

- La clase media económica, con ingresos que representan tres salarios vitales, es decir S/. 19.800,00 si tienen facilidad de acceder a vivienda con créditos cuyo interés sea del 12 por ciento anual.

- Con el interés del 14 por ciento, los ingresos S/. 6.600,00 definitivamente no tienen posibilidad. Los ingresos de S/. 13.200,00 tampoco, por cuanto, si tomamos el 40% de los mismos, o sea S/. 5.280,00 tienen capacidad de crédito, pero su presupuesto para necesidades vitales se ha reducido a S/. 7.920,00, inferior en más de tres mil al nivel mínimo.

- La clase media con ingresos de S/. 19.800,00 correspondientes a tres salarios, si tienen posibilidad.

- Con el interés del 20 por ciento marginados las personas con ingresos de S/. 6.600,00 y los de S/. 13.200,00 por igual causa que en el caso anterior. Están en posibilidad las personas con ingresos de S/. 19.800,00, pero tomando de ellos el 40% o sea S/. 7.920,00, ya que con el 25 por ciento tampoco llegan a tener capacidad.

- Con el interés del 21% igualmente están marginadas las personas con ingresos de S/. 6.600,00 y los de S/. 13.200,00 teniendo posibilidad, las que tienen ingresos de S/. 19.800,00 con el 40% de aquellos.

- Con la adición de los valores correspondientes al dos por ciento de comisión bancaria y el dos por ciento de bloqueo, que considero es lo pertinente, la situación se torna aún más difícil.

Con el análisis realizado, podemos afirmar sin exageración alguna, que los programas de vivienda de interés social que se construyan, dadas las condiciones económicas de la mayoría del pueblo, estarán destinados por gravitación de aquellas y

pese a los esfuerzos del gobierno, a la clase media y quizá con algunos y serios reparos a la clase media baja.

Esperemos con amplio sentido patriótico y social, que el incremento de sueldos y salarios que se determinen próximamente contribuyan a que los beneficios de una vivienda propia, se extienda al mayor número de ecuatorianos.

E. ACCIONES DESARROLLADAS EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Con el fin de tener un concepto más o menos claro, sobre la actividad vivierendista en nuestro país y ubicar dentro de aquella, las acciones tomadas con relación a la vivienda de interés social, es preciso enriquecer nuestro conocimiento con una muy breve síntesis histórica, que indudablemente nos proporcionará un panorama más amplio del problema que nos ocupa.

Podemos afirmar que el desarrollo vivierendista en el Ecuador, se inicia aproximadamente hace unos 20 años, motivada por razones de orden, sociológicos y económicos y mas particularmente por el acelerado proceso de urbanización producido durante las décadas de los años 50 y 60.

Cuando se efectuó el primer censo de población en el año 1950, las comunidades de más de 20.000 habitantes, no pasaban de constituir el 18.4% de la población total nacional.

De igual manera, las grandes ciudades, como Quito, Guayaquil, contaban apenas con 210.000 habitantes, la primera y 259.000 habitantes la segunda, significando apenas el 6.6% y el 8.1%, respectivamente, del total de la población del Ecuador, lo que confirma el carácter rural del país en aquellos años.

En los resultados de los censos del 1962 y 1974, se observó un rápido crecimiento urbano, particularmente en las ciudades de

tamaño medio.

En 1964 había once ciudades, a más de Quito y Guayaquil, que superaban los 20.000 habitantes, la mayor de ellas, Cuenca, - con alrededor de 60.000.

Para 1974 las ciudades mayores de 20.000 habitantes, llegaron a sumar diecinueve, sin contar Quito y Guayaquil, lo que significa que de 1950 a 1974, la población de ciudades de dimensión mediana se duplicaron, con una tasa anual de crecimiento de 8.6%.

Este fenómeno de acelerado crecimiento urbano, se debe a las migraciones del campo a la ciudad como habíamos señalado en el primer capítulo de este tratado, sin menospreciar desde luego, la expansión natural a la que está sujeta toda ciudad.

La primera consecuencia lógica del proceso de urbanización descrito, es la generación de una acentuada demanda de vivienda.

De acuerdo al censo de 1950, que si bien no fue preparado para conocer expresamente el problema de vivienda, sin embargo la Dirección General de Estadísticas, extrajo algunas conclusiones y entre ellas determinó un déficit aproximado de 322.000 viviendas.

El censo de 1950 determinó una población de 3'202.757 habitantes, en tanto que el censo del año 1962, dio un resultado de 4'260.000 habitantes y la Dirección de Censos, observó con preocupación el acentuamiento del déficit habitacional sin que aparentemente los esfuerzos del Instituto de Previsión Social y la iniciativa privada, hayan logrado atenuar siquiera, la situación, puesto que a la fecha se calculaba en 571.000 el déficit de vivienda.

El problema había tomado tales dimensiones que obligó al Estado,

e incluso a organismos internacionales, el adoptar emergentes políticas con miras a su solución; para ello se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el año 1963, significando este hecho ciertamente, la primera acción política estatal para encarar el problema en forma sistemática, puesto que si bien - las Instituciones de Seguridad Social, desde el año 1942, construyeron viviendas en Quito, Guayaquil y Cuenca con una inversión aproximada de S/. 253'129,000,00 sucres, que a su vez se tradujo en 4.000 viviendas, estas fueron destinadas en su mayoría a la clase media, razón que motivaría al B.E.V. a mostrar interés para la vivienda popular, aunque posteriormente su propia estructura bancaria, lo llevaría a tornarse en constructor de vivienda también para la clase media, puesto que - este grupo social es el que reunía las condiciones que los créditos lo exigían.

Al inicio de la década de los años sesenta, se gestaron las - primera mutualistas. Para noviembre de 1961, inicia sus actividades, la Mutualistas Pichincha, en 1963 se crearon las Mutualistas Previsión, Guayaquil y Benalcázar; poco después inician sus actividades las mutualistas Ambato y Vargas Torres en Ambato y Esmeraldas, respectivamente.

De igual manera en Cuenca, se funda la mutualista Azuay y en Ibarra la mutualista Imbabura.

En los años siguientes y hasta 1972, se crearon las Mutualistas Chimborazo, Manabí y El Oro.

Las inversiones que las mutualistas efectuaron entre 1962 y - 1972, fueron del orden de S/.2.307' 067,000,00 sucres, destinados a 29.749 beneficiarios.

Por la misma condición estructural de las mutualistas y por el origen de su capital, proveniente del ahorro de sus asociados, que genera un costo por el interés pasivo, sus operaciones de

crédito, siempre fueron destinadas con mayor y acentuado preminencia a la clase media y quizá a la media alta, situación que prevalece aún con mayor intensidad en los momentos actuales, por el costo de su capital.

En este mismo período de tiempo, es decir desde su creación - en el año 1963 hasta el año 1972, el B.E.V., realizó una inversión global de S/.326'476.593,00 sucres.

Estos esfuerzos indudablemente ayudaron a solucionar en parte el déficit habitacional de aquellos años, pero al parecer las actuaciones de cada uno de estos organismos, fueron dispersos y no se sujetaron a la planificación de la época, debido sustancialmente a la inestabilidad política.

Un hecho por demás significativo en este período, fue sin lugar a dudas el llamado Plan Decenal de Desarrollo, a llevarse a cabo a partir del año 1964, dentro del cual se considera - prioritario el problema vivienda, para cuya solución se plantea el primer gran programa masivo de vivienda popular.

Según éste, el sector estatal, debían construir 42.390 viviendas.

El costo integral del programa, incluido el sector privado, ascendía a la cantidad de 1.9980'500.000,00 sucres, cuyo financiamiento desde el inicio presentó muy serias dificultades, por lo cual fue necesario acudir al crédito internacional de organismos de desarrollo como B.I.D. y A.I.D., que para el efecto debía llegar a la cantidad de 15 millones 600 mil dólares, - que al tipo de cambio oficial de ese entonces, significaban - S/.283'608.000,00 sucres.

El Banco de la Vivienda, aportaría con 90 millones anuales o - sea su capital y por otra parte, habría que contar con impuestos específicos destinados al Instituto Nacional de Vivienda

(entidad antecesora de la J.N.V.), hasta por cuatro millones de sucres en cada uno de los años del programa. El Gobierno Central, debía aportar con 103 millones de sucres por año y - por último el Instituto de Seguridad Social, estaba obligado a mantener la inversión anual de 80 millones de sucres.

A fin de complementar las medidas financieras, se sugirió la creación del Fondo Nacional de Vivienda, resolución legal que posibilitó la concentración de los aportes nacionales e internacionales.

Igualmente se habló por primera vez de la creación del Ministerio de Promoción Urbana y Vivienda, con el fin de que el - B.E.V., no tenga que ejercer las funciones de planificación.

Puesto en marcha el programa, aparecieron igualmente las dificultades, pues paralelamente al problema de financiamiento agudizado por la crisis fiscal, se sumaron la falta de preparación de la industria de la construcción para enfrentar el reto, la deficitaria producción de materiales de construcción, ausencia de incentivos para la industria de prefabricados, que hubiese permitido el acelerar y mejorar los sistemas constructivos.

Otro problema de gran incidencia, fue la falta de terrenos, - pues el plan demandaba 934 hectáreas para el primer quinquenio y 830 para el segundo.

En el Plan Decenal, no se implementó un sistema de adquisición que podría haber sido la declaratoria de Utilidad Pública y la consiguiente expropiación.

Por último no se estableció ningún fondo unificado, como el - plan proponía, de manera que las realizaciones efectivas, corrieron a cargo de tres instituciones: B.E.V., Seguridad Social y Mutualistas, con los resultados que señalamos anteriormente, es decir la inversión del B.E.V. de S/.326'476.593,00

suces que representaron 6.013 viviendas construidas.

La inversión de S/.2.307'067 suces de las Mutualistas, que - significaron menos de 30.000 soluciones habitacionales, que - sumadas en total a las soluciones ejecutadas por el I.E.S.S., no llegaron siquiera al 10% del déficit de 500.000 viviendas que se estimaban para el año 1960.

Sin embargo, los programas realizados, fueron considerados de buena calidad y satisfactorios para los usuarios, de todas ma_uneras, cabe resaltar que aquellas soluciones, tampoco llegaron a las clases populares de escasos recursos, más bien los bene_uficiarios fueron de la clase media.

Otro aspecto de importancia, constituye el hecho de que este Plan Decenal, tampoco tuvo su finalización en tiempo, pues en el mes de febrero del año 1972, se produce el golpe de estado de las Fuerzas Armadas y se proclama la Dictadura del General Guillermo Rodríguez Lara, por esta razón, evaluamos el Plan - de Vivienda y sus inversiones al año 1972.

El nuevo gobierno, formuló su programa que lo denominó Plan - Integral de transformación y Desarrollo.

El campo de la vivienda fue tratado en el capítulo décimo del plan, señalando entre sus objetivos el buscar la participación de sus beneficiarios, para solución de su problema habitacio_unal en términos de trabajo y ahorro.

La meta máxima a la que aspiraba el plan, era la de construir 282.000 unidades de vivienda con una inversión aproximada de S/.6.254 millones de suces, los mismos que serían invertidos en los siguientes rubros:

- Mejoramiento habitacional: 300 millones

- nuevas viviendas completas 2.595 millones,
- nuevas viviendas mejoradas 2.208 millones,
- viviendas básicas 1.078 millones, y;
- vivienda tradicional 72.5 millones de sucres

En el año 1973, se crea la Junta Nacional de la Vivienda, mediante Decreto Supremo # 162, publicado en el Registro Oficial # 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 del país y la coordinación de actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como privado.

El Banco de la Vivienda asumiría el papel solamente financiero y administrativo para los programas de vivienda.

La creación de la Junta Nacional de la Vivienda, permitió un avance significativo en la ejecución de programas de vivienda, y sobre todo en la formulación de políticas claras a nivel nacional, ya que luego de muchos años, se logró contar con una entidad directora de la construcción masiva de vivienda en el país.

Esta etapa del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, que lo consideramos desde el año 1972 a 1977 para su evaluación en el campo vivandista se caracterizó, por los siguientes hechos significativos:

1. Correspondió a una etapa en la cual la producción petrolera, que inició su despliegue en 1972, había alcanzado un punto culminante en 1974, por efecto de la elevación del precio internacional del crudo, mejorando sustancialmente la eco

mía del Estado y sus reales posibilidades de inversión en obras de desarrollo social.

2. El Plan de Vivienda, a más de la construcción misma de unidades habitacionales, considera indispensable la dotación de agua potable y alcantarillado, al mayor ámbito poblacional y es así como ambiciona una cobertura del 50 por ciento de la población del país con agua potable y un 40 por ciento con alcantarillado.

Acciones que debían implementarse en coordinación con las Municipalidades y el Instituto de Obras Sanitarias.

3. El déficit en materiales de construcción, obligó a una creciente importación sobre todo de cemento y hierro, - lo cual indudablemente incidió en el aumento de costos en las viviendas.

4. La Junta Nacional de la Vivienda, no se ajustó a los lineamientos del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, sin embargo algunas de las metas del plan se cumplieron parcialmente.

5. A pesar de todos los esfuerzos realizados, no se llegó a los estratos populares más necesitados, pues los problemas de salarios impidieron que gran número de la población no sean sujetos de crédito, recordemos al efecto que en 1973, el 23% de la población, económicamente activa, ganaba menos - de S/.2.000,00 sucres; el 40 por ciento percibía de dos a cinco mil sucres y el 36.5 por ciento tenía un sueldo superior a los S/.5.000,00 sucres.

Esto quería decir que por lo menos el 40 por ciento no era sujeto de crédito, para adquirir su vivienda.

6. Los precios de los apartamentos y casas individuales, -

giraron en torno a S/.150.000,00 y S/.350,000,00 sucres.

En cuanto a las metas físicas alcanzadas en este período, me limitaré muy objetivamente a señalar lo que dice al respecto la Junta Nacional de Planificación de ese entonces, en una evaluación no publicada:

"En cuanto se refiere a la elevación del nivel habitacional, el objetivo fue cumplido razonablemente constituyéndose 175.000 nuevas unidades de vivienda, etc."

Al respecto, se considera que la apreciación es en alto grado subjetiva y sobredimensionada, ya que las estadísticas demuestran que el BEV-JNV, los mayores constructores de vivienda en el país, realizaron únicamente 22.669 viviendas en aquel período.

F. PROGRAMAS DE VIVIENDA EFECTUADOS POR EL B.E.V.-J.N.V. Y EL I.E.S.S. EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS.

El 10 de agosto de 1979, se inicia el Gobierno Constitucional con la presidencia del Dr. Jaime Roldós Aguilera y el 8 de mayo de 1980 da a conocer al país, el "Plan Nacional de Desarrollo", que comprendía las acciones de gobierno hasta el año 1984.

El Plan constaba de dos partes:

La primera titulada como "Los grandes Objetivos Nacionales";

La segunda relativa a "Las Políticas y Programas Sectoriales".

El Plan formula 41 proyectos de inversiones fundamentales, de los cuales 8 estaban destinados al mejoramiento social, 14 al desarrollo rural, 8 al desarrollo energético, 7 a la ampliación de infraestructura del transporte y 4 al sector manufacturero.

Al hablar de los objetivos prioritarios y al referirse a la justicia social, en el tomo primero, página # 48, se lee:

"Mejorar la calidad de vida de la población, dando una alta prioridad a la prestación de los servicios de Educación, Vi - vienda 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 encuentra definitivamente, entre las Obligaciones del Estado, con lo cual se avanza conceptualmente más allá de donde habían llegado los dos anteriores planes de desarrollo en materia de vivienda.

Por lo tanto, enmarcado en este espíritu, el Plan señala sus objetivos, estrategia y metas.

Sería muy extenso el detallar aquellos objetivos, estrategias, y metas del Plan de Vivienda, por lo que en forma muy resumida y en términos generales, destacaremos las características más notables de aquel y las realizaciones en cinco años, es de decir hasta el año de 1984:

1. Sin lugar a dudas, la filosofía e intención sustantiva, es llegar con la dotación de vivienda a los estratos populares demenores recursos económicos, pero esto no simplemen te como declaración teórica y formal, sino acompañada de la - acción directa y pragmática, es así como se plantean y ejecu - tan las diversas tipologías de vivienda, a saber:

a. Vivienda básica en su primera etapa, caracterizada por lote urbanizado y unidad sanitaria, esto es lo que se llamó Lotes con Servicios. ⁵¹

b. Vivienda básica, segunda etapa, caracterizada por ser una vivienda elemental con piso, techo y unidad sani ⁵¹

taria, cerramiento perimetral y un plan de ampliación progresiva.

c. Vivienda básica, tercera etapa, caracterizada por ser una vivienda terminada sin acabados, área de construcción de 45 a 60 mts², lote no mayor a 120 mts².

Además comprende plan de ampliación progresiva.

d. Vivienda básica, cuarta etapa, caracterizada por ser vivienda completa con sus necesidades básicas, área construída 70 a 80 mts², lote no mayor a 120 mts², incluye a cabados elementales.

e. Vivienda básica, quinta etapa, se caracteriza por su preeminencia de construcción vertical, área construída no mayor de 80 mts².

2. El Plan atiende prioritariamente, a las clases económicamente bajas y marginales, sin desatender a otros sectores económicos, es así como el B.E.V. se encarga de la construcción de viviendas básicas hasta la cuarta etapa, luego el I.E.S.S. atiende y es su misión la vivienda básica en su quinta etapa, y son las Mutualistas las que atenderán las construcciones y créditos que sobrepasen este nivel, hasta el monto que establece el reglamento que las rige.

3. Efectivamente, se promueve y fomenta la autoconstrucción por cuanto es el propio beneficiario de la vivienda básica, el que continuará la construcción de la misma, en base a la planificación existente con la ayuda técnica de la J.N.V. y posibles créditos ampliatorios del B.E.V., cuando sus condiciones económicas hayan mejorado.

4. Entre las políticas implementadas, podemos citar aquellas por la cual la Junta Nacional de la Vivienda, deman

da de las Municipalidades, un mayor apoyo a la gestión vivien-
dista, acogiendo las normas mínimas de urbanización, tendien-
te a disminuir costos en los programas de vivienda de interés
social.

5. Existe un plan definido de adquisición de terrenos, me-
diante el trámite legal de Declaratoria de Utilidad Pú-
blica y expropiación.

6. El Plan define un programa de vivienda rural, caracteri-
zado entre otras cosas, por una estrategia de mejoramien-
to de las viviendas ya existentes, construcción de viviendas
nuevas en comunidades organizadas, y la dotación de servicios
básicos.

SOLUCIONES DE VIVIENDA DESDE EL

AÑO 1980

INSTITUCIONES	AÑO 1980 SOLUCIONES REALIZADAS	INVERSIONES REALIZADAS
JNV-BEV	9.700	S/.1.663 millones
I.E.S.S.	8.150	1.563 millones
MUTUALISTAS	2.050	833 millones
<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L:	19.900	S/.4.059 millones

AÑO 1981

INSTITUCIONES	SOLUCIONES REALIZADAS	INVERSIONES REALIZADAS
JNV-BEV	14.000	S/.2.486 millones
I.E.S.S.	10.900	1.914 millones
MUTUALISTAS	2.140	928 millones
<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L:	27.040	5.328 millones

AÑO 1982

INSTITUCIONES	SOLUCIONES REALIZADAS	INVERSIONES REALIZADAS
JNV-BEV	12.000	S/. 2.314 millones
I.E.S.S.	11.400	2.087 millones
MUTUALISTAS	2.320	1.051 millones
<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L	25.720	5.452 millones

AÑO 1983

INSTITUCIONES	SOLUCIONES REALIZADAS	INVERSIONES REALIZADAS
JNV - BEV	13.200	S/. 2.967 millones
I.E.S.S.	12.010	2.326 millones
MUTUALISTAS	2.340	1.138 millones
<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L	27.350	6.431 millones

En cuanto se refiera a las soluciones realizadas en el año - 1984, no se disponen de datos del I.E.S.S y de las Mutualistas, únicamente podemos consignar los resultados de la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

La JNV y el BEV, hasta el mes de agosto de 1984, alcanzaron - la realización de aproximadamente 21.076 soluciones de vivienda, encontrándose al momento en fase de construcción alrededor de 9.000 viviendas, que podrían estar terminadas para el mes de diciembre de este mismo año, de ser así, se habrían alcanzado a realizar 30.000 soluciones, que significa indudablemente un gran repunte en las acciones efectuadas en todo el quinquenio.

Como resultado final hasta el mes de agosto de 1984, podemos señalar que se realizaron en total 121.086 soluciones habitacionales, de las cuales corresponderá a la J.N.V. - B.E.V., - 69.776, al I.E.S.S. 42.460 y a las Mutualistas 8.850 soluciones habitacionales, sin que dentro de éstos totales, se encuentren las soluciones que tanto el I.E.S.S. como las Mutualistas puedan haber realizado en el año 1984.

Calculamos que estas podrían sumar alrededor de 15.000, si tomamos como referencia las efectuadas en el año anterior.

Cabe destacar además, que en los resultados de las acciones - realizadas en el campo de la vivienda, no hemos considerado - las efectuadas por créditos concedidos por la Banca Privada y el esfuerzo propio de los ciudadanos, por estimar que aquellos datos podrían alterar los términos reales de ejecución.

C A P I T U L O I I I

ALTERNATIVAS DE SOLUCION

C A P I T U L O I I I

A. ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Sintetizando de una manera muy general, señalemos los distintos factores que por su magnitud y proyección, contribuyen notoriamente a definir el contexto del problema de la vivienda en el Ecuador, para luego tratar sobre las posibles soluciones.

- Un déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo acumulado, cuya proporción rebasa en mucho las reales posibilidades financieras, de infraestructura física y de servicios, así como constructivas que encaminadas a la solución total en el corto y mediano plazo, tiene las entidades viviendistas, tanto del sector estatal, JNV/BEV y el I.E.S.S., como del sector privado, Mutualistas y Banca Privada.

Recordemos en efecto, que tan solo las necesidades de vivienda por año, generadas por el normal crecimiento poblacional y la formación de nuevos hogares, se estima en el orden aproximado de 41 mil.

Por consiguiente, la construcción anual de un número igual de viviendas, únicamente estará solucionando la demanda adicional pero de ninguna manera el déficit acumulado.

- El financiamiento de los programas masivos de vivienda de interés social, se torna en un problema grave, de muy difícil solución, por el costo del capital a invertirse, pues las tasas de interés pasivo que son determinadas por las autoridades monetarias con el propósito de incentivar el ahorro interno, obliga paralelamente a un incremento correlativo en las tasas de interés activo, que las entidades viviendistas y la banca privada tienen necesariamente que cobrar en sus operaciones activas de crédito.

Por lo tanto, el costo del capital de inversión imposibilita para que una vivienda construída, pueda ser entregada a su beneficiario a un costo inferior a aquel.

- Bajos niveles de ingresos de la mayoría de la población económicamente activa, que limitan sustancialmente la capacidad de crédito y por consiguiente la posibilidad de acceder a una vivienda, cuyo costo sobrepasa sus posibilidades económicas.

- Falta de interés y objetividad de la situación de vivienda como factor de desarrollo social de la comunidad, por parte de la mayoría de Municipalidades del país, quienes consideran erróneamente al problema, como de exclusiva competencia, en cuanto a su tratamiento y solución por parte de la JNV/BEV y el I.E.S.S.

- Exageradas exigencias en cuanto a normas y requisitos en las obras de urbanización, por parte de las Municipalidades con relación a los programas masivos de vivienda.

- Deficiente infraestructura, en cuanto a terrenos fundamentalmente de la JNV/BEV, distribuídos equilibradamente a nivel de las principales ciudades del país, con el fin de emprender en programas medianos y con ritmo sostenido de acuerdo a las necesidades y demanda de las distintas zonas.

La concentración de programas masivos en las ciudades de Guayaquil y Quito, puede generar un desequilibrio a nivel nacional con la polarización de actividades en aquellas ciudades y su crecimiento desmesurado.

- Ausencia de un mecanismo más efectivo y dinámico para la adquisición de terrenos por parte de la JNV/BEV.

Pues la facultad que le confiere la ley para declarar de utilidad pública, los terrenos que considere necesarios para le cum

plimiento de sus objetivos, únicamente lo dan seguridad a la Institución en cuanto que aquellos no pueden ser transferidos de dominio, pero la determinación posterior del precio, es se ñalado por un Juez Civil, en base al avalúo pericial, en términos comerciales.

El avalúo de la D.I.N.A.C., únicamente es referencial y no ne cesariamente puede ser considerado para la fijación del precio en la sentencia judicial.

- Ausencia de unaley que en términos moderados y con un pro -
fundo sentido de justicia, regule la tenencia de la tierra urbana, evitando en lo posible la especulación de aquellos.
- El incremento progresivo en los precios de los materiales -
de construcción, con las obvias consecuencias en los progra mas de vivienda.
- Lentitud en la ejecución de los programas por problemas deri vados de una deficiente planificación, estudio de suelos, -
posibilidad de dotación de servicios, etc.

En cuanto a las alternativas de solución, realmente existen -
algunas medidas que podrían de alguna manera contribuir a me-
jorar la situación actual, con miras a conferir una mayor via bilidad a la solución progresiva del problema.

Por cierto que ninguna de ellas en forma particular, estará a la altura de una solución eficiente, dada la magnitud de aquel y de su carácter estructural en el que juegan papel importan-
te una serie de factores de orden económico y social que esca pan al control y posibilidad de ordenamiento dentro de la po -
lítica de vivienda.

Veamos a continuación aquellas medidas que podrían atenuar la situación y mejorar las posibilidades de solución.

1. OPTIMIZACION EN EL USO DE LOS RECURSOS ECONOMICOS, HUMANOS Y DETERMINACION DE PRIORIDADES EN LAS INVERSIONES.

Partiendo del hecho real de la proporción del problema de vivienda en el Ecuador y de la necesidad ineludible de ingentes recursos financieros para su solución, tenemos que convenir sin mayor análisis que el uso conveniente, oportuno y necesario de los limitados recursos con que cuentan las entidades viviendistas, determinarán que los resultados que se obtengan, lleguen a niveles óptimos en las metas esperadas, dentro de la solución global del problema.

Bajo este principio de racionalización de recursos, se debe partir de un primer concepto que constituye la determinación de prioridades en las obras y programas a ejecutarse.

Si del estudio y análisis efectuados, hemos determinado con bastante aproximación, los estratos poblacionales en los cuales sustancialmente radica el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, en razón de sus condiciones económicas, consecuentemente debemos pensar que el esfuerzo total de la Junta Nacional de la Vivienda y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, deberían concentrarse en las soluciones dirigidas a aquellos sectores.

Siendo así y considerando que la tipología de soluciones de vivienda establecidas desde el año 1980 por la J.N.V., son las más coherentes y apropiadas en términos de interés social, por consiguiente la canalización de todos los recursos del B.E.V., deberían destinarse a las tres primeras etapas de aquella tipología.

Las etapas cuarta y quinta, serán de exclusiva atención de las Mutualistas y del I.E.S.S.

Por razones obvias en la tipología de nuestra referencia, excluimos lo concerniente a costos de las viviendas en cada una de las etapas, ya que estos serán fijados con aproximación a valores actualizados.

Concretando lo planteado, serán de responsabilidad de la JNV-BEV, los programas de vivienda con las siguientes características:

- Lotes de terrenos con dotación de servicios básicos Area del lote de 80 a 100 metros cuadrados.

Servicios de agua potable, canalización, energía eléctrica, vías de acceso, calles interiores y veredas.

En este caso el usuario tiene la posibilidad de iniciar la construcción de su vivienda por el sistema de autoconstrucción, con el apoyo técnico y económico de la JNV/BEV.

Este programa está destinado a cubrir las necesidades de los estratos poblacionales más bajos, integrados en organizaciones populares.

- Vivienda Básica (segunda etapa)

Se caracteriza por ser una vivienda elemental, que contará con piso, techo, unidad sanitaria y cerramiento perimetral sin acabados, emplazada en un lote de 80 a 100 metros cuadrados.

- Vivienda Básica (tercera etapa)

Constituye en una vivienda con una área de construcción de 45 a 60 metros cuadrados, sin acabados en un lote de 80 a 100 metros cuadrados.

Como habíamos indicado en párrafos precedentes, correspondían al I.E.S.S. y a las Mutualistas, la ejecución de progra-

mas de viviendas de las etapas cuarta y quinta. Veamos sus características.

- Vivienda Básica (cuarta etapa)

Constituye una vivienda completa de 70 a 80 metros cuadrados de construcción, con acabados elementales, emplazada en un lote de 100 a 120 metros cuadrados.

- Vivienda Básica (quinta etapa)

Pueden ser soluciones de carácter vertical, en departamentos de 60 metros cuadrados, o construcciones horizontales con una área máxima de 80 metros cuadrados en un lote de 100 a 120 metros cuadrados.

La decisión en tal sentido y en cuanto se refiere al Sistema Mutualista Ecuatoriano, requiere de una reglamentación por parte del Directorio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que determine que del presupuesto de inversiones de cada Mutualista, en los ejercicios económicos a partir del año 1985, se destine un 40 por ciento para la ejecución de programas directos de vivienda con las características anotadas, o en las líneas de crédito hipotecario, que en igual porcentaje tengan un monto máximo de S/.500.000,00.

En el 60 por ciento restante, las Mutualistas podrán conferir créditos hasta el monto máximo que la ley lo permite.

2. OPORTUNIDAD EN LA INICIACION DE LOS PROGRAMAS Y PRECISION EN LAS FASES DE CONSTRUCCION DE ACUERDO AL CRONOGRAMA ESTABLECIDO.

Como condición básica e ineludible, todo programa de vivienda debe iniciarse con la aprobación completa tanto de los departamentos correspondientes de la Junta Nacional de la Vivienda, traducida en última instancia por la autorización de sus

máximas autoridades, así como por la Municipalidad de la jurisdicción territorial en el que se encuentra el programa.

La aprobación será con referencia a los siguientes aspectos: Planos de lotización, planos de urbanización, arquitectónicos y estructurales.

Adicionalmente y con referencia a la autorización de la J.N.V. el programa contará con presupuesto general aproximado, presupuesto de inversión por rubros en urbanización y edificación y cronograma de obras.

Los aspectos señalados anteriormente, siendo de carácter eminentemente técnico, sin embargo y aparte de ello, tienen enorme connotación, en cuanto se refiere a la correcta y óptima utilización de los recursos financieros.

Es muy posible y existen antecedentes al respecto, que programas iniciados sin las aprobaciones anotadas, por muy diversas circunstancias durante la fase constructiva, se ven disminuidos e inclusive detenidos en su avance, por razones técnicas de rediseño o replanificación, con resultados negativos en cuanto a tiempo y además en gastos adicionales de recursos no previstos.

Finalmente, puede suceder que en programas terminados, se enfrenten dificultades con las Municipalidades que tienen que recibir las obras, produciéndose la imposibilidad de la adjudicación y escrituración de las viviendas, con el consiguiente incremento de costos para el beneficiario, por efecto del interés financiero.

El presupuesto de inversión por rubros, en urbanización y edificación, así como el cronograma de obras, son instrumentos de control de invalorable importancia para el Jefe del Programa, fiscalizador o auditor técnico; ya que aquellos permiten -

con gran objetividad, la posibilidad de determinar con la debida oportunidad, las desviaciones significativas que excedan los límites de tolerancia en cuanto a la inversión relacionada con las etapas o fases constructivas.

La ausencia de tales instrumentos de control o el deficiente manejo de los mismos, pueden determinar y de hecho así ha sucedido en muchos casos, que los programas terminados, al final de su liquidación, resulten con costos que exceden en mucho, de los estimados en la programación.

Situación que obviamente acarrea desagradables consecuencias para el prestigio institucional y frustración en cuanto a las esperanzas y expectativas de enorme cantidad de posibles beneficiarios de aquellos programas de vivienda.

3. ABASTECIMIENTO OPORTUNO Y COMPLETO DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION

Es absolutamente indudable que al hablar de la optimización en el uso de los recursos financieros en un programa de vivienda, tengamos que tratar y referirnos al abastecimiento oportuno y eficiente de los materiales de construcción, por la relación directa y su incidencia en los costos del mismo.

No es posible que un programa de vivienda que avanza de acuerdo a una programación técnica y a un cronograma en la ejecución del mismo, de pronto sufra suspensión o disminución en su ritmo de trabajo por falta de materiales, tal hecho determina doble costo en la obra, relacionado por una parte con el mayor tiempo en la ejecución y por otra con la desviación hacia otras actividades, del personal de obreros, con repercusión negativa en el rendimiento.

Con respecto a este asunto, vale analizar y exponer algunas -

consideraciones en cuanto se refiere a la acción de la Junta Nacional de la Vivienda y del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que son las entidades específicas del sector público, que realizan programas extensos de vivienda por administración directa a diferencia del I.E.S.S., que lo hace mediante contratación.

Por su carácter de importancia en el proceso constructivo y - por ende, por su repercusión en el uso de los recursos financieros, considero pertinente se confiera atención notable al mecanismo de adquisición de materiales y dotación a los programas.

Con el propósito de mantener una existencia permanente en términos razonables de tiempo, de acuerdo a las necesidades por programación y por otra parte con el fin de estabilizar precios, cubriendo riesgos en variación de los mismos, por causas internas de orden económico, como proceso inflacionario, devaluación monetaria, etc., o por causas externas como variación de precios en el mercado internacional, se hace necesario el establecer un plan anual de adquisiciones de los materiales e implementos de construcción sujetos a importación y de aquellos que producidos en el país son utilizados en gran volumen en los programas a nivel nacional; para citar algunos señalemos:

- Hierro,
- Material eléctrico,
- Equipos de construcción entre los primeros;
- Sanitarios,
- Cerraduras de puertas,
- Vinyl,
- Azulejo,
- Lavadores de cocina,
- Eternit, entre los segundos.

No hace falta destacar además que la adquisición en volúmenes

considerables, supone beneficio de precios.

El Departamento de Adquisiciones de la Matriz del B.E.V. deberá encargarse del proceso de adquisición de aquellos materiales y equipos y de la verificación permanente de la existencia de los mismos.

Para el efecto, las Direcciones Regionales de la J.N.V., o los Jefes de Construcción según los casos, en coordinación directa y a través del Departamento Central de Programación de la JNV previo a la iniciación de un programa de vivienda, presentará por lo menos con 90 días de anticipación, los requerimientos de materiales y equipos con un calendario aproximado en la provisión de los mismos, de acuerdo a las necesidades de la obra y a su capacidad de almacenamiento o bodegaje.

Los materiales de uso continuo y además aquellos que por razones de producción local o comercialización, son de fácil y conveniente provisión en las ciudades de localización del programa, deberán ser adquiridos directamente por la Sucursal o Agencia respectiva, para lo cual los Gerentes o Jefes de Agencia, recibirán de parte del Directorio del B.E.V. o del Gerente General, la autorización que les permita el egreso de recursos en montos adecuados a las inversiones parciales en materiales que deben adquirirse.

4. CONTRATACION DE OBRAS PARCIALES

Otro aspecto, que en la ejecución de programas de vivienda localizados en las distintas Regionales, es causa de retraso y dificultad, constituye la contratación de obras parciales como preparación del terreno, desalojo de materiales, descargas en excavación para alcantarillados, etc., por cuanto se ha establecido que en casi la totalidad de casos, sea el Departamento de Adquisiciones de la Matriz y el Comité respectivo, el

que realice todo el trámite y proceso de contratación que culmina con la elaboración del contrato en el departamento correspondiente.

Considero pertinente desde todo punto de vista que los contratos de obras parciales cuyos valores lleguen a montos de hasta 3 millones de sucres, por ejemplo, sean de competencia de las Sucursales y Agencias del B.E.V.

Para lo cual, como en el caso de la adquisición de materiales, funcionará el comité respectivo, con plena responsabilidad de sus integrantes.

Por otra parte y para efectos de control podrá exigirse el envío a la Matriz de las actas del Comité, con los documentos de soporte como recorte del llamamiento por la prensa, copia de la carta de invitación y copias certificadas de las ofertas, etc.

Los montos de competencia podrían ser fijados además, según la magnitud del programa en su inversión total y de acuerdo al nivel de operatividad en el caso de las agencias.

Todo lo expresado con relación a la adquisición de materiales y a la contratación de obras parciales, está encaminado a conferir al Departamento Central de la Matriz, una mayor operatividad y dinamia en sus funciones, delimitando razonablemente su competencia y descentralizando gran parte de sus acciones menores, que a la par que lo complican y enredan, causan serios problemas en todas las obras que se ejecutan a nivel nacional, con el consiguiente incremento de costos, retraso de los programas, etc.

5. SECTORIZACION O SUBDIVISION DE PROGRAMAS

En los programas de vivienda de alguna magnitud, en cuanto

al número de viviendas y a las obras comunales a ejecutarse, calificadas de acuerdo a la capacidad constructiva de cada una de las Regionales, se hace indispensable la planificación total de la obra en sectores o subdivisión del programa para su fase constructiva, con el objeto de concentrar esfuerzos en etapas que tendrán una pronta terminación y entrega a los beneficiarios.

No es posible que por haber planificado una construcción extensa del programa, sin relación con la real capacidad, de ejecución técnica y constructiva, las viviendas terminadas en las primeras fases, tengan que soportar adicionalmente a su costo real, los valores correspondientes a interés financiero por el capital de inversión de todo el programa, hasta su terminación total, situación que incide en notable perjuicio para los posibles adjudicatarios de aquellas viviendas.

6. LIQUIDACION DE LOS PROGRAMAS

Otro factor que suele incidir en valores adicionales a los costos reales de un programa de vivienda, constituye el trámite y proceso de liquidación del mismo.

El procedimiento y la práctica establecida al respecto, se inicia con el cierre total de las inversiones al término de la última obra dentro del programa de vivienda.

En este hecho que significaría lo normal y prudente para el inicio de una liquidación, no radica sustancialmente el problema, sino en el concepto errado y práctica anormal de constituir al proceso de liquidación, en la fase extremadamente extensa, en la cual, se tienen que dar solución a errores u omisiones que durante mucho tiempo permanecieron ignoradas o pasadas por alto, como por ejemplo falta de asientos contables correspondientes a egresos de materiales, planillas sin cancelación o proveedores, ausencia de comprobantes de corresponden

cia por valores o materiales recibidos de la Matriz, contratos de obras no liquidados y recibidos en algunos de los cuales recién merecen atención con el inicio de demandas judiciales, falta de correspondencia contable entre los valores parciales y totales de la contabilidad del programa con los similares de la contabilidad general del Banco, no coincidencia entre los datos registrados en egresos de materiales e implementos de construcción con la constatación física y los registros de bodega, etc., de tal manera que iniciar un proceso de liquidación en algunos programas, significaría el abrir una verdadera caja de sorpresas, por supuesto desagradables, para los funcionarios responsables del programa y más aún para la entidad viviendista que sufre directamente menoscabo en su prestigio, y finalmente un impacto en la economía de las personas que durante mucho tiempo abrigaron la esperanza de adquirir una vivienda a precios muy diferentes a los que finalmente se les ofrece.

Con los antecedentes de una correcta contabilidad del programa, comprobación constante de los valores registrados y los valores de la contabilidad general, periódica constatación física de los materiales de bodega, en relación con los comprobantes de egreso de los mismos, adecuado manejo de los cronogramas de inversión y de obras, mantenimiento de un registro actualizado de los contratos, tanto en el departamento jurídico como en tesorería, etc., el proceso de liquidación representa simplemente la revisión final de documentos, sumatoria de valores por rubros, en terreno, urbanización y edificación adición de valores por administración, interés financiero por el capital de inversión, riesgo monetario y finalmente determinación del costo total y del precio de venta de las viviendas, proceso que en ningún caso debería durar más de treinta días.

Más aún, con el objeto de ganar en tiempo que indirectamente significa disminuir costos, sería aconsejable que se inicie -

la liquidación aproximadamente 30 días antes de la terminación efectiva del programa, realizando el corte de inversiones con la anticipación señalada y manejando la liquidación con el rubro "Valores por Invertir", a cargo del cual se efectuarán los egresos finales calculados.

De esta manera, con toda seguridad y en ferminos normales coincidirá la terminación del proceso de liquidación, inclusive la aprobación correspondiente, con la terminación física del programa, para en fase inmediata, proceder a la adjudicación de las viviendas y la escrituración subsecuente.

7. TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS DEL BEV Y LA JNV

Los trámites administrativos financieros que tienen lugar durante el proceso construtivo de un programa de vivienda, se ven muchas veces dificultados por circunstancias resultantes del hecho de que la Junta Nacional de la Vivienda a través de sus distintos departamentos, es el organismo que realiza la Programación, planificación y ejecución de los programas de vivienda, en tanto que paralelamente el B.E.V., ejecuta los egresos financieros por aquellas obras, así por ejemplo, la J.N.V., por su Departamento de Programación en la Matriz, o por el Director Regional en las Sucursales, solicita al B.E.V. la dotación de materiales de construcción, equipos, o la contratación de obras parciales y es el B.E.V. a través de su departamento de Adquisiciones y del respectivo Comité, el que resuelve la compra o la contratación, para posteriormente, siguiendo las fases administrativas de registro y control, realizar la recepción de materiales, contabilización del egreso y pago con autorización del Gerente General en la Matriz o de los Gerentes en las Sucursales.

Igualmente, las planillas parciales o de liquidación por obras contratadas, a pesar de ser de responsabilidad completa de J.N.V., en el aspecto técnico, así como en el control de las

obras, sin embargo, llegan al B.E.V., para seguir un largo trámite administrativo para su pago.

Estos casos presentados como ejemplos, y muchos otros, determinan que los trámites no mantengan coherencia y que las obras en casos bastante frecuentes, sufran retraso en su ejecución como resultado de aquellos.

Como medida urgente y necesaria, sería la decisión de un sistema de transferencia de Recursos Financieros del BEV a la JNV mediante requerimientos trimestrales por ejemplo, que respondan a una programación de inversiones en igual tiempo.

En base a los mismos el BEV, realizará la transferencia a una cuenta especial de inversiones de la JNV, con el fin de que esta entidad pueda manejar enteramente y sin ninguna restricción todos los trámites administrativos, financieros, inherentes a sus programas.

8. RECURSOS HUMANOS

Uno de los factores negativos en el área masiva de la construcción de viviendas, constituye la limitada capacidad de la industria de la construcción para enfrentar con éxito un volumen y ritmo de construcción no usual, por la falta de mano de obra calificada, pues la mayoría de las personas que ingresan a prestar sus servicios, son provenientes de los medios rurales, que abandonando sus actividades agrícolas, acuden a las ciudades en busca de fuentes de trabajo, consiguiendo no tienen preparación en trabajos específicos de albañilería e ingresan como obreros del más bajo nivel, pero luego de corto tiempo o casi inmediatamente, pasan a ejecutar trabajos que requieren preparación, con resultados negativos tanto en calidad como en tiempo de ejecución.

Es aconsejable que en forma sistemática y como sana política

en el aspecto técnico constructivo, se fomente la capacitación de obreros, haciendo uso de los cursos regulares o especiales que sobre esta actividad realiza el SECAP.

9. CONTRATACION CON LA EMPRESA PRIVADA

Es indudable que la ejecución de muy amplios programas de vivienda, no pueden ni deben ser realizados por administración directa por la JNV/BEV.

Consideramos que la utilidad que obviamente tiene la empresa privada en la ejecución de estas obras, determina un costo, - sin embargo este puede estar compensado y con mayor beneficio al programa, por la celeridad en la realización del mismo.

Adicionalmente, la contratación con la empresa privada, representa una activación muy significativa del sector industrial de la construcción, que por muchos años ha sido una de las - fuentes principales de trabajo y que en los últimos tiempos, por efecto de la crisis económica, ha sufrido notable disminución en sus actividades.

Vale destacar que la posibilidad de realizar contratos con - distintos constructores en un mismo programa, es un factor positivo en la optimización de la obra, en la medida en que indudablemente tiene lugar una sana competencia en la calidad y cumplimiento de los plazos.

Por cierto que también es necesario que en todo programa participe la JNV con administración directa, en un sector del mismo con el fin de establecer relación de costos y además para mantener un adecuado ritmo constructivo y la necesaria incorporación de nuevas técnicas.

Sin embargo de lo expuesto, y acorde con las reales posibilidades, sería conveniente el ensayar el sistema de autoconstrucción

ción, con la participación directa de los beneficiarios organizados, comenzando con programas pilotos limitados, que daría la pauta para futuras realizaciones.

10. FINANCIAMIENTO EXTERNO Y ORGANISMOS DE DESARROLLO COMO EL B.I.D. Y A.I.D.

Del análisis profundo y detallado del problema de vivienda en el Ecuador, que se ha realizado en el presente trabajo, de la determinación muy aproximada del déficit cuantitativo y cualitativo y de sus proyecciones, conocemos de su real magnitud y gravedad, pudiendo concluir que las necesidades de recursos financieros para su solución total o en porcentajes que signifiquen soluciones progresivas en largos plazos, realmente que son ingentes e incompatibles con las posibilidades, aún conjuntas de todas las entidades vivierendistas del país, incluido el aporte de la banca privada.

Para tener una idea, señalemos que tan solo para cubrir el déficit anual de incremento calculado en aproximadamente 11 mil viviendas, se requerirían de alrededor de 12 mil a 14 mil millones de sucres anuales.

Con estos antecedentes, vale puntualizar, que además de aunar todos los esfuerzos posibles, canalizados a través de una acertada dinámica y agresiva política de vivienda, constituye acción prioritaria y sin dilación, el tratar de conseguir el mayor financiamiento, mediante créditos de organismos financieros internacionales de desarrollo como el B.I.D., A.I.D., B.I.R.F. etc., para lo cual conviene como paso fundamental el trabajar intensamente y con la celeridad del caso, en la preparación de programas de desarrollo social en el campo de la vivienda, los mismos que reúnan con todos los estudios de factibilidad, planificación, programación, fases de inversión, recuperación, etc., a efecto de presentar a aquellos organismos, verdaderos paquetes de inversión para una negociación conjunta.

Por supuesto que es necesario concurrentemente, el cumplir en la mejor forma con los programas actuales que han merecido el financiamiento de aquellas, a fin de exponerlos como antecedentes positivos.

A manera de datos referenciales sobre los créditos concedidos por aquellos organismos internacionales de Desarrollo, al Banco Ecuatoriano de la Vivienda, citaremos los siguientes:

ORGANISMO	CREDITO	INTERES	PLAZO	FECHA
A.I.D.	U.S.\$ 5 millones dólares	4 %	24 años 5 de <u>gr</u> cia.	Enero 2 - 1963
B.I.D.	10 millo <u>o</u> nes. 600.mil dólares	1.25%	29.5 a- ños.	Enero 22 1963
B.I.R.F. 1	11 millo <u>o</u> nes. 570 mil dólares	7.95%	17 años	Mayo 9 1980
B.I.R.F. 2	35 millo <u>o</u> nes. 700 mil dólares	11.6%	17 años	Dicbre.9 1982

11. POSIBILIDAD DE QUE EL I.E.S.S. CONTRIBUYA A ELIMINAR
LA VIVIENDA MARGINAL, OTORGANDO SUBSIDIO EN LA VIVIENDA
AL AFILIADO DE BAJOS INGRESOS

La Seguridad Social en el Ecuador tiene sus inicios en el año 1937, cuando se crearon las llamadas Cajas de Pensiones y del Seguro, las mismas que unos veinte años más tarde fueron unificados, dando lugar a la constitución del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

Desde los primeros años en su concepción original y luego en su nueva constitución como Instituto, este organismo ha desplegado una gran actividad viviendista, constituyéndose en el pionero en este campo social.

Sus acciones han sido desarrolladas a través de la construcción de programas de vivienda, en casi todas las ciudades del país, pero principalmente en Quito, Guayaquil y Cuenca. Sin embargo, su mayor y notable despliegue en soluciones de vivienda, lo ha sido mediante la concesión de créditos hipotecarios a sus afiliados.

Reconociendo su positivo aporte a la solución del problema habitacional, tenemos que concluir al margen de ello, que su acción, como no puede ser de otra manera, ha estado dirigida exclusivamente a sus afiliados, los que considerados en su totalidad, representan una minoría con relación a la población total económicamente activa del Ecuador, pues una gran mayoría de ella, cuyos ingresos están centrados en actividades propias sin relación de dependencia como artesanos, obreros y aquellos con ocupación ocasional, al no tener su afiliación al IESS.

Obviamente se encuentran marginados de sus beneficios sociales.

Adicionalmente y considerando aún a la totalidad de afiliados,

debemos puntualizar que un gran sector de ellos por su condi ción económica de bajos ingresos como el mínimo vital, y las exigencias que debe cumplir según el Reglamento General de - Préstamos de la Institución, aunque teóricamente, tiene derecho para adquirir una vivienda, sin embargo y muy lamentablemente en la práctica, no puede concretar su aspiración. Por esta circunstancia se ha considerado al Instituto de Seguridad Social, como el gran gestor de vivienda para las clases media y alta de la población ecuatoriana.

Bajo el concepto social de la real problemática de vivienda - que existe en el país y de que la solución entraña una decidi da colaboración de todas las entidades que tienen relación en este campo, aparte de la implícita obligación moral de toda - la sociedad, en aras de una auténtica justicia social, encaminada a un armónico desarrollo de la misma, consideramos necesario y pertinente, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, realice el estudio correspondiente para que sus crédi tos hipotecarios, dirigidos a los afiliados de menores recursos, tengan condiciones ventajosas en cuanto a sus montos y a los intereses que tienen que pagar por ellos, reformando en - este sentido su Reglamento General de Préstamos.

La medida planteada, la estimamos totalmente viable, en cuanto que los recursos financieros de los que dispone el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no generan costo alguno - para la entidad, pues están constituidos por los aportes de todos sus afiliados, los mismo que ni en su número, ni en la proporción de aquellos, obtienen en retribución todos los beneficios de la Seguridad Social.

12. POLITICA CON RELACION A LAS COPERATIVAS DE VIVIENDA:

FINANCIAMIENTO Y AUTOCONSTRUCCION

Las cooperativas de vivienda, son organizaciones populu

lares que surgen por la asociación voluntaria de personas, - que sintiéndose incapaces económicamente de poder adquirir una vivienda en forma aislada y particular, se reúnen con otras que tienen similares condiciones e iguales intereses, con el fin de promover la ayuda mutua y el espíritu de grupo hacia la consecución de su fundamental objetivo.

Bajo el denominador común de la estrechez económica, existe - sin embargo cierta variación en cuanto a la mayor o menor posibilidad de las personas, las mismas que se autoclasifican al pertenecer a una u otra cooperativa, ya que los estatutos constitutivos de cada una de ellas, fijan cuotas iniciales y aportes mensuales obligatorios en relación a la voluntad y decisión mayoritaria de sus integrantes.

El mayor o menor éxito en el destino final de las cooperativas está íntimamente vinculado con el factor económico, generado por la capacidad individual y colectiva, unido a las cualidades de liderazgo, iniciativa, dinamia y voluntad de triunfar de sus directivos.

En términos muy pragmáticos, considero que una cooperativa - que en el lapso de cinco años como máximo, desde su constitución y aporte inicial de sus miembros, no haya podido por lo menos adquirir el terreno necesario para sus viviendas, definitivamente no tiene perspectivas de alcanzar su objetivo, pues en términos normales, su capacidad económica, cada vez estará en mayor desventaja con relación al incremento de costos del terreno urbano, agravado por la inflación y la pérdida correlativa del poder adquisitivo de la moneda, fenómeno inmerso y consustancial al contexto económico del país, cuyos indicadores y circunstancias adversas que lo rodean tampoco permiten vislumbrar una recuperación o mejoramiento en corto plazo.

A estas cooperativas les conviene incorporar a sus miembros a

un programa que ejecute la JNV/BEV, dentro de su Plan Nacional de Vivienda y que los aportes acumulados de cada uno de ellos, sirva para continuar la construcción progresiva de las viviendas o en obras adicionales de mejoramiento, en forma colectiva con el fin de mantener la organización y espíritu de cooperación de grupo, para lo cual la JNV/BEV, determinará la adjudicación en un solo bloque o sector de aquel programa.

En el caso de cooperativas que a la fecha dispongan de su terreno y mejor aún de las que tengan sus obras de urbanización terminadas, el B.E.V., deberá concederles los créditos necesarios para sus obras en el primer caso, o para financiar la construcción de sus viviendas, en el segundo caso. Decisión que la consideraría justa y necesaria dentro de una política adecuada que proyecte su ayuda hacia organizaciones populares que han demostrado invalorable esfuerzo por solucionar su propio problema.

Por otra parte la Junta Nacional de la Vivienda, aportaría con su valiosa experiencia en la orientación y dirección técnica dentro de un sistema de autoconstrucción, sentando las bases y los antecedentes para la práctica sistemática del mismo en un futuro inmediato, que podría significar un gran avance en la solución global del problema.

El sistema mencionado, además de disminuir costos, por la administración directa de recursos y el aporte en mano de obra de los propios cooperados, entraña un efecto psicológico de autorealización y seguridad, en la medida en que aquellos consideran al programa de vivienda como el resultado de su responsabilidad, esfuerzo propio, iniciativa y decisión de triunfar en sus objetivos, todo lo cual genera un gran espíritu de grupo, de solidaridad y cooperación, cuyos efectos se proyectan para consolidar grupos sociales estables que servirán como medios o caminos de genuina expresión popular, dentro de un auténtico convivir democrático.

Por otra parte, el financiamiento podría ser dirigido adicionalmente al aporte de recursos, mediante la dotación de materiales e implementos de construcción, tales como ladrillos, cemento, sanitarios, materiales eléctricos y otros, que adquiridos por el BEV/JNV, en volúmenes considerables, puedan ser entregados a las cooperativas a precios más convenientes que los que aquellos podrían conseguir individualmente a los proveedores.

Finalmente, como proyección derivada de una positiva política vivierendista hacia los grupos sociales organizados, considero necesario señalar que el BEV y la JNV, deberían además dirigir su acción a distintas agrupaciones de desempleados u obreros, como asociaciones, sindicatos y otros, que auspiciados por sus patronos, estén dispuestos a celebrar convenios para la ejecución de pequeños programas de vivienda en las distintas ciudades del país. De esta manera considero que todas las entidades vivierendistas, particularmente las estatales como el BEV/JNV y el IESS, estarían realizando una verdadera promoción social, incentivando y mejorando sustancialmente las condiciones de vida de los sectores populares que mayor necesidad acusan en el orden de vivienda.

C A P I T U L O I V

C O N C L U S I O N E S Y R E C O M E N D A C I O N E S

C A P I T U L O I V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de todo este trabajo y estudio sobre vivienda, hemos incorporado a nuestro conocimiento una serie de hechos y factores socio-económicos que objetivamente y dentro de su contexto más amplio, nos lleva a reafirmar que el serio problema habitacional en el Ecuador tiene sus raíces profundas en la estructura misma de nuestra sociedad y que por lo tanto la solución más avanzada y efectiva del problema, tendrá lugar en la medida en que se den las circunstancias apropiadas para la introducción de cambios que se proyecten hacia una real concepción y auténtica vivencia de una clara justicia social.

La expedición de una Ley de Reforma Urbana que reglamente la tenencia de la tierra, indudablemente que impedirá el acaparamiento y especulación de la misma, posibilitando el acceso a ella de gran número de personas que en las actuales condiciones se ven impedidas de tenerlas.

La generación de fuentes de trabajo, mediante el incentivo a las pequeñas industrias y artesanías, así como el fomento efectivo a las actividades agrícolas, harán posible la disminución y mejor aún la eliminación del desempleo. La distribución justa y equitativa de la riqueza nacional, así como el mejoramiento sustancial de los ingresos de las clases marginadas y medias bajas, determinarán que su capacidad de crédito sea compatible con los costos de las viviendas en los programas de interés social.

Las acciones conjuntas de los diversos ministerios y entidades gubernamentales en programas de Desarrollo Rural Integral, cuyos resultados en cuanto al mejoramiento del nivel y de las condiciones de vida en el agro, constituyan incentivos sustanciales para que sus pobladores se afinquen definitivamente en su suelo, eliminando así la migración del campo a las zonas -

urbanas.

La expedición de una Ley de Vivienda, Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos, que determine el marco general de acción - en cuanto a las orientaciones en la política de vivienda, a las cuales tendrían que sujetarse las entidades vivierendistas, empresa privada de la construcción y las Municipalidades.

Todo lo anteriormente expuesto, entre otras acciones dirigidas en términos reales de mejoramiento social, constituyen factores preponderantes que podrían conducir a la mejor solución del problema habitacional en el Ecuador.

Con gran optimismo en cuanto al destino de nuestro país, mantenemos abierta una ventana de esperanza, que nos permita en un futuro cercano, otear nuevos y más claros horizontes de mejoramiento general, en cuyos ámbitos se den las apropiadas condiciones tendientes a la solución del problema, que por ahora - ha centrado nuestra atención.

Sin embargo, aún en las condiciones actuales y pese a los factores adversos que hemos señalado, es necesario implementar y dirigir algunas acciones, que hemos expuesto a lo largo de este trabajo monográfico y que en su parte final, lo reiteramos con la adición de otras a manera de recomendaciones, las mismas quede ser aplicadas, creemos contribuirán positivamente a la solución del problema que nos ocupa.

1. Considero fundamental que la Inversión del Banco Ecuatoriano de la Vivienda debe estar dirigida exclusivamente a la solución del problema habitacional de los estratos más bajos de la sociedad. En tal sentido los programas de vivienda deberán consistir en la construcción de unidades básicas - en las etapas 1, 2 y 3 de la tipología establecida por la Junta Nacional de la Vivienda, desde años anteriores, quizá con algunas variantes en cuanto a disminución razonable de áreas

obligadas por las condiciones económicas actuales y orientadas a disminuir costos.

2. La construcción de viviendas básicas en las etapas cuatro y cinco, deberán ser ejecutadas por las Mutualistas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin embargo - esta última Institución, en un porcentaje no menor al 25% de sus inversiones en vivienda, también deberá emprender en programas directos en las tipologías básicas dos y tres, dirigidas a sus afiliados de mas baja capacidad económica, cumpliendo una política crediticia especial para aquellos sectores.

3. De acuerdo a los resultados censales de vivienda y a los estudios realizados, se ha determinado que en gran porcentaje la mala calidad de las viviendas, en cuanto que aquellas no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad y la ausencia de servicios básicos constituyen el factor más negativo en la globalidad del problema. Por lo tanto considero muy importante que el BEV y la JNV deberían vigorizar su acción en el campo de mejoramiento de vivienda, con la concesión de créditos quirografarios a los habitantes de barrios y sectores críticos, determinados en las distintas ciudades del país, según parámetros técnicos y estudios socio económicos - que se realicen para el efecto.

4. Es pertinente el establecer una política de acercamiento y coordinación con las Municipalidades del País, orientada a situar el problema de la vivienda en su real dimensión, señalando la obligación directa que tienen aquellas corporaciones de contribuir a su solución, en cuanto que constituye su misión, el velar por el desarrollo armónico de la comunidad a la cual representan.

5. Bajo el principio de que toda acción programática en cualquier escala debe estar enmarcada dentro de parámetros claros que lo definan, lo orienten, a la vez que lo rela

cionen y coordinen en esfuerzo común con los diversos organismos y sectores involucrados, es necesario que la Junta Nacional de la Vivienda elabore un proyecto de "Ley de Vivienda" a ser presentada al ejecutivo para su análisis y observaciones previo al trámite de aprobación en la Cámara Nacional de Representantes.

Esta ley debe contemplar entre otras cosas, los factores y lineamientos claros de una real política nacional en la materia los elementos básicos y ponderados de una razonable reforma urbana, los medios y mecanismos de financiamiento para la vivienda de interés social, las normas básicas de urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades, así como los ordenamientos generales en cuanto a los asentamientos humanos, etc.

6. El problema de vivienda en el medio rural no es de carácter aislado, pues se inscribe dentro de la multidimensionalidad de varios factores como deficiente infraestructura productiva del medio agrícola, especialmente de la sierra, el bajo nivel cultural y de servicios de salud, ausencia de incentivos y asistencia al pequeño y mediano agricultor, etc.

Por lo tanto la Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, deberían intervenir en la solución habitacional de éste medio en acciones coordinadas con los ministerios y organismos específicos dentro de programas conjuntos de Desarrollo Rural Integral, los mismos que deben ser establecidos para su ejecución con criterio de prioridades en relación con la población de la zona, su grado de organización, potencial agropecuario, posible nivel de cooperación y receptividad del proyecto por parte de los futuros beneficiarios, vías de comunicación existente o posibilidad de construirlas en corto plazo y en relación al cronograma conjunto del proyecto global, financiamiento en obras y programas.

En cuanto al campo específico de vivienda, la JNV y el BEV deberán

determinar las acciones en el orden de construcción de nuevas - unidades, la rehabilitación de las ya existentes o en programas mixtos, en todo caso con la directa colaboración de los - beneficiarios mediante el sistema de autoconstrucción y utili zación de materiales autóctonos.

7. Orientando las acciones hacia una política de desconcen tración poblacional, tanto el BEV/JNV como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deberían ejecutar significa tivos programas de vivienda popular en las ciudades interme - dias del país, especialmente en las del litoral. Paralelamen te y en forma planificada disminuir los programas masivos en las ciudades de Quito y Guayaquil, en las mismas que hasta el momento y durante muchos años se ha concentrado la acción vi - viendista, quizá en forma exagerada, lo cual entre otras cau - sas de orden económico y social, ha determinado la polariza - ción poblacional en estas dos ciudades, con toda la gama de - problemas que de éste fenómeno se derivan.

Recordemos que de acuerdo al último censo esto es del año 1982. las provincias de Pichincha y Guayas suman 3'423.032 habitan - tes, equivalentes al 42.5% de toda la población ecuatoriana, pudiendo considerarse a estas provincias básicamente urbanas, puesto que en ellas se encuentran las ciudades de Quito y Gua yaquil respectivamente.

8. El Gobierno Nacional con miras al cumplimiento y pragma tización de uno de los Objetivos Nacionales permanentes cual es la Integración del País en términos de un desarrollo equilibrado de todas sus regiones, debería alentar priorita - ria y decididamente a través del Ministerio de Industrias, Co mercio e Integración y del Banco Nacional de Fomento, el Pro - grama de Inversiones Dirigidas, cuyo objetivo básico es la ins talación, fomento y desarrollo de pequeñas y medianas indus - trias en todas las regiones del país, especialmente en las ciu - dades más deprimidas en sus sistema productivo.

Las acciones que emprendan en este sentido indudablemente que mejorarán la economía de aquellas zonas, generarán fuentes de trabajo y en acciones concomitantes de otro orden, como salud educación, vías de comunicación y vivienda determinarán una mejoramiento general traducido en desarrollo equilibrado.

9. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda, deberían establecer de manera urgente una programación en cuanto a la adquisición de terrenos, la misma que comprenderá una fase prioritaria con terrenos para inmediata ejecución de programas y luego una segunda fase con terrenos de reserva para futuras realizaciones. Al respecto cabe destacar que si el Gobierno Nacional a través del BEV y la JNV se ha fijado como meta dentro de su programa de acción, denominado "Plan Techo", el construir por lo menos 30.000 viviendas por año. Por consiguiente para el cumplimiento de tan loable propósito requiere anualmente de una cantidad de terrenos no menor a las 350 hectáreas distribuidas en las distintas ciudades del país sin contar las áreas necesarias para equipamiento comunal.

10. Como complemento a la recomendación anterior, considero que el BEV y la JNV deben manejar con mayor agilidad el proceso de adquisición de terrenos. En tal sentido, no debe ser requisito indispensable el que la propia entidad, tenga que presentar para la acción de Declaratoria de Utilidad Pública por parte del Directorio de la JNV, una serie de documentos de difícil obtención, en la medida en que para tal fin es preciso contar con la voluntad de los propietarios, que en definitiva van a ser afectados con aquella medida.

Para efecto de la Declaratorio de Utilidad se debería contar con requisitos básicos como Informe detallado del Departamento Técnico y de Planificación de la JNV, en él que consten datos concretos sobre ubicación del terreno, extensión aproximada, área útil, afecciones, coeficiente de ocupación del suelo.

densidad poblacional aceptada para la zona, nombre del o de los propietarios, vías de acceso, dotación de servicios, tipo de programa a ejecutarse y finalmente avalúo de la DINAC.

Posteriormente a la declaratoria y con la notificación correspondiente del Registrador de la Propiedad, se hará el llamado a los propietarios, para que en un plazo máximo, presenten los documentos de posesión, historial de la propiedad en 15 años, etc., para luego continuar con el trámite por negociación directa o mediante juicio de expropiación.

11. Mediante convenios interinstitucionales el BEV y la JNV deben procurar la cesión de terrenos que el IESS posee inventariados con fines de vivienda y que no van a ser utilizados en forma inmediata por aquella entidad.

12. Sugerir y plantear al Consejo Superior del IESS, la reforma de su Reglamento de Crédito, orientado a favorecer en mejores condiciones a sus afiliados de muy bajos recursos económicos.

13. Con idéntico criterio establecer en el Reglamento de Inversiones y Préstamos del BEV, el sistema de recuperación del crédito mediante la forma de Dividendos Progresivos.

14. Observar como normas administrativas, las alternativas de solución y sugerencias propuestas en ésta mismo capítulo como son la optimización en el uso de los recursos económicos y humanos, en las entidades vivendistas estatales.

Agilidad y eficiencia en el sistema de adquisición de materiales y en la contratación de obras parciales en los programas ejecutados por el BEV/JNV. Procedimiento oportuno y rápido en la liquidación de programas y entrega inmediata a los beneficiarios. Transferencia programada de recursos financieros del BEV a la JNV.

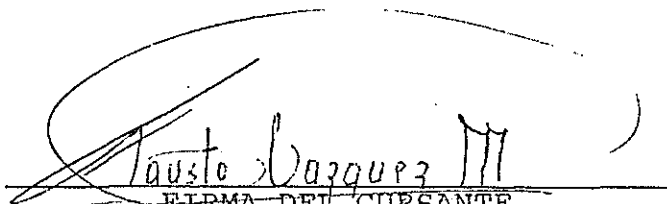
Control eficiente en el área de fiscalización de manera que se pueda contar en cualquier momento con datos actualizados en cuanto al avance físico de la obra en sus distintos rubros y en relación a la inversión ejecutada y programada, etc.

En fin todas las políticas, normas y procedimientos que con mejor y más amplio conocimiento técnico y científico, puedan ser adoptados positivamente en la solución de este acuciante problema de orden social.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

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

Quito, febrero de 1985


FIRMA DEL CURSANTE

Dr. Odont. Fausto Vasquez M.
NOMBRE DEL CURSANTE