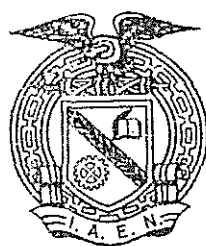


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

CONFORMACION DE FONDOS DE CAPITALIZACION POR
MEDIO DEL SWAP PARA VIVIENDA POPULAR

ARQ. EDISON VALLEJO V.

1990 - 1991

I N D I C E

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCION	2
CAPITULO I: EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA	
1.1. El marco jurídico	6
1.2. La necesidad de vivienda	7
1.3. El proceso de urbanización	11
1.4. La segregación urbana	18
1.5. La producción de vivienda	27
1.6. El Estado y la solución habitacional	32
CAPITULO II: LA DEUDA EXTERNA	
2.1. Antecedentes históricos	40
2.2. La etapa bananera	47
2.3. El boom petrolero y la deuda	55
2.4. La crisis	61
2.5. Perspectivas de solución	65
CAPITULO III: MECANISMOS DE RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA	
3.1. Renegociación de la deuda	67
3.2. Conversión de deuda (swap) en Latinoamérica	69
3.3. Swap en el Ecuador	70
3.4. Swap de deuda para vivienda popular	71
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
4.1. Conclusiones	75
4.2. Recomendaciones	78
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	79
BIBLIOGRAFIA	84

I N T R O D U C C I O N

Dos temas que concitan la atención, tanto de estudiosos, cuanto de la población en general por su incidencia en la vida diaria, se amalgaman en el presente trabajo: uno, el problema de la vivienda en el Ecuador, y; dos, la deuda externa.

La vivienda no es solamente el espacio intramural donde una familia se protege de las inclemencias del clima, donde se realizan algunas actividades familiares, o que sirve para el descanso y recuperación de la fuerza de trabajo; la vivienda tiene que ver, además, con todos los elementos de infraestructura, de equipamiento urbano, de su inserción y articulación con el sistema territorial. No satisface únicamente necesidades biológicas, sino que se vincula con un determinado sistema de comportamientos. Pero su estudio no puede referirse solamente a las relaciones o a la ligazón de lo espacial con la formación social, que se solventaría con el análisis de la ideología dominante, sino que debe considerar a la vivienda como un medio social y de qué forma se ha producido su distribución social.

La penuria de la vivienda se enmarca espacialmente, en el deterioro de las estructuras ambientales, que definen condiciones de inaceptable habitabilidad para un alto porcentaje de la población urbana y para la mayoría de la población rural. Pero estas estructuras ambientales no se remiten solamente a una expresión espacial, sino que son coincidentes y expresan la organización social del proceso de reproducción.

De allí que el problema de la vivienda no involucra solamente a un determinado sector de la población, que no ha podido satisfacer esa necesidad; no corresponde únicamente al Estado enfrentar el problema, por lo que no se le puede

acusar de ineficiente, ya que el Estado no está separado de la sociedad, sino que la representa; es un problema de toda la sociedad, en la que se permite y se fomenta una mala distribución social de la riqueza y de los productos sociales como la vivienda.

Desde luego que la solución no llegará con la buena voluntad de los tecnócratas para enfrentar el problema. Se irá solucionando conforme se vayan redistribuyendo los productos sociales y se vaya mejorando las condiciones de vida de los ecuatorianos, o se irá empeorando si subsiste o se acrecienta la apropiación del producto social por parte de determinados grupos minoritarios. Los propios sectores deprimidos o marginados tienen también que asumir su responsabilidad por no integrarse al proceso productivo, o porque habiéndose integrado, no reclaman con la fuerza de la unión, un bien social que también les pertenece.

Pero no hay solamente una mala distribución de la riqueza a nivel interno del país, sino que la división internacional del trabajo social define el deterioro de los términos de intercambio entre el Norte y el Sur, vale decir, entre los países industrializados y el Tercer Mundo, produciéndose la enorme brecha entre países ricos y países con extrema pobreza.

La elevada deuda externa del Tercer Mundo es una manifestación de la injusta distribución de la riqueza en el mundo. A su vez, el servicio de la deuda ha provocado flujos negativos de recursos de los países subdesarrollados, que están financiando el mayor desarrollo de los ya desarrollados. De la misma forma, los países pobres deben asumir su responsabilidad, por la falta de solidaridad entre ellos para concertar acciones conjuntas de ayuda mutua para su desarrollo, así como de establecimiento de condiciones mínimas aceptables en sus relaciones con el Norte, tanto en

los términos de intercambio, como en la renegociación de la deuda externa; nunca como ahora ha habido un consenso mayoritario sobre lo que se debe hacer, pero se tarda en la implementación de políticas y programas, se estancan o desaceleran acciones de beneficios conjuntos, se marcha a diferentes ritmos.

En materia de deuda se espera un acuerdo integral, pero ello no ocurrirá inmediatamente, hasta tanto el proceso de renegociación se encuentra estancado. En Latinoamérica se ha experimentado con una amplísima gama de posibilidades de negociación y de reducción de la deuda, entre los que se destaca el mecanismo swap, que por ejemplo en el caso chileno ha convertido deuda por un monto semejante a toda la deuda externa ecuatoriana.

El Ecuador ha utilizado muy poco el mecanismo, sin embargo se espera que algunos proyectos sociales como la vivienda popular, reciban la aceptación del gobierno para canalizar recursos vía swap, principalmente de donaciones internacionales.

Este trabajo pretende una aproximación al entendimiento de un doble problema, la vivienda y la deuda externa, que confluyen en la propuesta de conversión de deuda para vivienda popular. Entendimiento que resulte de una investigación de la situación concreta actual, con la ayuda de instrumentos teóricos de estudio de la práctica social. Se parte, para ubicarnos en el problema, de antecedentes históricos, que ayuden al conocimiento de la situación actual y de las posibilidades de aportar a la solución, sin pretender establecer lineamientos teóricos, ya que la solución del problema habitacional, por cualquier mecanismo, no responde a una propuesta teórica, sino que debe partir de la práctica social y por tanto de la práctica política.

La obtención de datos ha tenido algunas limitaciones, como el hermetismo de las instituciones directamente involucradas en el tratamiento de la deuda externa, que se ha compensado con las consultas bibliográficas y la ayuda de varias personas que han facilitado informaciones y documentos. El asesoramiento del Econ. Alfonso Avilés ha contribuido significativamente al término de esta investigación.

Ha sido gratificante, que el trabajo que presentamos, se haya desarrollado en el marco del XVIII Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, del Instituto de Altos Estudios Nacionales, donde toda la promoción, hemos sembrado la semilla del trabajo en equipo, de la responsabilidad en el estudio de la realidad nacional, y fundamentalmente en el valor de la amistad, que esperamos que fructifique.

Un agradecimiento a las autoridades del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que hicieron posible mi participación en el curso desarrollado, un reconocimiento a directivos y asesores del Instituto de Altos Estudios Nacionales, y mi amistad a todos los compañeros.

E. V.

C A P I T U L O I

1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

1.1. El MARCO JURIDICO

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos efectuada en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (París, 10 de diciembre de 1948), en el Art. XXV se anota: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...". (El subrayado es del autor).

La Constitución Política del Estado, en el Art. 19, numeral 13 indica: "el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". (El subrayado es del autor).

La Codificación de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, señala en su Art. 2o.: "Las finalidades del Banco Ecuatoriano de la Vivienda son: a) Desarrollar una política crediticia tendiente a la solución del problema de la Vivienda urbana y rural, mediante la acumulación y provisión de los fondos destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda de mediano y bajo costo".

En el Decreto Supremo de creación de la Junta Nacional de la Vivienda, de 16 de febrero de 1973, se establece: "Art. 14.- Créase la Junta Nacional de la Vivienda como entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República. Tendrá a su cargo la formulación de la política de vivienda,

así como la coordinación de las actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como del sector privado."

El esquema normativo supone la igualdad de derechos y deberes, por tanto, la igualdad de oportunidades para alcanzar estos derechos, sin considerar el funcionamiento real de la sociedad, donde la estructura social incide en la estructura espacial y territorial. La organización social ecuatoriana a conducido a una desigual distribución social de la vivienda, por lo que es difícil la situación que padecen grandes sectores deprimidos de población, respecto de la satisfacción de las necesidades de una vivienda digna con servicios básicos, a pesar de las declaraciones y principios jurídicos expuestos.

1.2. LA NECESIDAD DE VIVIENDA

La vivienda es el soporte material de las actividades individuales y familiares necesarias para el mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, por lo que cada individuo o cada familia resuelve el problema de la vivienda según sus capacidades y de acuerdo a sus necesidades. "Son éstas las necesidades a las que responde el valor de uso de la vivienda y de ellas proviene su jerarquía en el conjunto de valores de uso producidos, ya que hace referencia a la salud, productividad, multiplicación y calificación de la fuerza de trabajo". (1). Por tanto la vivienda cumple, o debe cumplir, con algunas funciones básicas para el desarrollo de las actividades familiares, entre las que destacamos: la protección, la higiene y salubridad, la privacidad y la comodidad.

La protección es la característica de la vivienda para ofrecer el necesario abrigo y seguridad de manera

permanente, frente a los agentes exteriores principalmente climáticos.

La higiene y salubridad, son las condiciones mínimas que permiten el mantenimiento de la salud y están relacionadas con la disponibilidad de servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, vías de acceso, etc.

La privacidad posibilita cierto grado de aislamiento voluntario de los ocupantes de la vivienda, por lo que se asocia con la funcionalidad de los espacios y las características culturales de la familia.

La comodidad integra varios factores como entorno circulante, densidad de población, localización, acceso a servicios, y en general las condiciones que relacionan a la vivienda con el exterior; así como la implantación, orientación, área per cápita, características de los espacios y facilidades de la vivienda en el uso intramural.(2)

Las necesidades de vivienda no son puramente biológicas, sino que tienen una definición social en la cual actúan tanto el sistema de valores y comportamientos de la sociedad, cuanto el nivel de desarrollo alcanzado. La utilización de la vivienda es un sistema de relaciones entre los individuos que la habitan y el objeto en sí, pero estas relaciones se articulan con todo el proceso social de su producción.

La vivienda es por tanto, el elemento resultante de un proceso específico de producción, en el que intervienen diferentes agentes, en las varias etapas de su proceso productivo. Pero la producción de vivienda ha sido deficitaria y no ha llegado a cubrir la demanda social, principalmente de sectores económicos medios y bajos.

Para definir el déficit, es necesario considerarlo desde dos puntos de análisis:

- a) Déficit cualitativo: está relacionado con las características físicas y disponibilidad de servicios de las viviendas, es decir, que presten la seguridad indispensable y que dispongan de los servicios básicos. Son las unidades habitacionales que requieren de mejoramiento y reacondicionamiento para una adecuada habitabilidad.

El déficit cualitativo representa el 26% del total de viviendas existentes, y;

- b) Déficit cuantitativo: es la diferencia que hay entre el número de hogares y el número de viviendas existentes, partiendo del concepto de que para el desarrollo familiar armónico, se requiere de que cada hogar ocupe una unidad habitacional.

A esto se suman las viviendas que por su deterioro intensivo y por el riesgo que representan para su ocupación, es necesario reponerlas construyendo nuevas soluciones. No existen estándares nacionales que definan exactamente, cuando una vivienda es apta para el desarrollo de la familia que la habita y cuales son las características negativas, por lo que son útiles las recomendaciones del comité de higiene de la habitación de la Asociación Americana de Sanidad Pública, que define los defectos fundamentales en la vivienda, anotándose que cuando concurren cuatro o más de estos defectos, es una vivienda inadmisibles:

1. Abasto de agua contaminada.
2. Abasto de agua fuera de la casa.
3. Retrete para uso colectivo o fuera del edificio.

4. Baños de uso colectivo o fuera del edificio.
5. Más de 1.5 personas por pieza habitable.
6. Hacinamiento en los dormitorios.
7. Menos de 3.8 m² de dormitorio por persona.
8. Falta de doble salida.
9. Falta de instalación eléctrica.
10. Habitaciones sin ventana.
11. Graves deterioros.

Según apreciaciones efectuadas, el déficit cuantitativo alcanza en el país al 24% del total de viviendas.

El déficit total de vivienda calculado a noviembre de 1990, fecha de realización del último censo y de acuerdo a los datos provisionales de población publicados, considerando un promedio de 4.85 habitantes por familia, es el siguiente:

PROVINCIA	DEFICIT DE VIVIENDA A NOVIEMBRE /90		
	TOTAL	CUALITATIVO	CUANTITATIVO
Esmeraldas	31.669	16.468	15.201
Manabí	105.780	55.006	50.774
Los Ríos	54.726	28.458	26.268
Guayas	253.961	132.060	121.901
El Oro	42.791	22.251	20.540
Carchi	14.638	7.612	7.026
Imbabura	28.171	14.925	13.776
Pichincha	178.860	93.007	85.853
Cotopaxi	29.200	15.184	14.016
Tungurahua	37.786	19.649	18.137
Chimborazo	37.175	19.331	17.844
Bolivar	17.587	9.145	8.442
Cañar	19.495	10.132	9.353
Azuay	52.221	27.155	25.066
Loja	40.168	20.887	19.281
Sucumbíos	7.985	4.152	3.833

PROVINCIA	DEFICIT DE VIVIENDA A NOVIEMBRE /90		
	TOTAL	CUALITATIVO	CUANTITATIVO
Napo	10.580	5.502	5.078
Pastaza	4.197	2.182	2.015
Morona Santiago	9.864	5.129	4.735
Zamora Chinchipe	6.879	3.577	3.302
Galápagos	1.005	523	482
Zonas no delimitadas	7.282	3.787	3.495
Total nacional	992.021	515.851	476.170

Elaboración: propia.

Adicionalmente, por el crecimiento vegetativo de la población, se produce una necesidad de vivienda para las nuevas familias que se van conformando. De acuerdo a los datos de población del último censo y considerando una tasa de crecimiento poblacional de 2.4%, tenemos:

NECESIDAD ANUAL DE NUEVAS VIVIENDA POR CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Area urbana	26.237
Area rural	21.380
TOTAL NACIONAL	47.617

El país requiere, por consiguiente, construir al menos 47.617 viviendas nuevas para albergar a las nuevas familias que se van conformando y adicionalmente desarrollar un programa de reducción del actual déficit.

1.3. EL PROCESO DE URBANIZACION

Históricamente, el surgimiento y desarrollo de las ciudades responden a una división del trabajo social,

convirtiéndose en centros de acumulación y reproducción de exedentes. Se convierten en concentraciones de fuerza de trabajo y en ellas se ubican las clases dominantes.

El crecimiento de las ciudades en el Ecuador está vinculado al proceso migratorio. Este proceso tiene dos características especiales: la primera es la correspondiente a la migración Sierra - Costa, y la segunda relacionada con la migración rural -urbana.

La primera característica migratoria se explica por el auge de las exportaciones de productos alimenticios, como resultado de la integración del país al sistema capitalista internacional, desde comienzos del siglo XX. La producción agrícola destinada a la exportación era de carácter tropical con el auge del cacao, café, arroz, banano. "Para el Ecuador este auge de los productos exportables en la Costa produce una creciente demanda de mano de obra sobre todo en las plantaciones, embarques, transporte..." (3). Se produce, entonces, la migración del campesino serrano hacia la Costa. Esta migración se evidencia en el cuadro de la evolución de la población en las dos regiones:

PORCENTAJE DE POBLACION

AÑO	SIERRA	COSTA
1942	61.1	32.6
1950	58.0	40.5
1962	50.7	47.5
1974	48.3	48.8
1982	47.4	48.8
1990	45.9	49.3

Es de anotarse sin embargo, que los asentamientos poblacionales, históricamente estuvieron consolidados en la

Sierra, pero esta relación se ha ido modificando por la incidencia de los productos tropicales de agroexportación producidos en la región litoral. Los nuevos asentamientos humanos que surgen en la Costa, están desprovistos de los más elementales servicios, agravados por las duras condiciones climáticas. (4)

La segunda característica relacionada con el proceso de migración campo-ciudad, es el reflejo en principio, de la crisis del capitalismo mundial de los años 30, que se manifiesta en la disminución de nuestras exportaciones, tanto en volumen, cuanto en precio. Al liberarse una gran masa de mano de obra vinculada a las agroexportaciones, se produce la migración de esos trabajadores a las ciudades. También se modifica la orientación de las migraciones que se dirigían a las plantaciones, para trasladarse a las ciudades, con lo que tenemos el acelerado crecimiento de Guayaquil y Quito.

"Hubo notoriamente un crecimiento de la población con decidida tendencia a sostenerse y acrecentarse. Pero inmediatamente comenzó a producirse un intenso éxodo rural que trasladaba hacia las ciudades a los mayores volúmenes de población en una explosión urbana. Con ese rostro se presentó el problema en las décadas que siguieron a la crisis de 1930". (5)

El proceso de urbanización no está ligado al proceso de industrialización, como ocurre en los países industrializados, sino que se debe, más que nada, a una migración intensiva del campo a las ciudades como resultado de la desarticulación del sector rural y de los sistemas agrarios, que han devenido en el debilitamiento de la población campesina que encuentra en las ciudades una esperanza de mejores condiciones de vida.

La década de los sesenta trae consigo cambios sustanciales, al irse consolidando poco a poco una nueva forma de acumulación urbano industrial, con repercusiones en nuevas formas de producción, organización del trabajo y orientación del mercado, provocando el consiguiente crecimiento en la ciudad de los sectores de servicios y comercio. Las ciudades de Guayaquil y Quito en su orden, se convierten en centros articuladores de estas nuevas condiciones de acumulación, que atraen mano de obra de origen campesino en primer término, pero también una migración proveniente de las ciudades intermedias. (6)

Quito, por su condición de ser centro político y administrativo, manifiesta un rápido crecimiento, intensificado por el impulso industrial.

Las modificaciones de las estructuras agrarias de producción se reflejan en la migración masiva de campesinos, que salen de las áreas rurales, motivados también por la dinamia que van adquiriendo las economías urbanas, el mejoramiento de las comunicaciones y las atracciones de la vida en las grandes urbes.

El impulso económico robustece a las capas medias de la población, que van presionando sobre la organización territorial, demandando la creación de nuevos espacios para vivienda. La tierra urbana es objeto de una exagerada especulación expresada en un violento incremento del precio.

El déficit de vivienda se agrava con la consolidación del proletariado urbano, el trabajador subempleado y el desempleado, circunstancia que origina una serie de intentos políticos gubernamentales y de la empresa privada, para aliviar, no el problema habitacional, sino las presiones sociales. Esto, sumado a la abierta comercialización de viviendas por su creciente demanda, producen una agresiva

apropiación del suelo urbano, generándose una segregación espacial y alejando a los sectores populares de las áreas con aceptables condiciones para la implantación de viviendas, teniendo que refugiarse en zonas sin orden ni planificación alguna, con un desarrollo espontáneo y desordenado y carentes de servicios básicos.

La participación estatal en el problema de la vivienda, se consolida con la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda en 1962 y conjuntamente con el IESS y el mutualismo, se convierte pronto en un nuevo agente que propiciará y facilitará la especulación del suelo urbano, a la vez que desarrollará programas habitacionales que incidirán en la trama urbana, al no responder a una coordinada planificación de desarrollo de las ciudades.

Las clases populares de antiguo asentamiento en la ciudad de Quito, se concentran en el centro histórico, intensificando la tugurización. Con la participación municipal en el ámbito principalmente normativo del uso del suelo, y el proceso de renovación urbana, se incita la expulsión de estos pobladores hacia zonas periféricas, hecho que se inicia a finales de los años sesenta.

En los años setenta asistimos a un afianzamiento de los procesos iniciados en la década inmediata anterior. "Para la década del setenta el proceso se consolida bajo un nuevo signo del desarrollo capitalista sustentado en los ingresos derivados de la comercialización petrolera, la modernización de la estructura agraria y del Estado, la formación de ciertas condiciones mínimas para la inversión foránea, el crecimiento del proletariado y de las capas medias de la población urbana, la concentración del ingreso y la aceleración del proceso de urbanización". (7)

La organización territorial urbana se va adecuando al tipo

de desarrollo que adquiere el país, con las nuevas condiciones de acumulación y los nuevos requerimientos económicos. La organización agroexportadora que había caracterizado y condicionado la estructura territorial, va perdiendo espacios de influencia. Quito y Guayaquil son los centros articuladores de los procesos de urbanización y de acumulación, con características particulares.

En Guayaquil, las actividades comerciales conservan una gran dinamía, manteniéndose de la misma forma un consolidado sector financiero.

Quito se constituye en centro de acumulación del capital y del consumo, evidenciando su autonomía financiera respecto al resto del país, gracias a la explotación petrolera; su caracterización como centro administrativo y distribuidor de las rentas fiscales, aceleran el desarrollo de la urbe. Esta situación motiva un proceso de transformación en la ciudad, manifestado por los cambios en la estructura urbana cuyas expresiones espaciales más importantes son: una expansión desproporcionada, más allá de las necesidades sociales reales; y la renovación urbana producto de la crisis de la centralidad del Casco Colonial, trasladándose el centro urbano hacia el norte (barrio Mariscal Sucre).

La distribución de los habitantes y de sus residencias en el espacio urbano, definen su diferenciación social, ya que los sectores se distinguen por el tipo y calidad de los servicios y su equipamiento. La localización de los lugares de residencia, demuestran la capacidad social de los ocupantes por su situación socio-económica. Así van diferenciándose en las ciudades ecuatorianas, los barrios con disponibilidad de todos los servicios, es decir, los sectores con "prestigio social", mientras que se van multiplicando las barriadas populares en los sectores periféricos de las urbes. Germina la conformación de grupos

sociales de presión, cuya acción se ve atenuada por el relativo crecimiento económico, originado en el "boom petrolero".

La contracción de la economía en la década de los ochentas, ha desencadenado la pauperización de los sectores medios y bajos de la población, con las consiguientes repercusiones en las estructuras espaciales.

Se ha desencadenado además, un proceso inflacionario que a disminuído el poder adquisitivo e imposibilitado que la gran masa de población de bajos ingresos pueda acceder a una vivienda, ni siquiera a través de la autoconstrucción que había sido el mecanismo tradicional por el que, con la participación comunitaria, pudo edificar las construcciones en los sectores periféricos en que se asentaron las barriadas populares. Las tensiones sociales se han agudizado, haciéndose evidentes en las estructuras ambientales, las invasiones de tierras, la ocupación de viviendas contruídas principalmente por el Estado y la agitación social. "Lo que ha demostrado la historia reciente es que la masa de destechados luchan -participan en el más alto grado- por la obtención de tierras, por la defensa de sus ranchos, contra el desalojo de sus barrios. No se trata de criminalidad ni emotividad, sino del logro de un mínimo de condiciones de subsistencia". (8)

Si bien, el proceso migratorio ha contribuído en gran medida al proceso de urbanización, esta explosión urbana es, así mismo debida en gran parte a la elevada tasa de crecimiento poblacional que afecta al país. Además, la intensiva urbanización ha acentuado el desequilibrio en la ocupación territorial de la población, al definirse dos polos importantes de desarrollo en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Las diferencias en las tasas de crecimiento de los sectores urbano y rural, permiten apreciar la tendencia a la urbanización, así como el intensivo proceso migratorio del campo a las ciudades:

	URBANO	RURAL	ECUADOR
Población (%)	55.14	44.86	100.00
Tasa de crecimiento	4.02	1.23	2.60

El explosivo crecimiento de algunas ciudades, se puede observar en las tasas de crecimiento en los períodos intercensales:

TASAS DE CRECIMIENTO URBANO POR PERIODOS

CIUDAD	50-62	62-74	74-82	50-82
Guayaquil	5.82	4.06	4.82	4.91
Quito	4.47	4.47	4.70	4.53
Machala	11.88	7.50	5.42	8.59
Sto. Domingo	13.68	13.12	10.78	12.74
Quevedo	14.24	6.34	5.67	9.07

Fuente: datos censales.

1.4. LA SEGREGACION URBANA

El espacio urbano es un producto material con una forma específica, una distribución funcional y una significación social, donde se desarrollan determinadas relaciones sociales.

Los componentes de la estructura social, actúan sobre la estructura espacial en un hecho concreto de carácter económico, como es la especulación del suelo urbano por

parte de los terratenientes, para propiciarse una renta territorial urbana.

La situación físico-social de los terrenos, determina la segregación urbana evidenciada en la condición centro-periferia, teniendo de un lado un sector con dotación excepcional de servicios y equipamiento urbano que definen una elevada significación espacial, mientras que del otro lado se encuentran los barrios populares asentados en sectores urbanos periféricos, sin disponibilidad de las mínimas condiciones de subsistencia y en muchos casos sin poder legalizar la tenencia de la tierra, por ser un asentamiento espontáneo "al margen de la ley".

"Se hablará, por tanto de una estratificación urbana correspondiente a un sistema de estratificación social...y en el caso en que la distancia social tiene una fuerte expresión espacial, de segregación urbana. En un primer sentido se entenderá por segregación urbana la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de diferencia, sino de jerarquía". (9)

Al interior de las ciudades, la conformación del espacio urbano responde a las características de cada formación social. La forma en que se dan las relaciones sociales y la división del trabajo, diferencian a los habitantes de las ciudades en determinadas clases o grupos sociales, cuya localización en el espacio urbano no es homogénea. Esta localización está condicionada por el carácter del mercado de tierras, que genera la renta del suelo y provoca la segregación urbana de acuerdo a la capacidad económica y status social de cada sector poblacional.

1.4.1. Renta territorial

El suelo no es un medio de producción en las áreas urbanas, no es un bien producido (únicamente se producen los servicios de infraestructura) y no es un bien fungible. Es un bien común, más bien escaso, cuya apropiación se ha efectuado por los grupos dominantes de la estructura social, y se ha estimulado y asentado a través de algunos mecanismos que controlan las mismas clases dominantes, como son: la planificación, la legislación, la comunicación, los aparatos represivos, etc. Se ha convertido en una mercancía con características específicas, que generan extraordinarios beneficios a los terratenientes, por la apropiación de la renta de la tierra.

"La renta territorial debe ser entendida, en su estructura general, como la transferencia de plusvalía de los sectores sociales productivos a los 'ociosos' propietarios de tierra" (10). Distinguimos dos tipos de rentas del suelo urbano:

Renta absoluta.- Responde al carácter especulativo de la propiedad de la tierra, que se mantiene hasta que se puedan obtener las mejores condiciones del mercado, apropiándose además de otras formas de valorización territorial dadas por las obras de beneficio social y por la formación de la cultura urbana.

Renta diferencial.- Intervienen diferentes cualidades, tanto naturales cuanto adquiridas, del terreno. Se definen dos aspectos, el uno relacionado con la comodidad y facilidad para construir (ubicación o status urbano y dotación de servicios básicos y comunitarios, accesibilidad y transporte), y el otro, vinculado a los coeficientes de utilización y ocupación del suelo en relación con las normas de la ciudad (utilización intensiva del suelo y zonificación).

No es el valor del suelo urbano el que determina la renta del mismo, sino más bien es la renta y el proceso especulativo lo que define el precio que tienen los terrenos urbanos.

1.4.2. El suelo urbano

El soporte de los elementos urbanos, entre los que se destaca la vivienda, es el suelo urbano, que es necesario habilitarlo, que consiste en dotarle a la tierra de los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos) y de que disponga de conexiones viales con el resto del conjunto urbano; es decir, la adecuación de los terrenos para que tenga condiciones aptas para construir. Para esta adecuación de terrenos es necesario considerar tres aspectos importantes que son: la disponibilidad de tierras, las obras de adecuación y la comercialización.

Disponibilidad de tierras.- La concentración de la propiedad territorial posibilita que se especule con el precio, debido al control del mercado del suelo urbano, en contraposición con la demanda de la nueva población urbana. La estructura de la propiedad de la tierra agrícola ha concentrado grandes extensiones en pocas manos; las haciendas circundantes a los centros urbanos se han incorporado a las ciudades y aparecen los grandes terratenientes del suelo urbano. A estos propietarios tradicionales se unen los inversionistas que han territorializado su capital, buscando la valorización especulativa.

Se pueden encontrar múltiples espacios de suelo urbano dentro del perímetro de las ciudades, en condiciones para edificar, que son terrenos de engorde que se incorporan lentamente al mercado de tierras, esperando los mejores precios. Esta retención especulativa del suelo que exige

elevados precios, ha incidido también en la incorporación de zonas periféricas, en las que se va paulatinamente habilitando el suelo e integrando a las ciudades, inclusive con la construcción del equipamiento urbano, en la que se ubican sectores de ingresos medios y altos. Aparecen pequeños polos de concentración cerca de las ciudades (valles de San Rafael o de Tumbaco en Quito), donde el costo del terreno no es muy elevado y el uso del terreno no es muy intensivo. Estas zonas urbanizadas inciden en el apareamiento de cordones de crecimiento en donde también se busca la más alta rentabilidad.

Mientras de otro lado, los sectores populares se ubican de cualquier modo, en áreas periféricas urbanas carentes de las mínimas condiciones de salubridad y sin servicios básicos. Los intereses de los terratenientes urbanos obligan a los sectores populares a ubicarse en tierras marginales, donde el Estado no ha asumido la prestación de servicios, lejos de los centros productivos, en terrenos deleznable con elevadas pendientes, sin insertarse a la red vial, sin obras de infraestructura; arrojan a estos pobladores hacia zonas tanto agrarias como urbanas con una casi nula renta del suelo.

Obras de adecuación. - El monto de capital requerido para la dotación de los servicios básicos de infraestructura es particularmente alto, el proceso de adecuación requiere de un largo tiempo y la recuperación en el mercado de la inversión realizada es así mismo lenta. Cuando el agente que actúa en la adecuación no es el mismo propietario de la tierra, surge entre los dos una oposición de intereses. "Las leyes de tierras y las 'reformas urbanas' se dirigen fundamentalmente a resolver esta oposición en favor del capital productivo en la adecuación y la construcción, mediante la reducción del monopolio, la intervención del mercado de tierras y el traslado al Estado de parte de las

rentas del suelo bajo la forma de impuestos" (11).

Para reducir las inversiones, los propietarios de tierras y los urbanizadores presionan al Estado para que asuma una parte importante de la adecuación, principalmente en la dotación de las redes generales de infraestructura. Esta presión ha obligado a los municipios y otros organismos gubernamentales encargados de los servicios públicos, ha privilegiar áreas para consumo de sectores altos y medios, en perjuicio de asentamientos populares.

En esta etapa del proceso de adecuación de terrenos, intervienen varios agentes sociales:

a) Inversionista productivo: Es quien financia la adquisición de terrenos tanto de uso inmediato como de reserva y financia el proceso productivo en sí. Estos "urbanizadores" ponen en juego su dinero así como su capital invertido en los medios de producción. Estas empresas tienen la mayor parte de su capital inmovilizado en los medios de producción que tienen un elevado costo por el uso de maquinaria pesada y equipo generalmente importado, por lo que deben recurrir a otras fuentes de financiamiento.

b) Capitalista financiero: Que canaliza los recursos de los rentistas y del ahorro, para financiar la adecuación de terrenos. Se benefician de la diferencia del interés que cobran al inversionista productivo o al consumidor y el que recibe el rentista.

c) Agentes técnicos: Son los diseñadores y urbanistas que participan en la planificación del proyecto, así como los arquitectos e ingenieros que ejecutan y controlan el proceso productivo. Son normalmente asalariados, aunque también obtienen sus ingresos a través de honorarios profesionales.

d) Trabajadores asalariados: Realizan directamente los trabajos relacionados con la adecuación de los terrenos y venden su fuerza de trabajo en condiciones de sobre-explotación a que están sometidos los obreros de la construcción, por su baja calificación y prácticamente ninguna especialización; provienen de la masa de desempleados acrecentada por la intensiva migración del campo a las ciudades. Además están los trabajadores asalariados improductivos, es decir quienes realizan actividades de servicios, como oficinistas, tramitadores, etc.

Comercialización.- La renta del suelo urbano se efectiviza en el momento en que se realiza la comercialización de los terrenos. Pero esta comercialización, por las condiciones del mercado, tiene carácter restrictivo que limita el acceso solamente a grupos sociales con capacidad económica y estatus social. La división económica y social del espacio asegura entonces, la renta del suelo urbano en el momento en que participa en el mercado de tierras.

En esta etapa intervienen los intermediarios que participan en dos instancias. La una como intermediarios entre los propietarios de la tierra y el sector productivo. La segunda en la etapa de comercialización de los terrenos ya habilitados. Son normalmente las agencias inmobiliarias que se valen de la publicidad y de los medios de comunicación para promocionar las ventas. Sus ingresos se definen como comisiones o como ganancia comercial.

"La consecución y acceso a una porción de tierra sobre la cual construir el alojamiento, no es una cuestión fácil para los sectores populares. La dificultad principal reside en el hecho de que la distribución de la tierra se realiza a través del mercado que, por su parte, se rige por leyes complejas y condicionamientos que no hacen distinción

respecto de quién necesita suelo para habitar" (12). La auto-adequación en terrenos adquiridos sin disponibilidad de todos los servicios, o invadidos ilegalmente, es la alternativa a la necesidad de los sectores de bajos ingresos de disponer de un espacio donde construir sus viviendas. Sin embargo es de anotar que esta auto-adequación en lotizaciones ilegales y en terrenos invadidos tampoco está aislada de generación de renta del suelo, ya que en muchos casos las invasiones son alentadas por los propios dueños de la tierra, que se valen de "promotores" para vender sus terrenos sin necesidad de realizar las inversiones de adecuación que exigen las municipalidades. El apareamiento de estos nuevos asentamientos espontáneos, valorizan los terrenos circundantes y obligan a los municipios a extender, aunque sea muy lentamente, las redes de infraestructura.

1.4.3. Estratificación y segregación

A las reivindicaciones sociales y de derecho a la tierra, se unen la manipulación política y los intereses especulativos del suelo por parte de los terratenientes, que finalmente configuran los barrios periféricos populares urbanos.

En la medida en que se modernizan y se fortalecen las empresas de construcción, se van modificando también las condiciones de su participación en la conformación de la estructura urbana. De la etapa de habilitación de terrenos para la venta, se pasa a integrar el proceso de adecuación y de construcción de viviendas principalmente en condominio, para tener un uso intensivo del suelo. Las inversiones concentradas favorecen la densificación de vivienda con soluciones en gran altura o por programas habitacionales masivos, unifamiliares o multifamiliares, que garanticen la máxima revalorización del capital.

La vivienda burguesa busca una agrupación residencial en zonas homogéneas, la clase media se ubica en las áreas consolidadas y en los nuevos programas que le ofrece el mutualismo y el Estado, los sectores de bajos ingresos han tenido que resolver su penuria de vivienda a través de la autoconstrucción y esfuerzo propio en las nuevas barriadas o sectores periféricos de las ciudades, o por medio de la tugurización en el inquilinato.

Los sistemas arquitectónicos se enmarcan en la realidad específica y concreta de la sociedad que los produce. La situación socio-económica expresada en los antagónicos y diferenciados intereses de las clases sociales, definen la producción de los objetos y su significación en la sociedad. Pero es necesario remarcar el hecho de que no existe una concepción ideológica global, sino que responde a intereses específicos de clase.

"Cada grupo social tiene concretos intereses económicos y juega un papel determinado en la sociedad, tiene una expresión ideológica precisa que se da en el conjunto de elementos materiales que expresan a ese grupo en ese territorio" (13).

La materialización de la obra arquitectónica es posible por la participación de los agentes promotores cuyos objetivos en el uso y en la expresión se manifiestan en un doble papel del objeto arquitectónico: como soporte práctico de actividades que se desarrollan en su interior y como configurador de imágenes y expresiones. Socialmente interesa esta última finalidad, como orientadora de un determinado comportamiento. "Los modelos arquitectónicos actúan como elementos partícipes de la renovación cultural. Nuevos objetos son nuevos valores culturales de significado" (14).

Los valores de significación no están definidos por una

evaluación de tipo estético, sino como instrumentos de educación en la sociedad, que no se dan en elementos aislados sino en factores definitorios del sistema ambiental en su conjunto, apareciendo como 'tipologías' arquitectónicas. La significación arquitectónica se manifiesta, por tanto, en la conformación de sistemas arquitectónicos o grupos de soportes arquitectónicos de una misma función (como la vivienda) sintetizadores de la imagen de la ciudad y resultantes de una lectura de valores de significación cultural.

Así, la ubicación, producción y características de la vivienda, no solo que definen algunas de las especificidades espaciales como la expansión, renovación y segregación urbanas, sino que además definen códigos de comportamiento social, según la clase o grupo socio-económico, que van modelando la cultura de la población.

1.5. LA PRODUCCION DE VIVIENDA

Generalmente, los agentes que participan o promueven la realización de viviendas, no son quienes van a usarla, por tanto, la producen con propósitos comerciales.

Las inversiones privadas en la producción de vivienda aseguran su rentabilidad y ganancia e intentan la máxima valorización y reproducción de sus capitales, dirigiendo sus soluciones a una demanda solvente, que exige exclusividad y máximo confort. Se realizan a través de grandes empresas de construcción que incorporan técnicas actualizadas y racionalizadas, proponiendo un lenguaje arquitectónico con una intensa carga valorativa. Se busca una agrupación residencial en zonas homogéneas según su "prestigio social", pero la escasez de terrenos con excepcionales condiciones de ubicación, calidad y comodidad, repercuten en el uso intensivo del suelo, que ha propiciado el apareamiento de

elevados edificios de condominios implantados en el centro urbano. Así, técnicos especializados y tecnología avanzada participan en la arquitectura vivandista simbólica, significativa, cómoda, de prestigio social, en la arquitectura rentable en definitiva. Su aporte a la solución habitacional cuantitativamente no tiene trascendencia en relación con las necesidades nacionales, pero incide de forma importante en la imagen de las ciudades y en su estructura espacial, lo que define su reproducción formal en el sistema ambiental y su reproducción cultural en el sistema social.

De un lado, la construcción industrializada se dirige a la arquitectura que el capital financiero considera como rentable, mientras que con técnicas tradicionales y con métodos artesanales se enfrentan los requerimientos constructivos de la mayoría de la población. Esta dicotomía nos presenta una contradicción entre lo que se ha dado en llamar la "arquitectura culta" de planificación técnica e industrialización constructiva que, lejos de mejorar las condiciones habitacionales de la población, agudiza las diferencias en la imagen, en la forma y en el espacio, con la "arquitectura popular" que es su contraparte.

"No hay prácticamente producción privada de vivienda "social" cuando existen, sin embargo, industrias que fabrican bienes de consumo para toda la escala de rentas. Si esto ocurre, podemos suponer que la rentabilidad de los capitales en este sector es mucho menor que en las otras industrias, hasta el punto de no tener incentivos y obligar a una intervención masiva para limitar los perjuicios. Efectivamente, la tasa de rotación del capital invertido en la construcción es particularmente baja, a causa de la lentitud de la fabricación, del alto precio de compra del producto -que limita los compradores y se remite al alquiler-, de la amplitud del plazo de obtención del

provecho a partir del pago de los alquileres, y, sobre todo, de lo sensible que es la vivienda a las reivindicaciones sociales" (15). Esta debilidad de la industria privada en los problemas del hábitat popular ha exigido la intervención de los organismos públicos para aportar a la solución, pero se han visto limitados por los déficits presupuestarios, la inflación y los altos costos de producción, la especulación del suelo urbano y los bajos ingresos familiares de la población, por lo que las políticas estatales no han arrojado los resultados previstos y los déficits habitacionales siguen incrementándose (16).

La clase media, por las limitaciones económicas que le impone el sistema social y por su baja capacidad de ahorro, para la obtención de vivienda utiliza de manera muy limitada el crédito del sistema financiero privado, recurriendo fundamentalmente al crédito estatal principalmente del IESS, al mutualismo o a los programas auspiciados o financiados por el gobierno, a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda. Se proponen soluciones espaciales, que si bien reproducen las características de individualidad del sistema arquitectónico, muestran una intencionalidad que aporta a renovar códigos formales y funcionales, en los nuevos barrios de sectores medios.

La vivienda popular urbana se realiza de manera primordial a través del sistema de autoconstrucción en que la participación colectiva es fundamental. No existe planificación técnica y el proceso constructivo es artesanal, con utilización de materiales tradicionales de fácil obtención en la zona, muchos de desecho. Se pone en práctica el verdadero sentido de la vida comunitaria con férreos lazos de vecindad; el conjunto de personas contribuye a la satisfacción de las necesidades del grupo, donde el hábitat se resuelve en gran parte en espacios

exteriores y comunitarios y donde la relación del hombre con el espacio es, sobre todo, de supervivencia. Los espacios polifuncionales de la vivienda giran en torno al núcleo familiar. Esta polifuncionalidad de los espacios no representa una oposición de valores figurativos en relación a la especialización de los espacios por actividades de la vivienda burguesa, sino que reflejan las limitaciones técnicas y económicas del grupo social.

La vivienda rural ecuatoriana tiene características técnicas diferentes según las condiciones climáticas, que diferencian las producidas en la Sierra, con las construídas en la Costa y el Oriente.

La vivienda rural de la Sierra es básicamente un elemento para proteger a la familia de las inclemencias climáticas; "...todo campesino tiene su vivienda (choza, media-agua, casa, etc.), las formas y tamaños de éstas dependen del estrato social al que pertenezca el grupo familiar y a connotaciones ideológicas de superioridad y prestigio " (17). De cualquier modo, la vivienda no tiene la alta valoración social que le da la sociedad urbana, pues para los campesinos es uno de los objetos más sencillos que se materializan con técnicas constructivas que todos ellos conocen y con materiales que, en su mayor parte están a su alcance por ser extraídos de la propia naturaleza, como las paredes de tierra (tapiales, adobe o bahareque), la cubierta de paja o de teja de producción artesanal, los pisos de tierra en su mayor parte o de madera o ladrillo. Prácticamente el 100% de las viviendas de los pequeños propietarios campesinos son auto-construídas. Es necesario destacar que aproximadamente el 7% de las viviendas rurales serranas, tienen solamente un ambiente de dormitorio - cocina; el 30% un dormitorio, cocina y soportal; más del 55% tienen un granero (18).

En la Costa y el Oriente, las viviendas de los campesinos de bajos ingresos son construídas con materiales generalmente no perdurables como la caña, la madera y las hojas. Es sistema constructivo es muy elemental y la inversión en la vivienda es casi nula, considerándose principalmente el tiempo dedicado a la auto-construcción en lugar de realizar otras tareas productivas. Un elevado porcentaje, tienen solamente un ambiente.

El problema fundamental de la vivienda rural no es su déficit cuantitativo, sino la carencia de servicios básicos como agua potable (casi no existe, en el mejor de los casos se cuenta únicamente con agua entubada), alcantarillado (se estima que no más del 25% de las viviendas tienen este servicio), energía eléctrica, teléfonos (menos del 5%); la ausencia de equipamiento social comunitario (las propias comunidades tienen que construir sus casas comunales y hasta sus iglesias); el difícil acceso al equipamiento de salud, educación, bienestar social; la concurrencia de varios factores de insalubridad, como la presencia de focos de contaminación cercanos o dentro de la propia vivienda, inadecuada ventilación, insuficiente iluminación, reducido espacio per cápita; inseguridad de la vivienda debida a graves deterioros.

En fín, el problema de la vivienda rural es que no brinda las mínimas condiciones de habitabilidad y confort para el desarrollo de las actividades del grupo familiar, a lo que se agrega la dificultad de estos sectores para acceder al crédito tanto privado, cuanto estatal, para poder mejorar sus viviendas e introducir un componente de mejoramiento de infraestructura, debido principalmente a la poca oferta de servicios financieros dirigidos al campo, para actividades no agrícolas.

1.6. EL ESTADO Y LA SOLUCION HABITACIONAL

La participación del Estado, o mejor del gobierno, en la solución del problema habitacional, parte de la necesidad de legitimar la acción que desarrolla a los ojos de toda la sociedad, apareciendo como conciliador de la lucha de clases, proponiendo servir a los sectores menos favorecidos de la sociedad para que puedan alcanzar una vivienda digna. Por eso, la acción estatal está vinculada al apareamiento del problema de la vivienda urbana, con los conflictos sociales que genera y con la posibilidad de controlar ideológicamente esos sectores. Por eso, las instituciones de vivienda aparecen en el Ecuador recién en 1962, con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito.

No han sido, sin embargo, los sectores menos favorecidos de la sociedad quienes se han beneficiado de la acción estatal dirigida a la solución del problema habitacional, sino que su participación se ha dirigido a los sectores medios, por las características de los créditos que entrega, las condiciones requeridas, la necesidad de recuperación que exige ingresos fijos al solicitante para que pueda cancelar periódicamente las amortizaciones. De esta manera, el subsidio que se da a la vivienda de interés social, no alcanza a los grupos a quienes se pensó beneficiar.

Los planes de vivienda estatal, anteponen las limitaciones económicas, al desarrollo pleno de las actividades humanas. La característica de estas viviendas, tanto unifamiliares como multifamiliares, responde a un uso intensivo del espacio con muy altas densidades de población. Repiten a otra escala las valoraciones y códigos funcionales de la vivienda burguesa, obligando a una menor utilización per cápita del espacio que desnaturaliza el objetivo e interfiere más bien, en el desenvolvimiento de las

actividades al interior del inmueble. La humildad en el diseño es contradictoria a la propuesta funcional, y a la larga, nos conduce a dudar de la eficiencia de su propuesta arquitectónica, por la presencia masiva de ampliaciones, modificaciones y readecuaciones.

De cualquier modo, la participación estatal en la solución de vivienda para sectores medios y para sectores deprimidos, tiene determinados objetivos económicos y políticos: "En el caso de la demanda solvente, la política estatal tiene un claro corte económico para favorecer la reproducción del capital inmobiliario, el financiamiento externo, la monopolización y especulación con el suelo y la inversión privada en diversas actividades. En el caso de la demanda popular no solvente, la política se orienta hacia el control social y la manipulación política, cuando existen niveles de organización, para descargar el costo social de los programas en la cooperación y el esfuerzo propio." (19).

No ha sido significativa la acción estatal, si consideramos que entre 1963 y 1988 el BEV/JNV han entregado solamente 140.855 soluciones según el siguiente detalle:

VIVIENDAS DE PROGRAMAS LIQUIDADOS DESDE 1963 A 1988

PROVINCIA	SOLUCIONES		TOTAL
	CUANTITATIVAS	CUALITATIVAS	
Azuay	3.292	1.034	4.326
Bolivar	1.013	235	1.248
Cañar	113	581	694
Carchi	1.144	360	1.504
Chimborazo	2.913	431	3.344
Cotopaxi	1.681	612	2.293
El Oro	1.577	3.128	4.705
Esmeraldas	1.815	4.059	5.874

PROVINCIA	SOLUCIONES		TOTAL
	CUANTITATIVAS	CUALITATIVAS	
Guayas	27.558	18.484	46.042
Imbabura	2.351	1.023	3.374
Loja	2.587	925	3.512
Los Ríos	2.273	6.438	8.711
Manabí	4.011	6.175	10.186
Morona	97	581	678
Napo	116	767	883
Pastaza	496	573	1.069
Pichincha	29.426	10.598	40.024
Sucumbíos	-	123	123
Tungurahua	1.040	666	1.706
Zamora	164	395	559
TOTAL 1963-88	83.667	57.188	140.855

Fuente: JNV.

El número de soluciones que ha entregado el BEV/JNV, de acuerdo a los programas liquidados, desde 1963 a 1988, podemos observar en el siguiente cuadro:

PROGRAMAS LIQUIDADOS POR EL BEV/JNV

AÑO	TOTAL
1963	16
1964	267
1965	771
1966	2.047
1967	860
1968	469
1969	685
1970	34
1971	230

PROGRAMAS LIQUIDADOS POR EL BEV/JNV

AÑO	TOTAL
1972	664
1973	969
1974	3.323
1975	4.427
1976	5.529
1977	4.732
1978	3.600
1979	1.978
1980	5.039
1981	6.474
1982	8.884
1983	7.000
1984	5.410
1985	11.140
1986	18.365
1987	24.499
1988	23.443
TOTAL NACIONAL	140.855

Fuente: JNV.

De las soluciones entregadas, casi el total se ha dirigido a los sectores urbanos, teniendo que para el área rural no se ha atendido sino con solamente un estimado del 2%.

Las inversiones realizadas son las correspondientes al número de soluciones. Considerando el período democrático desde 1979 a 1990, en el siguiente cuadro encontramos las inversiones que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda ha realizado.

INVERSIONES (EN MILES DE SUCRES)

ANO	INVERSIONES EN VIVIENDA	FONDOS EN ADMINISTRACION	TOTAL
1979	1.298.108	0	1.298.108
1980	1.531.406	155.903	1.687.309
1981	1.755.457	199.728	1.955.185
1982	1.494.414	17.989	1.512.403
1983	1.356.636	22.531	1.379.167
1984	3.517.950	6.940	3.524.890
1985	6.120.218	140.601	6.260.819
1986	11.028.427	324.939	11.353.366
1987	11.506.660	384.395	11.891.055
1988	11.339.699	654.217	11.993.916
1989	12.264.737	812.461	13.077.198
1990	32.391.531	702.013	33.093.544*

* Corte al 30 de noviembre.

Fuente: BEV

El Estado, en los últimos años, ha orientado sus esfuerzos a la solución del problema de los sectores populares, con créditos para mejoramiento habitacional, programas de vivienda progresiva, lotes con servicios y créditos a cooperativas de vivienda.

Para el período 1988-92, el BEV/JNV han planificado construir programas de vivienda nueva tanto urbana como rural, así como proyectos de mejoramiento habitacional, en un total de 101.787 soluciones en todo el país, de acuerdo al siguiente detalle:

SOLUCIONES CUANTITATIVAS

Lotes urbanizados

16.553

Viviendas unifamiliares	28.802
Departamentos	3.147
Propietarios de lotes	5.150
Prestamos a constructores y cooperativas	4.984
Vivienda rural	2.000
SUBTOTAL 1	60.636

SOLUCIONES CUALITATIVAS

Mejoramiento de vivienda urbana	38.151
Mejoramiento de vivienda rural	3.000
SUBTOTAL 2	41.151

SOLUCIONES TOTAL NACIONAL 101.787

Fuente: JNV

En esta programación, la vivienda rural es atendida en un 5%, concentrándose los esfuerzos a las áreas urbanas.

Las condiciones de los créditos que ofrece el BEV a los solicitantes es:

VALOR VIVIENDAS (S.M.V.)	INTERES ANUAL (%)	CUOTAS DE ENTRADA
0 - 75	31.15	Hasta 15%
75.1 - 100	31.15	15% - 25%
100.1 - 125	31.15	25%
125.1 - en adelante	31.15	25% e n adelante

Plazo: 15 años.

Dividendo progresivo con tasa de crecimiento anual: inicial 29%.

Dividendo y tasa de interés: inicial 31.15% reajutable.

Ahorro obligatorio: 2% del valor de la vivienda.

Comisión bancaria: 1.2% sobre saldos deudores.

Impuesto unificado y SOLCA: 2.5% del valor del préstamo.
 Porcentaje del ingreso familiar destinado a amortización del crédito: hasta 28%.

Cuando el financiamiento de la construcción de viviendas proviene del Banco Mundial, las condiciones generales de los créditos son:

Precio máximo de venta: S/. 4'500.000
 Nivel máximo de ingreso familiar: S/. 160.000
 Porcentaje del ingreso familiar destinado a amortización del crédito: 28%.

En cuanto al valor de las viviendas, vamos a considerar los precios de liquidación de un programa de vivienda en Quito:

Programa: Carapungo, sector D.

Fecha: abril /91.

Precio m2 de terreno urbanizado	:	S/. 9.223.70
Precio m2 de edificación	:	S/. 89.005.98
Precio venta promedio de vivienda de una planta (37.20 m2)	:	S/. 4'055.507.14
Precio venta promedio de vivienda de dos plantas (74.40 m2)	:	S/. 6'955.272.73

Para que una familia pueda acceder a un crédito para adquirir la vivienda de 37.20 m2, considerando el precio promedio, debe reunir los siguientes requisitos:

Cuota de entrada:	S/. 1'014.000.00
Amortización mensual incluida	
Comisión bancaria:	S/. 34.000.00
Seguro de desgravamen estimado:	S/. 7.000.00
Pago mensual por vivienda:	S/. 41.000.00*
Ingreso familiar mínimo:	S/. 150.000.00

* Es de anotar que el valor de la amortización es

reajustable anualmente.

Fuente: BEV.

Las características de los créditos que ofrece el BEV para adquisición de viviendas construídas por la JNV, nos demuestra que sus acciones están dirigidas a sectores de población de ingresos medios, que tienen salarios fijos para poder garantizar el pago de las amortizaciones, por tanto, los grupos sociales de bajos ingresos, que no tienen un salario estable, no acceden a las viviendas que el Estado construye.

A pesar de los bajos intereses que cobra el BEV en relación con la inflación y con los intereses del sector financiero privado, que representan un subsidio a las viviendas que ofrece, por la reducida oferta y por la localización de los programas de vivienda, los sectores más deprimidos de la sociedad, es decir, los sectores rurales y suburbanos, no se benefician de la labor que el Estado desarrolla en el área habitacional.

C A P I T U L O I I

2. LA DEUDA EXTERNA

2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde que el Ecuador se constituye como República independiente, el país ya hereda de la Gran Colombia una deuda que se había contraído para la independencia. Es decir, desde el comienzo de la República hasta nuestros días, cada ecuatoriano que nace, ya nace endeudado.

Desde fines del siglo XVIII, Inglaterra va alcanzando una supremacía en Europa sobre la base del desarrollo industrial, la expansión de su mercado interno y principalmente el comercio exterior de sus mercancías donde su sistema de navegación juega un importante papel por su adelanto tecnológico. El desarrollo industrial y comercial genera importantes acumulaciones de capital, que posibilitan los préstamos para las guerras de la independencia en algunos países latinoamericanos. Estos préstamos tienen también, y fundamentalmente, el propósito de debilitar la presencia española en América, en favor de robustecer los intereses ingleses que apuntan a la formación de un mercado mundial basado en el comercio de mercancías, la apertura de mercados para sus productos y la posibilidad de extracción minera sin intermediación de España. Además, con el control económico, Gran Bretaña se asegura una gran influencia política en los nacientes Estados.

Desde el comienzo, las negociaciones para la obtención de los créditos fueron enredadas y vergonzosas, siempre a favor de los prestamistas que obtenían intereses de usura, descuentos anticipados de intereses, entrega de armamentos y pertrechos a elevadísimos costos y a veces de mala calidad. De otra parte los delegados oficiales de los países

latinoamericanos pecaron frecuentemente de inexpertos e ingenuos, siendo presas fáciles de la voracidad de los usureros y mercaderes británicos. Ya Bolívar lo dice en 1824: "Aborrezco más las deudas que a los españoles". (20)

Luego de la Batalla de Pichincha que sellara la libertad del Ecuador, se pasó al sur, donde "...la guerra libertadora en el Perú siguió exigiendo grandes sacrificios. Armas, hombres y dinero fueron requeridos en gran escala por Bolívar desde el sur. Y como Venezuela estaba muy lejos y en Nueva Granada gobernaba Santander, adversario de Bolívar, los recursos se sacaron sobre todo de Quito" (21). Debe anotarse que de la deuda contraída para las luchas libertarias, una parte importante se destinó a la independencia del Perú, en cuya acción el Departamento del Ecuador tuvo destacada participación. Sin embargo, la política peruana fué de dilatar el reconocimiento de esa deuda y no propiciar una justa solución; recién en 1853 se finiquitaría un acuerdo, por el cual el Perú reconoció menos del 30% de la deuda que le correspondía.

El 13 de mayo de 1830, el Ecuador resuelve separarse de la Gran Colombia y en 1834 se define el monto que debe asumir de la deuda contratada, correspondiéndole el 21.5 % de la deuda total, en base a una distribución de acuerdo al número de habitantes de cada uno de los tres Estados: Venezuela, Colombia y Ecuador.

Se inicia de esta manera el viacrucis de la deuda externa ecuatoriana, con una serie de créditos, contratos y renegociaciones, cumplimientos y suspensiones de pago, puntualidades y moratorias, en fin, permanente preocupación nacional por su incidencia en la economía y en el desarrollo del país.

Riesgosas y audaces propuestas de solución se suceden ante

la imposibilidad del pago y ante la necesidad de obtener recursos frescos para la realización de obras prioritarias, cumplir promesas electorales o para propósitos inconfesables.

La entrega de tierras baldías para cubrir los intereses, el pago de intereses progresivos según el número de colonos que lleguen al país en un desembozado propósito de fomentar la inmigración europea, porcentajes de derechos de aduanas y otras propuestas curiosas se producen en los primeros años de la República. Se realizan igualmente negociaciones secretas, comisiones, compras clandestinas de bonos, especulación con títulos y una serie de ilícitos en los que se involucran a ex presidentes de la República, sus familiares o altos funcionarios de los gobiernos de turno. Es de anotar que en esta época, gran parte de la deuda externa está distribuída entre varios acreedores bajo la forma de bonos, títulos u obligaciones. Se llega a proponer inclusive la entrega de las Islas Galápagos en calidad de hipoteca a cambio de un crédito que ofrecía Estados Unidos de Norteamérica.

De todas formas, entre 1830 y 1854 el país no sirve su deuda, manteniendo una moratoria que le dificulta conseguir nuevos recursos para financiar proyectos de desarrollo y de construcción de infraestructura.

El convenio Espinel-Mocatta en 1854 es el corolario de una serie de anormalidades que se dan en un oscuro proceso de renegociación de la deuda. A pesar de lo lesivo para el país, hubieron voces que alabaron el convenio, argumentando que había salvado el honor nacional y le ponía al Ecuador en condiciones de obtener nuevos créditos.

Entre varios condicionamientos de este convenio, se establece el pago de los intereses vencidos. Para ello se

debe firmar un segundo convenio el 21 de septiembre de 1857, conocido como Icaza-Pritchett en donde se estipula que una parte del pago se hará en dinero efectivo y otra parte en terrenos baldíos. "Las tierras se le entregarían en Esmeraldas, en Canelos y Zamora. El Perú objetó a lo segundo diciendo que las tierras orientales le pertenecían, apoyándose erróneamente en una cédula de 1802; y envió un diplomático belicoso e intemperante con el propósito preconcebido de romper relaciones y entrar en conflicto armado con el Ecuador" (22). Efectivamente el conflicto armado se dió, al que contribuyeron ambiciones políticas internas, de las que se valió el Perú, consiguiendo firmar el Tratado Franco-Castilla, conocido también como tratado de Mapasingue, suscrito el 25 de enero de 1860. Tratado que carecía de todo valor jurídico, por lo que el propio Congreso peruano lo declaró sin valor ni efecto.

No ha estado pues exento del problema de la deuda externa, ni siquiera un conflicto bélico internacional, en el que, si bien no es la única y fundamental causa, ha contribuido a desencadenarlo y alterar las relaciones de por sí frágiles, entre Ecuador y Perú.

En 1869 el gobierno ecuatoriano suspende el pago de los dividendos, por la imposibilidad económica de cumplirlos, iniciándose una cadena de moratorias que llega hasta el año de 1896. Se propone también en 1869, en el gobierno de García Moreno, un mecanismo de recompra de la deuda a un valor real de máximo el 10% del valor nominal de la deuda.

La situación de no pago, mantuvo al país en el siglo XIX al margen de las inversiones que hubieran permitido su positiva participación en la economía mundial.

A fines del siglo pasado, mientras gobierna el país Antonio Flores, se trata de vincular la deuda externa con el

ferrocarril, buscando que este último se convierta en un mecanismo de pago, sin que se llegue a cristalizar la propuesta que presentara un sindicato de bancos franceses para la terminación de la obra, por renuencia de los tenedores de bonos. Estos últimos presentan directamente un paquete que contempla la renegociación de la deuda, un préstamo en dinero y la construcción del ferrocarril; la proposición se rechaza debido a la oposición de grupos financieros de Guayaquil. "Representantes de las fuerzas ultramontanas o conservadoras se opusieron a la contratación de nuevos créditos, manifestando...que era preferible confiar en la 'protección divina' antes que seguir profundizando en la vinculación del país al capital externo para construir grandes obras de infraestructura como el ferrocarril" (23).

Producida la revolución liberal e instaurado el gobierno de Eloy Alfaro en 1895, se contrata un empréstito para la terminación del ferrocarril andino, que se había detenido desde la muerte de García Moreno, para lo que tiene que vencer la resistencia de los adversarios políticos que se oponen a la a la conclusión de los trabajos. Gran parte de la deuda inglesa se transforma en bonos de la empresa del ferrocarril, además el gobierno compra bonos de la deuda que estaban devaluados, a aproximadamente el 35% de su valor nominal, con lo que se elimina casi toda la deuda inglesa. Es igualmente significativa la negociación para la construcción del ferrocarril, porque en ella participa una empresa norteamericana y porque es la primera vez que en una operación de crédito externo, se emiten bonos dólares. De esta manera, vemos como el dólar ingresa al país, de la misma manera como va adquiriendo enorme ingerencia en las relaciones económicas internacionales.

Son sin embargo, necesarios nuevos créditos externos y el aporte de recursos propios del país, para que finalmente se

concluya el ferrocarril, que se inaugura el 25 de junio de 1908, debido fundamentalmente a la tenacidad de Alfaro. La obra, no cabe duda, representa desde ese momento el motor del desarrollo del país, dinamizándose el comercio y las actividades agrícolas e industriales. Desgraciadamente, poco a poco se ha ido deteriorando por el mal manejo técnico y administrativo, hasta la total obsolescencia en la actualidad. (24)

Es desde comienzos del siglo XX que el país se inserta en la economía mundial con la producción agroexportadora, son años de relativo crecimiento económico que permiten servir la deuda, al menos parcialmente. Esta relativa bonanza llega hasta que caen los precios del cacao, a inicios de la primera guerra mundial, que exige un reacondicionamiento de las economías europeas principalmente. La crisis se intensifica a partir de los años veinte, con la disminución del precio internacional del cacao, la reducción de la producción y la devaluación del sucre con respecto al dólar.

Desatada la primera guerra mundial (1914-18), se cortan los flujos financieros provenientes de Europa y Estados Unidos. Al concluirse la guerra, la influencia norteamericana en el mundo se fortalece, adquiriendo supremacía en Latinoamérica, ejerciendo cada vez un mayor control e ingerencia de carácter económico y político.

Las condiciones de usura de los créditos y el aprovechamiento de la deprimida situación social y económica del país, se mantienen inalterables, solamente se cambia la bandera, ya no es Gran Bretaña, son ahora los Estados Unidos de Norteamérica.

Se conceden créditos en condiciones que lesionan el honor y la soberanía nacionales. Así, mientras se entrega un

préstamo por parte de un banco norteamericano a la Asociación de Agricultores del Ecuador, se exige el control de la exportación total del cacao y se obliga a garantizar el pago con un impuesto a cada quintal exportado; se manifiesta el derecho del gobierno yanqui a "intervenir" en caso de incumplimientos y hasta se amenaza veladamente con ruptura de relaciones.

Producida la revolución juliana, "... de ella emana la convicción de reorganizar técnicamente las finanzas del Estado y de orientar la economía nacional." (25). Heredero y continuador del ideario de la revolución del 9 de Julio, el presidente Isidro Ayora se fija como una de sus metas, el ordenar la Hacienda pública y celebra un contrato para la reforma económica del país con la misión Kemmerer que estuvo en Ecuador en los años 1926-27, de cuyas recomendaciones resulta la creación de varios organismos como el Banco Central, la Contraloría General del Estado, la Caja de Pensiones, la Superintendencia de Bancos, la Dirección General de Aduanas. Se funda también el Banco Hipotecario (antecedente del Banco de Fomento), para lo cual se contrató un préstamo con una compañía sueca. Lógicamente que la misión Kemmerer respondía al propósito norteamericano de fortalecer las relaciones financieras internacionales sobre la base del fortalecimiento de las instituciones financieras y bancarias que serían sus próximas interlocutoras, al tiempo de proponer una política de estabilidad y convertibilidad monetaria y recomendar un gasto público moderado para reducir los déficits. Se fomenta también la rehabilitación del crédito pero partiendo de la consolidación de las obligaciones del país y del cumplimiento del servicio de la deuda. Pero no solo que la misión logra que sus propuestas vayan haciéndose carne en la estructura del Estado, sino que además consiguen enquistar a una serie de sus colaboradores en las instituciones que ayudaron a crear y en puestos directivos de la mayor

importancia, de suerte que los banqueros y el gobierno norteamericano tendrían un permanente y real conocimiento del estado de la economía ecuatoriana y poder ejercitar su control.

Para estar a tono con los intereses yanquis, en el gobierno de Ayora se sigue sirviendo la deuda, aunque de manera simbólica por las condiciones del país, hasta que por la gran depresión mundial que afectó también al Ecuador, el gobierno no tuvo alternativa que suspender totalmente los pagos en 1932, forzado además por las protestas de la población. Se cortan de la misma forma los créditos frescos del exterior. La situación económica se agrava aún más por una intensiva fuga de capitales nacionales, que no se invierten en el país sino buscan su seguridad y rentabilidad en bancos extranjeros.

Aún cuando en 1936 se renegocia la deuda y se hacen algunos pagos parciales, el país mantuvo una situación de moratoria casi total hasta la mitad de la década del cincuenta.

2.2. LA ETAPA BANANERA

La prolongada crisis por la virtual eliminación del país como principal exportador de cacao, se agudiza por la depresión capitalista de 1929 y por el estallido de la segunda guerra mundial. Esta crisis logra superarse solo a partir de 1948, año del inicio del boom bananero, cuando el Ecuador pasa de pequeño abastecedor de la fruta, a ser el primer exportador mundial. "La rápida expansión originada en 1948, constituyó una respuesta funcional a los intereses, a largo plazo de las compañías transnacionales frente a una coyuntura muy particular del mercado mundial. Algunas, particularmente la United Fruit, habían adquirido grandes haciendas en el país en los años treinta y tenían un conocimiento amplio de las posibilidades de expansión del

cultivo de banano en el Ecuador. Estas compañías aconsejaron e impulsaron el desarrollo de dicho cultivo contando, para ello, con el apoyo decisivo del Estado." (26).

De todas maneras, las empresas transnacionales no realizan en el país importantes inversiones en la producción, dirigiéndose sobre todo a participar en la comercialización. Esta característica (que la diferencia con lo ocurrido en Centroamérica donde las transnacionales mantienen un control casi total sobre los procesos de producción y comercialización), posibilita el apareamiento de medianos y grandes productores locales y la formación de una burguesía asentada en Guayaquil. Pero el desarrollo de la producción bananera en el Ecuador tiene algunas desventajas comparativas con relación a Centroamérica, como la situación geográfica y su distancia a los principales mercados, la menor tecnificación de los cultivos y las dificultades internas de comercialización. Estas desventajas tienen que compensarse principalmente con bajos salarios a los trabajadores agrarios que llegan a representar el 58% de los centroamericanos y se conservan límites cercanos al de subsistencia, para mantener la competencia de las exportaciones.

"Las compañías exportadoras por lo general no mantienen contratos permanentes con los productores sino que les asignan cupos días antes de cada embarque. Los intentos de las cooperativas de productores y del Estado por establecer precios mínimos estables o intervenir en la comercialización usualmente han fracasado." (27). De las treinta y un empresas exportadoras, ocho acaparan el 90% de las exportaciones de las que siete son extranjeras. Más del 25% del valor agregado de las exportaciones de banano es el beneficio del que se apropian las empresas extranjeras, cuya reinversión de capitales no se realiza en el país. De las empresas ecuatorianas dedicadas a la exportación, una

concentra alrededor de la mitad de las ganancias del grupo; de todas maneras, aunque limitada, la participación de empresas ecuatorianas en la comercialización, impulsa la conformación de la burguesía comercial y financiera guayaquileña y la expansión de estratos medios.

El banano permitió una reinserción del Ecuador en el mercado internacional y trajo en el orden interno significativos cambios. Se emplea gran cantidad de mano de obra, se incrementa la hasta entonces limitada frontera agrícola costeña, se modernizan las relaciones agrarias del Ecuador, se incrementan los ingresos del Estado, lo que permite la construcción de obras de infraestructura y de servicios. En la configuración regional se produce un acelerado proceso de urbanización, no solamente de las ciudades principales, sino también de ciudades intermedias y de nuevas concentraciones urbanas en la Costa; con el crecimiento del sector exportador, se demanda un crecimiento paralelo de producción agropecuaria para consumo interno, que sería la actividad principal de la Sierra; el Oriente no adquiere todavía importancia en la economía nacional.

Con los recursos provenientes del banano, se posibilita un proceso de renegociación en 1953 y el país comienza de nuevo a servir la deuda, teniendo como propósito fundamental la consecución de nuevos créditos. Para 1955 el peso de la "deuda antigua" era reducido, los principales acreedores son el Eximbank que es el banco estatal norteamericano para fomentar sus exportaciones, y el gobierno de los Estados Unidos. "El monto de la deuda externa representaba el 55% de las exportaciones y su servicio no alcanzaba, en ese mismo año (1955), el 6% de las mismas. La deuda externa per cápita era de apenas unos 13 dólares." (28). La deuda era, entonces, manejable.

Luego de la segunda guerra mundial, se conforman dos bloques

políticos que dan inicio a la guerra fría entre el Este y el Oeste. Los Estados Unidos consolidan su posición en Occidente y quedan en una situación ventajosa para la internacionalización y dolarización de la economía en el mundo. Se amplían las relaciones comerciales norteamericanas con los países del Tercer Mundo, además de las inversiones por un doble canal: capital bancario para créditos, y capital comercial y productivo como inversiones directas. Para entonces ya se crearon dos organismos económicos: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial), ambos en 1945. El FMI como organismo regulador de los flujos financieros de corto plazo y con el propósito de fomentar la cooperación monetaria internacional y la estabilidad del cambio de la moneda; y el Banco Mundial para asistir en la rehabilitación y fomento económicos, facilitando la inversión de capitales para fines productivos en los diversos países, es decir, como organismo financiador del desarrollo. "Estados Unidos de América se convirtió en rector de las relaciones internacionales en el período de post-guerra, con normas que se manifestaron en el Acuerdo de Bretton Woods que originó el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional." (29). Conformadas las dos instituciones, faltó la conformación de una tercera que debía normar las relaciones de comercio internacional y habría asegurado adecuados flujos de comercio entre las distintas regiones del mundo, no hubo acuerdo político en ese sentido y solamente se llega a la Conferencia Internacional de Comercio que define un Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros, conocido como GATT, que se establece en 1948.

Con el modelo de desarrollo mundial sobre la base de injustas relaciones comerciales en favor de los países centrales y la división internacional del trabajo, que ha representado una transferencia inequitativa de recursos

desde el Tercer Mundo a los países industrializados, se configura la necesidad de acceder a los créditos para el financiamiento de proyectos y programas de desarrollo de los países pobres, que poco a poco van ampliando la magnitud de la deuda externa.

Varios créditos contrata el país en la década del cincuenta para actividades como la mecanización de algunos cultivos, para la construcción de vías de comunicación, obras de infraestructura y dotación de servicios básicos en algunas ciudades. Se modernizan los aeropuertos de Quito y Guayaquil y aún se consiguen empréstitos para preparar la XI Conferencia Panamericana que debía celebrarse en Quito en 1959 y que el presidente Ponce Enríquez no se atreve a convocar por temor a un nuevo "bogotazo".

Durante los años cincuenta, la deuda externa ecuatoriana sufre un moderado incremento, acorde con la limitada capacidad de pago del país y el escaso atractivo para el capital transnacional. En 1958 se busca un crédito contingente o "stand by" y se realiza un primer acercamiento al Fondo Monetario Internacional.

Para entonces el FMI ya juega un papel importante en las renegociaciones de las deudas externas de los países subdesarrollados, con las políticas de ajuste ortodoxo que impulsa y que "...terminó por convertirse en una agencia de cobranzas de la banca internacional." (30).

Para 1960, la deuda externa ecuatoriana equivale al 81.3% de las exportaciones y su servicio alcanza el 11%.

Ya los países latinoamericanos han iniciado un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, de acuerdo a los postulados de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL). Se dan además los pasos tendientes

a la conformación de un mercado común, esfuerzo que permite la suscripción del tratado de Montevideo, por el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en febrero de 1960, al que se adhiere el Ecuador en noviembre de 1961, con la categoría de país de menor desarrollo relativo. A pesar de que el comercio ecuatoriano en la ALALC creció entre 1960 y 1967 de forma apreciable, "...la ALALC no había servido para cambiar significativamente la composición de las exportaciones ecuatorianas...era evidente también que en ella el Ecuador no encontraría un marco favorable para su industrialización." (31).

La caída de los precios de los productos agrícolas de exportación en el mercado mundial, como fenómeno del 'orden' de intercambio internacional, comienzan a deprimir la economía ecuatoriana en los primeros años de la década del sesenta. La pérdida que el país tiene por este concepto es mucho más alta que los ingresos de recursos en forma de crédito externo.

El auge de la exportación bananera alcanza hasta 1965, en cuyo período representa aproximadamente el 50% de las exportaciones, con un 30% de café y cacao, y un 20% en que tuvieron importancia temporal el azúcar o el arroz. "En 1965 las transnacionales impulsaron una profunda reestructuración del mercado mundial del banano, que les permitió expandir, significativamente, sus actividades en Estados Unidos y Europa Occidental. Esta ofensiva se manifestó geográficamente mediante un rápido desarrollo de las exportaciones de fruta desde sus principales enclaves en América Central, en detrimento de la intervención ecuatoriana en el mercado internacional." (32). Desde entonces el Ecuador no ha podido mantener sus mercados tradicionales y aunque se han abierto nuevos mercados y el volumen exportado se ha mantenido, la capacidad adquisitiva

ha declinado por la persistente caída de los precios.

El país se ve obligado a adoptar medidas que reduzcan el gasto público y limiten las importaciones, como las tomadas en 1966: "El breve encargo presidencial de Clemente Yerobi - marzo a noviembre de 1966- representó el lapso de más seria y rigurosa disciplina económica y fiscal observado a todo lo largo del siglo...no obstante los brotes de protesta y violencia de diversas zonas territoriales...pero que contribuyeron a recuperar cierto equilibrio de la balanza de pagos, gravemente afectada durante la gestión castrense." (33).

Las políticas de ajuste son tomadas por presiones del FMI, cuando la balanza comercial no permite obtener los recursos necesarios para atender los pagos de la deuda externa. "El FMI tiene solo dos tipos de consejos que repite a sus docenas de clientes: gasten menos y exporten más. Gastar menos en el lenguaje del Fondo, se llama 'manejo de la demanda'. Lo que significa en la práctica es que el consumo debe ser reducido al mínimo y por lo tanto los salarios deben ser drásticamente recortados; el gasto del gobierno en servicios sociales debe rebajarse o simplemente anularse y se debe mantener el crédito escaso y caro...los presupuestos para salud, educación y transporte deben ser reducidos sin piedad, mientras que los presupuestos militares se mantienen intocados...Todo el esfuerzo del FMI se dirige a restaurar una balanza comercial favorable." (34). El exportar más se enmarca en el desequilibrio de precios que hacen que los productos de exportación de los países subdesarrollados cada vez cuesten menos.

Seis veces recurre el Ecuador en los años sesenta, al apoyo financiero del FMI a través de créditos contingentes o stand by, como un mecanismo que le permita renegociar la deuda con la banca internacional y con los gobiernos acreedores.

Si bien el capital externo llega principalmente bajo la modalidad de créditos, la inversión extranjera llega también para actividades de exploración petrolera en la región amazónica, en el afán de los consorcios transnacionales de encontrar otras zonas productivas, para aumentar la oferta que ya se estaba convirtiendo en insuficiente ante la demanda internacional.

En marzo de 1967 se encuentra petróleo en Lago Agrío y posteriormente en varios otros sectores del Oriente, en las exploraciones del consorcio Texaco-Gulf. La contradicción que se produce entonces es dramática: se había encontrado la llave del progreso, pero hasta tanto se abra, la situación del país era de crisis económica y estancamiento.

Buscando una integración entre los países medianos y pequeños de la ALALC, pero una mayor integración que la que ésta proponía, a la vez que exceptuara la obligación de extender los beneficios que se consigan a los otros miembros de la ALALC, con ese propósito se suscribe la Declaración de Bogotá en 1966, que es el origen para el Acuerdo de Cartagena suscrito en mayo de 1969. A partir de entonces se han suscrito una serie de convenios y acuerdos de integración entre los países que conforman el Pacto Subregional Andino.

Las exportaciones se reducen considerablemente en el período de 1965 a 1970, los déficits presupuestarios crecen desmesuradamente y se respira un ambiente de creciente agitación política. En junio de 1970, José M. Velasco se proclama dictador, incauta las divisas del mercado libre para poder atender el servicio de la deuda pública externa y devalúa la moneda.

Al término de los años sesenta, la deuda alcanza a 37 dólares per cápita, ha crecido en un 255% en la última

década, representa el 140% de las exportaciones y se destina un 17.1% de las mismas a su servicio. Los bancos privados no tienen una participación importante en el grupo de acreedores, que son principalmente los organismos financieros multinacionales y predominantemente el gobierno norteamericano.

La deuda en los años sesenta puede considerarse, al igual que en la década anterior, como manejable. Los organismos financieros multilaterales han podido atender los requerimientos que presentan los países del tercer mundo para sus proyectos de desarrollo. Pero para finales de la década comienza a vislumbrarse la obsolescencia financiera de estos organismos.

La inminencia de la explotación petrolera había acrecentado las expectativas económicas y políticas en el país, "...tanto el temor de que triunfara en los comicios el lider populista Assad Bucaram, cuanto las denuncias sobre los términos de algunos préstamos externos que se negociaban y, sobre todo, el forcejeo y las ambiciones puestas sobre el manejo de la ya inminente riqueza petrolera, precipitaron el golpe militar del general Rodríguez Lara" (35). Era el "carnavalazo" del 15 de febrero de 1972. Seis meses después, se iniciaría la exportación del petróleo ecuatoriano.

2.3. EL BOOM PETROLERO Y LA DEUDA

Con la exportación petrolera se inicia en 1972 la etapa de mayor crecimiento económico en el Ecuador.

Para entonces el deterioro financiero de los organismos internacionales era evidente, se produce el rompimiento del sistema de Bretton Woods y con ello una inestabilidad financiera y cambiaria mundial. Adicionalmente Estados Unidos propicia una crisis de precios de productos básicos.

En estas condiciones, los países industrializados inician la aplicación de políticas monetarias expansivas, para contrarrestar los efectos negativos producidos por la alteración de los términos de intercambio, con lo cual, el mundo dispone de una enorme cantidad de recursos financieros. Es igualmente importante señalar que los irrisorios precios que se pagaban por el petróleo en el mundo se modifican y revalorizan paulatinamente.

El Ecuador se convierte en un receptor de inversiones extranjeras directas, orientadas principalmente a la producción petrolera y a sus industrias afines, así como en un potencial sujeto de crédito, con la garantía de sus exportaciones.

Entre 1972 y 1976, aunque se incrementan las importaciones y crece el gasto público, el endeudamiento externo ecuatoriano es moderado, manteniendo una equiparable relación con el incremento de su capacidad de pago. Se había, sin embargo, modificado la estructura del endeudamiento que caracterizaba a las décadas anteriores, predominando los créditos concedidos por proveedores, los préstamos de organismos internacionales y finalmente los créditos gubernamentales. No interviene todavía la banca privada internacional. La deuda contratada por el sector privado es muy reducida y la mayor parte de los créditos se canalizan al sector público.

Algunas importantes decisiones se adoptan en los primeros años de la etapa petrolera, así: la limitación de la producción a 210.000 barriles diarios en lugar de los 400.000 que pretendía el Consorcio, la mayor participación del país en los ingresos petroleros, la adquisición primero del 25% y posteriormente del 62% de las acciones del Consorcio por parte del Estado a través de CEPE, y el ingreso del Ecuador a la OPEP en 1973.

Con las exportaciones, la balanza comercial se torna favorable. Los precios del petróleo aumentan significativamente, pasando de 2.4 dólares el barril en 1972, a 15.4 dólares en 1974 y a 18.6 dólares en 1977.

La situación permite que año a año en la etapa petrolera, se vaya pagando la deuda antigua (deuda inglesa convertida luego en deuda del ferrocarril), que finalmente se concluye en 1976.

Con los ingresos que obtiene el país, se logra un apreciable mejoramiento en la infraestructura, en los servicios y en el bienestar material. Aunque la distribución de los beneficios es desigual entre los diferentes grupos sociales, se tiene un incremento de los ingresos a través de los aumentos salariales, lo que incide en la demanda de bienes de consumo, que no puede ser satisfecha con la producción nacional. Se indujo también el crecimiento del sector industrial y manufacturero con políticas de fomento y protección. La demanda de bienes de consumo y de bienes de capital dan como lógico resultado el incremento intensivo de las importaciones.

La caída de la rentabilidad media en Estados Unidos y en todos los países industrializados, vuelca importantes capitales hacia créditos en el tercer mundo, primordialmente hacia países que ofrecen buenas perspectivas de recuperación, como son los exportadores de petróleo, por el acelerado incremento en los precios que garantizan la inversión; tal el caso del Ecuador. La banca internacional ofrece dinero "fácil" y el país lo acepta, por su fiebre consumista y de derroche, y por el descontrol desde el gobierno, "...la economía se fué deteriorando sobre todo por razones de índole interno. Su vulnerabilidad aumentó por: el endeudamiento agresivo emprendido desde 1977; un aumento desmedido de las importaciones y, luego, por el creciente

déficit fiscal, ante un sistema inflexible de ingresos estatales y una improvisación presupuestaria." (36).

La contratación de deuda no es negativa si responde a la necesidad de financiamiento de programas y proyectos de desarrollo y si los recursos internos del país son insuficientes. No es tampoco inconveniente si es contratada en condiciones adecuadas y su destino permite la generación de rentas que posibilite su pago. En cambio la deuda que contrata el Ecuador, principalmente entre 1976 y 1979, que es el período de mayor endeudamiento, es cuestionable por múltiples motivos. Se contrata la deuda pública (que se incrementa en más del 550% en el período), por un gobierno no democrático en el que las instituciones de control están sometidas, por lo que no se puede garantizar que no hubieran despilfarros o negociados; los fines de la inversión, no son siempre proyectos de desarrollo rentables; se destina un alto porcentaje para fines militares; incluso se utilizan los recursos para financiar los gastos corrientes de los desfinanciados presupuestos; las condiciones del endeudamiento y los términos de pago, son generalmente impuestos por los acreedores en su beneficio.

De todas maneras, aunque más caros, los recursos financieros internacionales siguen disponibles para el país, habida cuenta de que los precios del petróleo en el mercado mundial continúan en ascenso, como se puede ver en el siguiente cuadro:

	PRECIO DEL PETROLEO CRUDO (FOB US\$ POR BARRIL)
AÑO	
1972	2.4
1973	4.0
1974	13.4
1975	11.8

PRECIO DEL PETROLEO CRUDO
(FOB US\$ POR BARRIL)

AÑO	
1976	12.0
1977	12.9
1978	12.5
1979	23.0
1980	35.2
1981	34.4
1982	32.5

Fuente: Banco Central.

"Entre 1972 y 1982 se han obtenido más de 700 millones de barriles de petróleo del nororiente...las exportaciones de petróleo fueron de 441.6 millones de barriles, cifra que representa el 60% de la producción; la diferencia se destinó a abastecer el creciente consumo interno." (37).

Es también importante destacar el aumento que experimentan las exportaciones no tradicionales, principalmente los productos del mar en estado natural y elaborados que se incrementan de 31 millones de dólares en 1975 a 211 millones de dólares en 1982, llegando a tener una cifra semejante a la de exportaciones de banano. Igualmente, los electrodomésticos y otras manufacturas, aumentan sus exportaciones que sumaban 37 millones de dólares en 1975 a más de 200 en 1982.

A la par que crecen las exportaciones, aumentan las importaciones, quedando apenas un estrecho excedente. "Entre 1972 y 1982 el total exportado sumó algo más de 17 mil millones de dólares, en tanto que las importaciones ascendieron a más de 15.500, arrojando un saldo positivo de 1.500 millones en la balanza comercial. Conviene señalar que los dos tercios tanto de las compras como de las ventas

externas corresponden a los últimos 4 años." (38).

Pero la carga de la deuda, el país ya no la puede sostener y los nuevos créditos que se contratan, desde 1979, sirven en su gran parte, para cubrir el servicio de la deuda acumulada. Para 1980 el endeudamiento ya alcanza a 425 dólares per cápita. La situación se agrava con el conflicto fronterizo con el Perú en la Cordillera del Cóndor en 1981 y los gastos que deben realizarse, además de la provisión de armamentos, que obligan a la contratación de nuevos créditos para este fin: "A 1983, la deuda acumulada atribuible a gastos militares pudo haber ascendido a la suma de 2.050 millones de dólares, casi un 28% de la deuda externa en dicho año." (39).

El endeudamiento del sector privado, sufre también un acelerado crecimiento que se intensifica entre 1978 y 1982, contraído no siempre para actividades productivas, sino inversiones que inclusive se hacen fuera del país. Endeudamiento que ha tenido que pagar todo el pueblo ecuatoriano con las medidas de "sucretización" que socializaron las deudas.

El movimiento de la deuda externa ecuatoriana en el período del boom petrolero es como sigue:

AÑO	SALDO INICIAL (millones de dólares)
1972	260.8
1973	343.9
1974	380.4
1975	410.0
1976	512.7
1977	693.1
1978	1.675.8

AÑO	SALDO INICIAL (millones de dólares)
1979	2.974.6
1980	3.554.1
1981	4.651.7
1982	5.869.8

Fuente: Banco Central.

En los primeros años de la década de los ochenta, se produce un estrangulamiento del sistema económico mundial, que se manifiesta con el aumento de las tasas de interés, inestabilidad cambiaria, deterioro de los términos de intercambio.

Para 1982 el grueso de la deuda ecuatoriana había sido contraída con la banca internacional, en condiciones duras, anotándose que más del 80% había sido contratada a tasas de interés flotante. Los ingresos petroleros ya no alcanzan para financiar ni siquiera el servicio de la deuda, peor para impulsar el desarrollo del país y los precios, que alcanzaron su máximo valor promedio en 1980, comienzan a debilitarse. El servicio de la deuda crece aceleradamente.

Se produce una suspensión de los flujos financieros internacionales, propiciándose más bien un reflujo de recursos financieros desde los países del tercer mundo sobre todo hacia los Estados Unidos, para financiar el proceso de ajuste y corrección de su déficit fiscal. El Ecuador se enfrenta a una dura crisis económica.

2.4. LA CRISIS

El agravamiento de la economía por la caída de ingresos provenientes de las exportaciones, principalmente

petroleras, así como el corte de flujos crediticios, obligan al país a recurrir a negociar los términos de pago de la deuda, estrategia utilizada desde que se desencadena la crisis en 1982. En estas negociaciones juega papel decisivo el FMI que asume el rol de defensor de los intereses de los acreedores, imponiendo programas de estabilización y políticas que condicionan toda la conducción económica del gobierno. Así mismo, apoyando el fortalecimiento de la capacidad para pagar, aparece el Banco Mundial que subordina las políticas de desarrollo que impulsa, a asegurar el pago de la deuda, recomendando inclusive programas de ajuste sostenido de estabilización.

Uno de los condicionamientos fondomonetaristas es garantizar tanto la deuda pública como la privada, por lo que, en consonancia con los grupos de poder y el sector financiero nacional, presionan que el Estado asuma la deuda del sector privado, que finalmente ocurre en 1983 y se perfecciona en 1985, cuando se estatizan los créditos privados con los bancos internacionales, en el mecanismo conocido como "créditos de estabilización" o "sucretización", que convierte las obligaciones en dólares a sucres. "La conversión de casi 1.300 millones de dólares de deuda externa a sucres, significó un subsidio al sector privado cercano a los 650 mil millones de sucres...si solo se considera el efecto del diferencial cambiario." (40).

El flujo neto de recursos financieros externos comienza a ser negativo y los créditos que el país contrata se utilizan principalmente para el pago de los intereses de la deuda. La renegociación es el camino que el país adopta, al igual que el resto de países latinoamericanos, así, el Ecuador contrata cinco créditos contingentes con el FMI desde 1983 hasta la fecha, define cinco negociaciones con la banca internacional y negocia igualmente en cinco ocasiones con el Club de París desde 1980. "La reanudación, al menos parcial,

de la corriente de nuevos préstamos externos, si bien permite soslayar transitoriamente situaciones de agobio extremo, vuelve a poner en marcha la más estéril de las dinámicas de endeudamiento: contraer nuevas deudas para cubrir los servicios de las deudas anteriores." (41).

Los efectos de los crudos inviernos de 1982 y 1983 con las inundaciones y los daños a la agricultura, así como el terremoto de 1987 que detiene las exportaciones petroleras por daños en el oleoducto, empeoran la difícil situación económica del país, que se agrava aún más por la inconsistencia en las propuestas de negociación y la desatinada conducción económica del gobierno, principalmente en la administración del Ing. León Febres Cordero (sobre todo desde 1987 hasta finalizar su período en el que se incrementó desmesuradamente el gasto público), por lo que el ambiente social y político se ve convulsionado por violentas manifestaciones de reclamo y reacción del pueblo ante el deterioro de los niveles de vida.

En enero de 1987, aún antes de producido el terremoto, el país tiene que suspender el pago de la deuda a los bancos privados y a los gobiernos acreedores, conservándose exclusivamente el pago a los organismos financieros internacionales. Desde entonces se mantiene una situación de moratoria parcial o total frente a la banca privada internacional. De todas formas, a principios de 1989, ya en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, se decide reiniciar el pago de los intereses de la deuda a la banca privada internacional, a pesar de lo cual, el Citibank incauta al Ecuador 80 millones de dólares en mayo de 1989.

Todos los gobiernos que han estado, a su turno, dirigiendo los destinos del país, desde que se desencadenara la crisis del 82, han sido obsecuentes cumplidores de los designios fondomonetaristas o al menos lo han intentado por todos los

medios.

Durante los últimos años, la deuda ha seguido creciendo al punto que para comienzos de 1991, llega a más o menos 1.200 dólares per cápita. La evolución que ha tenido la deuda es como sigue:

AÑO	SALDO INICIAL (millones de dólares)
1983	6.632.9
1984	7.380.7
1985	7.596.0
1986	8.110.7
1987	9.079.5
1988	9.837.1
1989	9.746.0
1990	10.078.3
1991	10.294.9 *

* Si considerásemos los atrasos de intereses el saldo sería de 11.849.8 millones de dólares.

Fuente: Banco Central.

Así, debido a la gran incidencia en la economía nacional y por tanto en el empeoramiento del nivel de vida de la población, un tema de carácter financiero, vedado para el ciudadano común, se ha convertido en asunto de interés generalizado, suscitando una conciencia pública de su significado en la vida del país; ése, el sentimiento de los deudores. Existe, sin embargo una asimetría en el significado de la deuda para deudores y para acreedores, en la medida en que afecta de forma diferente a cada sector. "El Tercer Mundo debe hoy [1988], en conjunto, más de tres mil millones de dólares al Norte. Esa cifra puede parecer

enorme, pero en el mundo de hoy no es realmente mucho dinero. Durante el viernes negro del pasado octubre, Wall Street perdió esa cantidad, en el papel, en un solo día y el mundo no se acabó." (42). No son, por tanto difíciles de imaginar fórmulas técnicas que posibiliten una solución definitiva a la deuda, considerando que el monto total de toda la deuda latinoamericana no representa sino máximo un 8% del producto anual de los países industrializados unidos en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); "...toda la deuda latinoamericana...quizás equivalga a menos de un quinto de lo que es la deuda federal bruta del gobierno de los Estados Unidos, o poco más de lo que deben los agricultores norteamericanos a los bancos norteamericanos" (43). No hay entonces el peligro de que si un país tercermundista deja de pagar la deuda, pone en riesgo a todo el sistema financiero mundial.

2.5. PERSPECTIVAS DE SOLUCION

La crisis de la deuda no se soluciona porque de ella se están beneficiando enormemente los acreedores, pero ese beneficio les cuesta a los países deudores enormes sacrificios, no solamente económicos, sino fundamentalmente sociales, debido a que han tenido que renunciar a atender los servicios básicos como alimentación, salud, educación, empleo, vivienda, para poder atender el servicio de la deuda, para nosotros gigantesca y además, de dudosa legitimidad por las condiciones en que fuera contraída.

Parece ser que, lo que realmente importa al capital financiero internacional no es cobrar la totalidad de la deuda, sino que sea un adecuado instrumento de control económico y político, para presionar a los países del Tercer Mundo a reinsertarse en la economía mundial, favoreciendo las posibilidades de reproducción del capital, en base a que los países industrializados puedan seguir obteniendo

ventajas de sus relaciones internacionales. Por todas sus implicaciones, la deuda ha pasado de representar un problema financiero y económico, a constituirse en un problema de carácter político. "Entonces, el problema de la deuda se inscribe en un problema de crisis del Tercer Mundo y de la organización económica mundial." (44).

Se prevee, que las negociaciones se sucederán hasta encontrar resultados, que no se darán en el corto plazo. A las negociaciones de carácter bilateral, se buscará añadirle un soporte político de negociación multilateral que defina condiciones mínimas de acuerdo, que los países endeudados deberían aceptar. Hasta tanto, se deben insistir en los mecanismos que ofrezcan mayores beneficios al país.

C A P I T U L O I I I

3. MECANISMOS DE RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA

3.1. RENEGOCIACION DE LA DEUDA

Aunque la deuda en su valor nominal, es impagable, sin embargo, la decisión de no pago que tome cualquier país no alivia el problema, todo lo contrario, lo empeora debido a la falta de solidaridad internacional que no ha podido concertar acciones conjuntas, por lo que cualquier decisión unilateral de los países deudores de no servir la deuda, acarrea una serie de sanciones que imponen los países acreedores en el orden comercial económico y político.

En el proceso de renegociación de la deuda, deben necesariamente encontrarse fórmulas de solución que satisfagan tanto a los acreedores, cuanto a los países deudores. Por eso las renegociaciones se vuelven largas y engorrosas, aunque de hecho, los acreedores mantienen la voz cantante. Para viabilizar estas negociaciones se ha diseñado un enmarañado marco técnico legal, que permita atender los servicios de la deuda y posibilite la consecución de créditos frescos.

La renegociación de la deuda con gobiernos y proveedores se ha realizado en el marco del denominado Club de París, que agrupa a los acreedores oficiales y los países deudores, habiéndose acordado cuatro refinanciamientos. Los antecedentes del Club se remontan a 1956, año en que se produce la primera refinanciación de carácter multilateral de la deuda del gobierno argentino, en el seno de la Comunidad Económica Europea. "En términos del actual problema de endeudamiento externo, el Club de París, contrariamente que para otras regiones, tiene para América Latina una importancia relativa menor en virtud de que la

mayor parte de la deuda regional está contratada con la banca privada internacional. A pesar de ello, sin embargo, los países latinoamericanos han venido haciendo un uso más intenso del mecanismo a partir del año 1982" (45).

En cuanto a la deuda con los organismos internacionales, el país mantiene un cumplido pago de sus obligaciones, para acceder a los créditos que tramita. El Ecuador ha contratado créditos con algunos organismos multilaterales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el mayor monto de créditos en los últimos años, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento. Los montos de contratación en los últimos años es:

CONTRATACION DE DEUDA PUBLICA EXTERNA DE CREDITO
MULTILATERAL

AÑO	TOTAL CONTRATADO (millones de dólares)
1987	864.1
1988	105.5
1989	116.2
1990	184.0

Fuente: Subsecretaría de Crédito Público.

La deuda contratada con la banca internacional, en el caso ecuatoriano, representa alrededor del 52% del total de la deuda (5.264.5 millones de dólares es el saldo provisional que indica el Banco Central, al inicio de 1991, a lo que hay que añadir aproximadamente 1.600 millones de dólares por atrasos en intereses), representando la mayor carga que el país soporta; "...los bancos se agruparon en torno a un Comité de Gestión constituido para elaborar la estrategia, cobertura y condiciones de las renegociaciones e inclusive

para coordinar el mantenimiento de líneas de crédito... también han sido el vínculo entre las autoridades de los países deudores y el Fondo Monetario Internacional" (46). En relación con esta deuda es que el país ha dirigido su atención en las negociaciones, habiéndose suscrito algunos convenios, entre los que debe destacarse el convenio de consolidación de la deuda pública y privada, y el Acuerdo de Refinanciamiento Multianual.

Alrededor del 80% de la deuda acumulada por Latinoamérica es actualmente de origen privado y bancario, por lo que el principal foro de refinanciación se conforma con los comités asesores de la banca internacional. "La banca comercial mostró flexibilidad y realismo al comenzar a poner a pérdida los créditos del tercer mundo." (47). El punto de interés para las negociaciones con la banca internacional es la reducción de la deuda, en que el Estado reciba la mayor proporción de los beneficios que sea posible, de esa reducción.

3.2. CONVERSION DE DEUDA (SWAP) EN LATINOAMERICA

La imposibilidad de pago de la deuda externa ha conducido a que se ensayen varios mecanismos de conversión, conocidos como "swaps de deuda", entre los que hay algunas alternativas que se han aplicado en varios países latinoamericanos: deuda por inversión nacional, deuda por inversión extranjera, deuda por producción y deuda por deuda.

El primer país latinoamericano en utilizar el swap para reducir la deuda externa, es Chile con operaciones que se inician en 1983: "Los chilenos montaron el esquema de swaps como una carnada para pescar inversionistas...el balance es contundente: son US\$ 3.200 millones los swaps de deuda por inversión que la economía chilena ha registrado en cinco

años, más de un tercio de los US\$ 8.800 millones que representan sus operaciones de conversión de deuda a la fecha [1990], bajo diferentes modalidades." (48); hasta la actualidad se estima en 12.000 millones de dólares lo que Chile ha convertido de deuda vía swap.

Brasil es otro país que ha utilizado intensivamente el mecanismo, con un total hasta mediados de 1990 de aproximadamente 8.200 millones de dólares; actualmente está canalizando el ingreso de inversiones, proponiendo un máximo de 40% de swaps por acciones con derecho a voto, para evitar el control de las empresas por extranjeros.

Argentina a optado por swaps para privatizar empresas estatales, como el caso de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) por 5.000 millones de dólares, además de la privatización de la Compañía Estatal de Transporte Aéreo (Aerolíneas Argentinas).

Venezuela está llevando adelante sus proyectos Mega Swaps, poniendo como limitante la repatriación de utilidades y capital. El gobierno mexicano permite 1.000 millones de dólares al año para swaps y ha orientado el mecanismo hacia planes de privatización. El Perú ha obtenido buenos resultados en su empeño de promover exportaciones no tradicionales a través del swap.

3.3. SWAP EN ECUADOR

El país ha aplicado algunos mecanismos de conversión, siendo el principal el autorizado por el Banco Central en 1987 para la compra de cuentas espaciales en divisas al sistema financiero y bancario ecuatoriano, o de compensación de pasivos, cuyo monto asciende a cerca de 500 millones de dólares, beneficiándose de esta operación el sistema financiero y bancario al obtener réditos por el

descuento existente en el mercado secundario, donde se adquirieron los títulos de la deuda. Se ha propiciado además, la inversión calificada o compra de empresas, cuyo mecanismo duraría pocos meses. Hasta el 30 de junio de 1991 está vigente la regulación 637 de la Junta Monetaria que permite la conversión de deuda externa para proyectos de beneficio social, mecanismo con el que se ha podido canjear deuda por deuda en un monto que llega a más o menos 50 millones de dólares, de un total autorizado de hasta 150 millones de dólares. De todas formas, la conversión de deuda externa en el país ha tenido montos muy reducidos en relación con el valor total de la deuda ecuatoriana.

Cuatro son las condiciones fundamentales que exige el gobierno del Ecuador, para realizar operaciones de conversión de deuda:

- a) Que se trate de proyectos de beneficio social.
- b) Que sean ejecutados por fundaciones o entidades sin fines de lucro domiciliadas en el país, que tengan como objetivo la realización de actividades de carácter cultural, social, educacional, deportivo amateur o de protección ambiental.
- c) Que los recursos provengan de donaciones externas, de cuentas en divisas o títulos de la deuda externa ecuatoriana.
- d) El monto de cada proyecto no puede exceder del 10% del cupo total autorizado por la Junta Monetaria

3.4. SWAP DE DEUDA PARA VIVIENDA POPULAR

Aunque la regulación 637-89 de la Junta Monetaria (que fuera modificada en 1990 ampliando el monto de 50 a 150

millones de dólares que pueden ser convertidos), faculta solamente hasta el 30 de junio de 1991 la utilización del mecanismo swap para proyectos sociales, se presume que el gobierno no cerrará las puertas a la posibilidad de canjear deuda, por programas de beneficio a sectores deprimidos de la sociedad, en montos que no presionen una escalada inflacionaria.

La dificultad del marco legal, todavía vigente a la fecha de en que se escriben estas líneas (junio /91), consiste en no permitir que sea una institución gubernamental la que pueda utilizar el mecanismo de conversión de deuda, para contribuir a la solución de la penuria de la vivienda, principalmente de sectores rurales y de los barrios periféricos populares. Dificultad que no está en la voluntad del gobierno ecuatoriano, sino como condicionamiento que consta en el Convenio de Consolidación que ampara la deuda sucretizada, que es el único acuerdo que permite la conversión.

La posibilidad de que las propias organizaciones populares, legalmente constituidas, puedan utilizar el mecanismo, no ha sido canalizado, seguramente por desconocimiento de las propias organizaciones, así como por falta de asistencia técnica y legal. Esta asistencia podría ser el camino para que una institución vivierendista, como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, canalice recursos internacionales provenientes de donaciones, hacia la solución habitacional.

Sin embargo, el convenio de refinanciamiento multianual para el sector público, permite recomprar deuda al Estado ecuatoriano hasta por un monto de cinco millones de dólares anuales, que el país no lo ha utilizado, por lo que ese podría ser también, un mecanismo que el BEV puede proponer que se utilice, dirigido a la vivienda.

La ayuda internacional, creemos que es posible conseguirla y acceder a ella en un mayor monto que en la actualidad, e impulsar un programa de relaciones internacionales para mantener un flujo de donaciones, más bien ascendente, dirigido a la solución de la vivienda, con un equipo profesional dependiente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que coordine acciones con sectores populares organizados.

El destino de esas donaciones, a través de papeles de la deuda que se canjearían por bonos de estabilización, en moneda nacional, fácilmente negociables, podría estar dirigido a:

- a) Créditos a organizaciones populares urbanas y rurales para construcción y mejoramiento habitacional.
- b) Créditos a organizaciones de trabajadores para construcción de vivienda.
- c) Créditos a cooperativas de producción para elaborar materiales de construcción.

Estimamos que los recursos que puedan obtenerse vía swap de deuda, se dirijan a créditos colectivos a través de organizaciones populares legalmente constituidas, no solamente para cumplir con un requerimiento del mecanismo de conversión, sino fundamentalmente porque es más fácil y económico realizar los trámites en grupo, se ahorra tiempo y recursos con la adquisición colectiva de terrenos y materiales, se abaratan los costos de construcción. La organización o grupo social comparte la responsabilidad de la deuda, así como es la beneficiaria de los subsidios que puedan establecerse. Se consigue además que los grupos sociales se vinculen de esta forma a los programas que desarrolla el BEV, a la vez que convierte en sujetos de

crédito a trabajadores no asalariados que no obtienen un ingreso fijo mensual.

El subsidio que se podría otorgar, tendría dos componentes principales:

- a) Subsidio inicial. Entre el 15% y el 25% del monto del financiamiento.
- b) Subsidio final. Como un estímulo a la puntualidad y regularidad en el pago de amortizaciones, y podría estar ubicado entre el 5% y 10% (49).

C A P I T U L O I V

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

El trabajo realizado no establece lineamientos definitivos en el tratamiento del mecanismo de conversión de deuda externa para vivienda popular, debido a que estos lineamientos dependen de algunos aspectos como: la política que establezca el gobierno para la conversión de la deuda, de acuerdo a las negociaciones con los acreedores; la posibilidad de conseguir donaciones internacionales dirigidas a la solución habitacional; la apertura, mantenimiento e incremento de las relaciones institucionales del Banco Ecuatoriano de la Vivienda con las organizaciones populares, barriales y de trabajadores, para coordinar un trabajo conjunto tendiente a aliviar la necesidad de vivienda.

Se ha intentado un acercamiento al conocimiento de dos problemas gravitantes, que inciden directamente en las bajas condiciones de vida de los ecuatorianos, como son: de un lado los grandes déficits de vivienda, y de otro lado la enorme deuda externa que bloquea el crecimiento y el desarrollo de los países endeudados del tercer mundo. El tratamiento de esta doble problemática se funde en la propuesta de conversión de deuda para vivienda popular.

4.1.1. La vivienda

La penuria de la vivienda en el Ecuador se manifiesta de dos formas:

- a) En los sectores rurales, la carencia de servicios básicos y la falta de infraestructura social y

equipamiento comunitario, hacen que la vivienda no reúna los mínimos requerimientos de habitabilidad, para el desenvolvimiento de las actividades del grupo familiar. El déficit es fundamentalmente de orden cualitativo.

- b) En las ciudades, las elevadas tasas de crecimiento poblacional y la migración rural-urbana, han incidido en el apareamiento y configuración de zonas tugurizadas tanto en los centros urbanos, como en áreas periféricas. El problema se vuelve más agudo en Quito y Guayaquil, que se han convertido en dos polos de desarrollo del país.

La estructura de las instituciones del Estado dedicadas a la vivienda, no ha permitido que sus soluciones se dirijan a los sectores más deprimidos de la sociedad, como son las áreas rurales y los barrios periféricos populares urbanos. Los créditos que se entregan son generalmente individuales, por lo que tampoco se ha favorecido la conformación de organizaciones sociales legalmente constituidas que sumen esfuerzos en beneficio común y que puedan acceder al crédito.

Los sectores populares autoconstruyen sus viviendas con los medios que disponen y con esfuerzo propio, por lo que no alcanzan a satisfacer los requerimientos en cuanto al número de soluciones y a las características técnicas.

4.1.2. La deuda externa

El problema de la deuda externa ecuatoriana nació con el propio Estado. Siempre hemos estado endeudados, pero ahora la deuda nos está asfixiando.

De origen económico, pasa a ser un problema político y

tiene, aún, implicaciones de orden ético.

Es necesario, como se ha hecho, asumir la responsabilidad que el país tiene en relación con la deuda externa, pero se debe insistir en la necesidad que los organismos multilaterales y principalmente la banca acreedora, asuman la responsabilidad que les corresponde, para buscar una solución equitativa y duradera, que signifique la garantía de que el servicio de la deuda no represente para el Ecuador, un mayor empobrecimiento y tener que postergar la atención a aspectos prioritarios y muy sensibles de la sociedad, como son la salud, educación, empleo, vivienda.

Cuando se tiene una deuda relativamente chica (en el concierto internacional), con un alto descuento en el valor real, como es el caso ecuatoriano, lo recomendable es conseguir los recursos dentro del sistema, para recomprar la deuda. Sin embargo, todavía no se logra un acuerdo en esos términos, entre acreedores y deudores, por lo que los procesos de renegociación prácticamente se han estancado.

Hasta que se obtenga un acuerdo definitivo en la renegociación, el interés se concentra en la reducción de la deuda y que el Estado obtenga los mayores beneficios de esa reducción. Se han ensayado varios mecanismos de conversión de deuda, conocidos como swaps, que el país ha aplicado en montos insignificantes en relación con nuestra propia deuda y en comparación con swaps que han utilizado otros países latinoamericanos.

4.1.3. Swap para vivienda popular

En el Ecuador no se ha realizado todavía ninguna operación de swap para vivienda. Sin embargo, creemos que existen condiciones favorables para utilizar el mecanismo.

4.2. RECOMENDACIONES

- Que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda proponga al Banco Central, la utilización del monto que permite el convenio de refinanciamiento multianual para el sector público, para que el Estado recompre deuda para destinar esos recursos a la vivienda popular.
- Que el BEV impulse un programa de relaciones internacionales para canalizar ayudas y donaciones internacionales dirigidas a la vivienda popular.
- Que se realice un trabajo coordinado con organizaciones populares legalmente constituídas, que serán los beneficiarios de los créditos que puedan concederse con los recursos provenientes de los swaps de deuda.
- Que se entreguen únicamente créditos colectivos, con subsidios que lleguen hasta el 35% del valor del financiamiento.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) PRADILLA, Emilio: "Tres estudios sobre el problema de la vivienda", Ed. FAU-CIUDAD, Quito, mayo 1979, p. 10.
- (2) Ver RUIZ, Jaime: "El problema de la vivienda en el Ecuador y sus alternativas de solución", IAEN, Trabajo de investigación individual, Quito, 1988, pp. 11-12.
- (3) ACHIG, Lucas: "Análisis histórico del desarrollo urbano de Quito", Cuadernos de arquitectura y urbanismo, FAU, Quito, 1973, p. 12.
- (4) Ver BENAVIDES, Jorge: "Documento para encuentro internacional sobre vivienda social", Santa Cruz-Bolivia, 1988.
- (5) ROMERO, José: "Latinoamérica, las ciudades y las ideas", Ed. Siglo XXI, Segunda edición, México, 1976, p. 322.
- (6) Ver REINOSO, Héctor y ESPINOSA, Marcelo: "La concentración urbana en el Ecuador", Editores asociados, CLEID, Segunda edición, Quito, 1981, pp. 91-112.
- (7) CARRION, Fernando: "La renovación urbana en Quito", Ed. CAE, Colección premio, Quito, 1983, p. 13.
- (8) PRADILLA, Emilio: op. cit., p. 62.
- (9) CASTELLS, Manuel: "La Cuestión Urbana", Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974, p. 204.
- (10) CARRION, Diego y otros: "Renta del suelo y segregación urbana en Quito" Ed. CAE, Colección premio, Quito,

1979, p. 21.

- (11) PRADILLA, Emilio: op. cit., p. 26.
- (12) GARCIA, Jorge y otros: "Tierras para asentamientos populares", CIUDAD-ALHAUA, Quito, 1985, p. 30.
- (13) SEGRE, Roberto: "Propuesta de una metodología de análisis histórico", video, archivo de videoteca de LACAV, FAU, Quito, 1982.
- (14) Ibid.
- (15) CASTELLS, Manuel: op. cit., p. 186.
- (16) ver DI PAULA, Jorge y SOLIS, Mario: "El hábitat y la industria", revista Trama No. 26, Quito, marzo 1982, pp. 16-17.
- (17) ZEAS, Pedro y FLORES, Marco: "Hacia el conocimiento de la arquitectura rural andina", Universidad de Cuenca, Cuenca, 1982, p. 35.
- (18) ver Ibid. pp. 160-174.
- (19) OQUENDO, Luis: "Renta del suelo y expansión urbana de Quito -el caso de la lotización clandestina-", II Curso de maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Quito, noviembre de 1983, p. 94.
- (20) ver ACOSTA, Alberto: "La deuda eterna", Ed. El Duende, tercera edición, Quito, 1990, pp.46-47. (De donde se han obtenido algunos datos que constan en el trabajo).
- (21) SALVADOR, Jorge: "Los comienzos de la República (1830-1845)" en "Historia del Ecuador", Salvat editores,

España, 1982, tomo 6, p. 2.

- (22) VILLALBA, Jorge S.I.: "Los gobiernos marcistas o la revolución antifloreana" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 6, p. 73.
- (23) ACOSTA, Alberto: op. cit., p. 130.
- (24) El país espera un "nuevo" Alfaro, para la rehabilitación y modernización del ferrocarril.
- (25) PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo: "Los gobiernos de la plutocracia" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 7, p. 62.
- (26) LARREA, Carlos: "El sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana" en "Economía política del Ecuador", Corporación Editora Nacional, Quito, 1985, pp. 47-48.
- (27) Ibid, p. 52.
- (28) ACOSTA, Alberto: op. cit., p. 251.
- (29) BARRIGA, Leonardo: "Tercer mundo, monólogo norte-sur y deuda externa", Ediciones Banco Central, Quito, 1987, p. 43.
- (30) UGARTECHE, Oscar: "La deuda latinoamericana frente a la crisis de 1988" en "Los problemas de la deuda en América Latina", CEDIS, Quito, 1988, p. 17.
- (31) SALGADO, Germánico: "El Ecuador y la integración latinoamericana" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 7, p. 283.

- (32) LARREA, Carlos: op. cit., p. 65.
- (33) QUEVEDO, Patricio: "La economía del siglo XX" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 7, pp. 267-268.
- (34) GEORGE, Susan: "Impacto de la deuda sobre la producción, el ingreso y el sistema democrático" en "Los problemas de la deuda en América Latina", op. cit., pp. 44-45.
- (35) QUEVEDO, Patricio: op. cit., p. 271.
- (36) MONCAYO, Jaime: "Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana" en "Economía política del Ecuador", op. cit., p. 412.
- (37) Ibid, p. 416.
- (38) Ibid, p. 413.
- (39) ACOSTA, Alberto: op. cit., p.293.
- (40) Ibid, p. 307.
- (41) VUSKOVIC, Pedro: "Relaciones entre deuda y crisis" en "Los problemas de la deuda en América Latina", op. cit., p. 61.
- (42) GEORGE, Susan: op, cit., p. 47.
- (43) VUSKOVIC, Pedro: op. cit., p. 62.
- (44) PACHANO, Abelardo: "La deuda externa: un fenómeno endémico", Banco Central del Ecuador, serie Temas Económicos No. 9, Quito, 1990, p. 13.

- (45) KISIC, Dago: "Evolución de las renegociaciones de América Latina y el Club de París entre 1982 y 1987", en revista "Capítulos del SELA" No. 18, Caracas, 1987, p. 57.
- (46) LANDAZURI, Eduardo: "Situación y perspectivas del endeudamiento externo y su incidencia en el desarrollo y seguridad nacionales", IAEN, Trabajo de investigación individual, Quito, 1988, p. 31.
- (47) UGARTECHE, Oscar: op. cit., p.13.
- (48) MARK, Imogen: "Swaps: la segunda ola", en revista "América Economía" No. 41, New York, Julio/90, p. 11.
- (49) El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) de México, considera un subsidio semejante, que va entre el 8% y el 15%.

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

TEORICOS INTERNACIONALES:

- (1) CASTELLS, Manuel: "La Cuestión Urbana", Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974.
- (2) GEORGE, Susan: "Impacto de la deuda sobre la producción, el ingreso y el sistema democrático" en "Los problemas de la deuda en América Latina", CEDIS, Quito, 1988.
- (3) KISIC, Dago: "Evolución de las renegociaciones de América Latina y el Club de París entre 1982 y 1987", en revista "Capítulos del SELA" No. 18, Caracas, 1987.
- (4) MARK, Imogen: "Swaps: la segunda ola", en revista "América Economía" No. 41, New York, Julio/90.
- (5) PRADILLA, Emilio: "Tres estudios sobre el problema de la vivienda", Ed. FAU-CIUDAD, Quito, mayo 1979.
- (6) ROMERO, José: "Latinoamérica, las ciudades y las ideas", Ed. Siglo XXI, Segunda edición, México, 1976.
- (7) SEGRE, Roberto: "Propuesta de una metodología de análisis histórico", video, archivo de videoteca de LACAV, FAU, Quito.
- (8) UGARTECHE, Oscar: "La deuda latinoamericana frente a la crisis de 1988" en "Los problemas de la deuda en América Latina", CEDIS, Quito, 1988.
- (41) VUSKOVIC, Pedro: "Relaciones entre deuda y crisis" en "Los problemas de la deuda en América Latina", CEDIS, Quito, 1988.

TEORICOS NACIONALES

- (1) ACOSTA, Alberto: "La deuda eterna", Ed. El Duende, tercera edición, Quito, 1990.
- (2) ACHIG, Lucas: "Análisis histórico del desarrollo urbano de Quito", Cuadernos de arquitectura y urbanismo, FAU, Quito, 1973.
- (3) BARRIGA, Leonardo: "Tercer mundo, monólogo norte-sur y deuda externa", Ediciones Banco Central, Quito, 1987.
- (4) BENAVIDES, Jorge: "Documento para encuentro internacional sobre vivienda social", Santa Cruz-Bolivia, 1988.
- (5) CARRION, Diego y otros: "Renta del suelo y segregación urbana en Quito" Ed. CAE, Colección premio, Quito, 1979.
- (6) CARRION, Fernando: "La renovación urbana en Quito", Ed. CAE, Colección premio, Quito, 1983.
- (7) DI PAULA, Jorge y SOLIS, Mario: "El hábitat y la industria", revista Trama No. 26, Quito, marzo 1982.
- (8) GARCIA, Jorge y otros: "Tierras para asentamientos populares", CIUDAD-ALHAUA, Quito, 1985.
- (9) LANDAZURI, Eduardo: "Situación y perspectivas del endeudamiento externo y su incidencia en el desarrollo y seguridad nacionales", IAEN, Trabajo de investigación individual, Quito, 1988.
- (10) LARREA, Carlos: "El sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana" en "Economía

política del Ecuador", Corporación Editora Nacional, Quito, 1985.

- (11) MONCAYO, Jaime: "Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana" en "Economía política del Ecuador", op. cit.
- (12) OQUENDO, Luis: "Renta del suelo y expansión urbana de Quito -el caso de la lotización clandestina-", II Curso de maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Quito, noviembre de 1983.
- (13) PACHANO, Abelardo: "La deuda externa: un fenómeno endémico", Banco Central del Ecuador, serie Temas Económicos No. 9, Quito, 1990.
- (14) PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo: "Los gobiernos de la plutocracia" en "Historia del Ecuador", Salvat editores, España, 1982, tomo 7.
- (15) QUEVEDO, Patricio: "La economía del siglo XX" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 7.
- (16) REINOSO, Héctor y ESPINOSA, Marcelo: "La concentración urbana en el Ecuador", Editores asociados, CLEID, Segunda edición, Quito, 1981.
- (17) RUIZ, Jaime: "El problema de la vivienda en el Ecuador y sus alternativas de solución", IAEN, Trabajo de investigación individual, Quito, 1988.
- (18) SALGADO, Germánico: "El Ecuador y la integración latinoamericana" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 7.
- (19) SALVADOR, Jorge: "Los comienzos de la República (1830-

1845)" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 6.

(20) VILLALBA, Jorge S.I.: "LOs gobiernos marcistas o la revolución antifloreana" en "Historia del Ecuador", op. cit., tomo 6.

(21) ZEAS, Pedro y FLORES, Marco: "Hacia el conocimiento de la arquitectura rural andina", Universidad de Cuenca, Cuenca, 1982.

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 seleccionada.

Quito, 14 de junio de 1991

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Vallejo', written over a horizontal line. The signature is stylized with a large initial 'E' and a long horizontal stroke.

Arq. Edison Vallejo V.