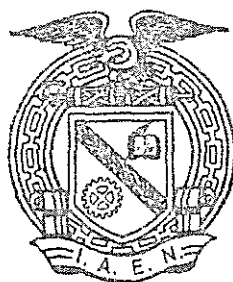


REPUBLICA DEL ECUADOR  
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES



XV Curso Superior de Seguridad Nacional  
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

*EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SO-  
CIAL FRENTE AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.  
ARQ. JUAN VELEZ ANDRADE.*

1987-1988

*Quito , 1988*



*DEDICATORIA*

*A los trabajadores manuales  
e intelectuales del Ecuador  
a quienes por convicción y  
obligación me debo.*

## INDICE GENERAL

INTRODUCCION	Pág.
CAPITULO I	1
1. <u>EL ESTADO Y EL IESS</u>	4
1.1. PROCESO DE SURGIMIENTO DEL IESS Y SU EVOLUCION	6
1.1.1. Antecedentes históricos	6
1.1.2. La Revolución Juliana y el Gobierno de Isidro Ayora	10
1.1.3. De la Caja de Pensiones al IESS	15
1.2. PRESTACIONES OBLIGATORIAS	21
1.2.1. Prestaciones del Seguro General	22
1.2.2. El Seguro Social Campesino	27
1.2.3. Las Aportaciones	28
1.3. OTRAS DEMANDAS SOCIALES	30
1.3.1. Los Préstamos: Prendarios, quirografarios, hipotecarios	30
CAPITULO II	
2. <u>LA SOCIEDAD Y LA VIVIENDA</u>	
2.1. LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO EN EL ECUADOR	38
2.1.1. La vivienda una necesidad vital y un problema social	38
2.1.2. La vivienda un problema económico	39
2.1.3. La vivienda un problema de decisión política	41
2.1.4. El proceso de urbanización en el Ecuador	42
2.2. LA SITUACION DEMOGRAFICA Y LA POBLACION AFILIADA	47
2.2.1. Situación poblacional general	47
2.2.2. Población afiliada al IESS	50

	Pág.
2.3. REQUERIMIENTOS SOCIALES DE LA POBLACION URBANA	58
 CAPITULO III	
3. <u>ACCIONES DEL IESS FRENTE AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA</u>	60
3.1. MARCO JURIDICO	60
3.1.1. <i>El préstamo hipotecario del IESS una inversión social</i>	61
3.1.2. <i>Tipos de inversiones del IESS</i>	65
3.2. MARCO FINANCIERO	
3.3. <i>EL IESS Y SU APOORTE (FINANCIAMIENTO Y EJECUCION)</i>	70
3.3.1. <i>Las construcciones para afiliados</i>	71
3.3.2. <i>Los préstamos hipotecarios concedidos</i>	75
3.4. LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA EN EL IESS	77
 CAPITULO IV	
4. <u>LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA EN EL IESS</u>	82
4.1. ASPECTOS ECONOMICO FINANCIEROS	82
4.2. ASPECTOS SOCIALES	84
4.3. ASPECTOS TECNICOS	87
4.4. LINEAMIENTOS PROPUESTOS	92
4.4.1. <i>Campo socio-económico</i>	92
4.4.2. <i>Campo técnico</i>	95
5. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	98
5.1. CONCLUSIONES	99
5.2. RECOMENDACIONES	101
 BIBLIOGRAFIA	 103

## INDICE DE TABLAS

		Pág.
TABLA N <sup>o</sup> 1	<i>Condiciones de tiempo y edad para la jubilación</i>	24
TABLA N <sup>o</sup> 2	<i>Porcentajes de aportes</i>	29
TABLA N <sup>o</sup> 3	<i>La población urbana en el Ecuador</i>	45
TABLA N <sup>o</sup> 4	<i>Crecimiento poblacional por ciudades (Zona urbana)</i>	48
TABLA N <sup>o</sup> 5	<i>Relación población urbana nacional y población de las 10 ciudades más de 100.000 habitantes</i>	49
TABLA N <sup>o</sup> 6	<i>Relación población nacional y población de las 10 ciudades con más de 100.000 habitantes</i>	49
TABLA N <sup>o</sup> 7	<i>Población amparada por el IESS 1/ años 1981-1986</i>	51
TABLA N <sup>o</sup> 8	<i>Población general del país y población amparada por el IESS</i>	52
TABLA N <sup>o</sup> 9	<i>Crecimiento de la población afiliada al Seguro General y Especial, así como la amparada por el Seguro Social Campesino</i>	53
TABLA N <sup>o</sup> 10	<i>Distribución de la población amparada por Direcciones Regionales (1986)</i>	55
TABLA N <sup>o</sup> 11	<i>Distribución de la población afiliada al Seguro General y Especial por Regiones (1986)</i>	57
TABLA N <sup>o</sup> 12	<i>Relación población general - población afiliada por Regiones 1986</i>	57
TABLA N <sup>o</sup> 13	<i>Crecimiento de los préstamos hipotecarios concedidos por el IESS (1980-1987)</i>	78
TABLA N <sup>o</sup> 14	<i>Relación préstamos hipotecarios/población afiliada</i>	80
TABLA N <sup>o</sup> 15	<i>Índice de crecimiento de recursos para préstamos hipotecarios en relación a los ingresos del IESS</i>	83
TABLA N <sup>o</sup> 16	<i>Oferta mínima en préstamos hipotecarios 1988-1992</i>	86

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

A la vivienda a través del tiempo, por múltiples y justificadas razones se la ha llegado a caracterizar como un "problema". Esta adjetivización, si bien es cierto que constituye un criterio generalizado, no quiere decir que necesariamente un gran sector de la opinión pública haya situado el "problema" en su verdadera magnitud.

Y es que hablar de soluciones de vivienda no es solo hablar del diseño y construcción de unos cientos o miles de viviendas más. Tampoco se trata de desarrollar algunos sistemas novedosos de construcción o tratar de aprovechar más intensivamente la tan criticada calidad de la mano de obra en la construcción. Hablar de la vivienda y sus posibles soluciones, también sería hablar de modos de producción; de relaciones de dependencia social económica y cultural; de subdesarrollo, de tenencia del suelo, de plusvalía, de especulación, de condiciones de habitabilidad, de salud, de seguridad social.

Y es precisamente por este factor que una entidad como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tomó a su cargo desde casi 60 años el tratamiento del problema, responsabilidad que la desarrolla de manera exclusiva hasta 1961 año en el que recién se funda el Banco Ecuatoriano de la Vivienda con capitales casi íntegramente proporcionados por el IESS. Se orientó pues la acción de la entidad aseguradora, hacia la búsqueda de una rentabilidad social para la inversiones dirigidas a este campo, acción que prestándose a muchos análisis y comentarios deja un balance totalmente positivo en el contexto de la gestión institucional. Lamentablemente, a agosto de 1983 se expide la Resolución N° 480 por parte del Consejo Superior, que lamentablemente no logró captar la gran expectativa nacional existente en la acción viviendística desarrollada por el IESS provocándose una virtual paralización institucional en

esta materia.

Es por la razón antes expuesta, que resulta de importancia capital al hablar sobre el problema de la vivienda en nuestro país, hablar sobre el IESS, hablar sobre su acción en vivienda, hablar en definitiva de "EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA", tema propuesto por el autor en calidad de cursante y aceptado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales para el Trabajo de Investigación Individual correspondiente.

En este trabajo se pretende, mediante la sistematización de la temática, elaborar un marco conceptual completo de los factores que inciden en el problema. En la primera parte se estudia "El Estado y el IESS", en la cual se da una detallada reseña histórica del proceso de surgimiento del IESS y de los elementos que lo generaron; entre ellos como prioritario, la presión social permanente de la clase trabajadora del país y su historia de lucha y sacrificio por conseguir una sociedad más justa. Para completar este enfoque, se da una visión de la acción institucional en materia de prestaciones y servicios.

En el segundo capítulo, se trata de conceptualizar el problema de la vivienda en su interrelación con la sociedad. Esto implica analizar el proceso de urbanización de nuestro país, las causas que lo generan la forma en que afecta a la relación campo-ciudad y los requerimientos sociales que esta situación genera. Esta situación se ve complementada por análisis de tipo estadístico frente a la situación demográfica del país.

Como tercer punto y en un afán de unir los dos anteriores y entresacar criterios sobre la acción realizada, analizaremos la gestión histórica del IESS casi desde su inicio, hasta nuestros días en materia de vivienda; sus logros, sus posi-



bilidades legales y financieras, sus limitaciones y también sus causas.

Contando con estos elementos de juicio, se plantea una propuesta teórica en base a un diagnóstico previo, propuesta que se ve complementada por las conclusiones y recomendaciones resultantes.

El método de análisis utilizado, lo podríamos definir como inductivo, ya que la información existente sirve de base para - luego de un examen detallado, tratar de arribar a conceptos - claros y concretos en los cuales se puede confiar que constituirán las bases generales para llevar adelante un proyecto social de tanta trascendencia, como es dotar de vivienda al a afiliado que no lo tiene.

Para que se de lo anterior, es necesario divulgar y extender el criterio de que el IESS, no es ni patrimonio ni botón político de grupos o de personas, sino la esperanza de miles de e cuatorianos que aspiran a mejores días para ellos y sus familiares, es su garantía de Seguridad Social.

La crisis en el IESS es producto del manejo demagógico e improvisado de administradores de turno quienes por acción u omisión han permitido que se mantengan a través del tiempo varios problemas estructurales, sin una adecuada solución, propiciando además que otros problemas que podrían haber sido co rregidos oportunamente se agraven hasta llegar a conformar lo que se ha denominado como "crisis". Esta situación siendo gra ve, se considera que todavía puede ser superada, en la medida en la cual se pueda realizar una acción conjunta de todos los sectores sociales comprometidos con los grandes intereses nacionales, para llevar adelante una Institución que también de berá ser robustecida con corrientes renovadoras que permitan su modernización y su racionalización en beneficio de la gran clase afiliada del país.

## C A P I T U L O I

### 1. EL ESTADO Y EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

*La Constitución Política del Ecuador en su Sección IV que trata de la seguridad social y la promoción popular establece:*

*Art. 29.- Todos los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social, que comprende:*

- a. El seguro social, que tiene como objetivo proteger al asegurado y a su familia en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procura extenderlo a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y de los asegurados.*

*El seguro social es derecho irrenunciable de los trabajadores.*

*Se aplica mediante una entidad autónoma en sus organismos directivos, tiene representación paritaria el Estado, los empleadores y los asegurados. Los fondos y reservas del seguro social, que son propios y distintos de los del fisco, no se destinan a otros fines que a los de su creación y funciones.<sup>1</sup>*

*El Art. 125 de la misma norma jurídica de manera especial garantiza la autonomía entre otras entidades, la del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.*

*Se establece claramente una diferenciación de lo que significaría 'Seguridad Social' y 'Seguro Social'. Lo primero implica la doctrina o sistema de protección integral de la salud, la capacidad y el bienestar del trabajador y su familia, que permita superar las condiciones de desarrollo y desigualdad existentes, especialmente para las capas más desfavorecidas*

---

<sup>1</sup>Constitución Política del Ecuador

de nuestra sociedad, creando bases de armonía y solidaridad social para promover el bienestar general. Lo segundo, esto es lo referente al Seguro Social se refiere concretamente a la entidad creada por Ley para el ejercicio de la potestad estatal en el campo de la seguridad social, en nuestro caso el IESS, instrumento de desarrollo social de nuestra sociedad ecuatoriana.

El IESS, desde su creación hace más de sesenta años, se ha constituido en la Institución depositaria de la esperanza de un gran sector del pueblo ecuatoriano deseoso de lograr un nivel de vida más humano, como resultado de una aplicación de una auténtica seguridad social.

La amplitud y variedad de las prestaciones y servicios que otorga, hace que la entidad adquiera un nivel de complejidad quizá único dentro del contexto institucional nacional, complejidad que de manera evidente ha incidido en la también compleja estructura orgánica funcional que hoy ostenta. Esta característica le ha acarreado por su parte, una estructura administrativa muy densa que se ve agravada por la anacrónica y obsoleta legislación que la rige, así como por la manipulación de sectores que a su tiempo la han administrado como parte de un botón político.

El resultado de todo esto es el comprensible excepticismo y aún animadversión existente en miles de afiliados y beneficiarios que no logran explicarse el por qué sus trámites deben pasar por un denso proceso burocrático antes de obtener una satisfactoria conclusión cuando la hay. Esto ha motivado en los últimos tiempos una serie de críticas, denuncias, manifestos, sesudos y a veces interesados editoriales, que han debilitado la posición institucional y que han distorsionado su verdadera proyección social vigente a través de su historia, la misma que para efectos de este trabajo debe ser dada a conocer.

## 1.1. PROCESO DE SURGIMIENTO DEL IEES Y SU EVOLUCION

Para entender el surgimiento del IEES, es necesario situar el problema dentro de una coyuntura histórica inmediatamente anterior a este hecho, permitiendo el conocimiento integral del proceso.

### 1.1.1. Antecedentes Históricos

La revolución liberal de 1895 había significado para el país la apertura hacia una modernización capitalista. Treinta y un años de lucha alfarista dio como resultado la toma del poder nacional por parte de los revolucionarios capitaneados por el Viejo Luchador. Entre 1895 y 1925 la burguesía agroexportadora y bancaria se había convertido en el verdadero centro de poder en el Ecuador y como tal había impuesto de una u otra manera los gobiernos que se sucedieron en esas tres décadas. Este poder semioculto, y casi todopoderoso al que sus detractores llamaron "bancocracia", no solo había impuesto las condiciones del manejo económico, sino que había convertido a los poderes del Estado en apéndices de su voluntad política. Así, la "bancocracia" representada por la gerencia del Banco Comercial y Agrícola, nominaba presidentes, escogía legisladores y obtenía sus favores sobornándoles generosamente.

Esta característica se consolidó con la alianza táctica que se dio entre la oligarquía costeña y los sectores plutocráticos del liberalismo encabezados por Leonidas Plaza Gutiérrez, alianza que, desde los primeros años del siglo XX sirvió para involucrar en esta tendencia a la oligarquía terrateniente serrana. Después de derrotar a los "generales macheteros" del liberalismo en 1912 y terminar con Alfaro y sus lugartenientes, esta alianza oligárquica tuvo que enfrentar dos hechos político-sociales de gran trascendencia: la revolución con-

chista de 1913 a 1916 y la insurgencia obrera guayaquileña que terminó con la matanza de trabajadores del 15 de noviembre de 1922.

En el primer caso, se trató de una lucha armada de base campesina que originándose en la provincia de Esmeraldas, amenazaba con extenderse hacia otras regiones. Para contenerlos el gobierno placista tuvo que propiciar el acuartelamiento de gran número de campesinos para cubrir las bajas producidas y contratar con la banca guayaquileña grandes empréstitos con el pretexto de hacer frente a la campaña militar. Finalmente en 1916 en el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno se logra la pacificación del país previo acuerdo con el liderazgo revolucionario, pero el país quedó afectado por las graves secuelas de la guerra, especialmente por una fuerte inflación causada por la emisión inorgánica de papel moneda efectuada por la banca guayaquileña a vista y paciencia del poder central. Previamente en 1914 el gobierno placista había dictado la famosa "Ley Moratoria", la que al prohibir la libre convertibilidad del papel moneda, amparó la gran estafa al país por parte de la "bancocracia".

En el segundo caso, se trató de un hecho al cual se llegó por el afán de lograr situaciones reivindicatorias de la clase trabajadora, que había venido madurando por algunos años, debido a la crítica situación socio-económica en la cual se desenvolvía este sector social. En efecto, el movimiento obrero había comenzado a organizarse en el país, ya que a consecuencia del desarrollo industrial incipiente de algunas zonas (Guayas, Pichincha, Manabí, Imbabura) aparece un proletariado que poco a poco incide en el planteamiento de reivindicaciones típicas de este movimiento.

En 1909 por iniciativa de la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha, se convoca al Primer Congreso Nacional de los

Trabajadores. Ese Primer Congreso no llegó a consolidar la unidad de los trabajadores, pero a pesar de ello, con el transcurso de los años se mantiene latente el espíritu unitario y van desenvolviéndose luchas, reclamaciones, huelgas, etc.

En 1920 se produjo un segundo intento de unidad sindical nacional. Con motivo de la conmemoración del Centenario de la Independencia de Guayaquil, desde el 7 de octubre de ese año se reúne en esa ciudad, el Segundo Congreso Nacional de Trabajadores, que discute la formación de una central nacional y sienta las bases para su estructuración.

Es importante señalar que en este Congreso se adopta la decisión de formar "Sindicatos" en todos los lugares de trabajo. Es esta una época de grandes luchas en todo el mundo, las cuales se profundizan como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Es la época de la Revolución Mexicana de 1910, la Revolución Socialista en Rusia (Octubre de 1917), la Revolución Alemana de 1919, de la Revolución Húngara, de las tomas de fábricas en Italia; influencias que llegan a nuestro país con explicable retraso, dado el incipiente nivel de organización laboral. Se crea en este Congreso la Confederación Obrera Ecuatoriana, cuya plataforma de lucha se resume en los siguientes puntos:

- Luchar por la obtención de leyes sobre accidentes de trabajo.
- Reglamentación de las horas laborables.
- Protección a la mujer obrera y a la niñez desvalida.
- Construcción de habitaciones que se puedan adquirir por el sistema de amortización.
- Asistencia técnica gratuita.
- Establecimientos de cajas de ahorro y monte de piedad.
- Protección a la raza indígena.
- Leyes sobre seguro obrero e inquilinato.

Se propone adicionalmente la creación de un Ministerio del

## Trabajo.<sup>2</sup>

Es probablemente este Congreso, sin desmerecer desde luego importantes movimientos laborales previos que habían obtenido algunas conquistas, el que produce el despertar social de los trabajadores en nuestro país, concientes de que su lucha será el único camino para la conquista de sus justas reivindicaciones sociales, las cuales no iban a ser concedidas generosamente por los sectores dominantes, que los habían sometido a un inhumano régimen de sobreexplotación.

Es interesante anotar que en esta plataforma de lucha dispuesta por este Congreso de Trabajadores, se incluyen varios puntos que tienen una vinculación casi directa con lo que después será recogido por el sistema de Seguridad Social.

A partir de 1920 como resultado de la deflación de post-guerra la economía nacional cayó en una nueva crisis generada por la caída del precio del cacao, principal producto de exportación, agravada por la disminución del volumen de esa exportación por efectos de enfermedades fungosas del cacao (monilla y escoba - de bruja). Esta crisis puso en evidencia los primeros síntomas de descomposición política de la burguesía, manifestada en el antagonismo entre los agroexportadores beneficiados por las políticas devaluatorias del régimen (Banco Comercial y Agrícola) y los importadores que exigían la incautación de los giros internacionales (Bancos del Ecuador y la Previsora) a fin de limitar la especulación cambiaria de los primeros.

Mientras tanto sectores laborales más avanzados hicieron fuertes cuestionamientos a las primeras organizaciones sindicales -Confederación Obrera Ecuatoriana (COE) y Confederación Obrera del Guayas (COG)- acusándolas de conservadoras. Esta vanguar-

---

<sup>2</sup>Citado por Nuñez Jorge, Historia del Seguro Social Ecuatoriano - IESS 1984, p. 22

dia proletaria conformó en 1922 la Federación de Trabajadores Regional Ecuatoriana (FTRE).

El movimiento obrero de Guayaquil cada vez más golpeado por la crisis entró en un proceso de protestas que se agravaron día a día hasta que el 13 de noviembre la Federación de Trabajadores Regional Ecuatoriana - FTRE y otras organizaciones laborales, decretaron un paro general de actividades que culminó con la criminal matanza del 15 de noviembre de 1922 realizada por el gobierno de José Luis Tamayo y sus asesores, al frente del cual se encontraba Carlos Alberto Arroyo del Río. Por la noche se anunció la "vuelta a la tranquilidad", lo que no se anunció fue que la brutal masacre costó dos mil vidas de trabajadores ecuatorianos que tiñeron con su sangre las calles del puerto y que fueron arrojados a las profundidades del Río Guayas convertido en cómplice involuntario de este genocidio, producido por presión de la burguesía porteña que con horror véa el alcance del poder popular organizado.

### 1.1.2. La Revolución Juliana y el Gobierno de Isidro Ayora

El duro golpe de 1922 produce inevitablemente una dispersión momentánea de la acción popular obrera. Las organizaciones atraviesan un período de crisis y la reacción campea en el país. Sin embargo la influencia de las teorías socializantes derivadas de la Revolución Bolchevique comienzan a inspirar acciones de reagrupamiento de las clases populares y de la pequeña burguesía radicalizada.

Por otro lado, el régimen liberal en decadencia también tuvo que soportar la reacción de importantes sectores conservadores de terratenientes serranos que al haber sido desplazados por la bancocracia, vio en la división de la misma el momento oportuno para recuperar el terreno perdido en el campo político.



A estos elementos se vio sumado el descontento de las fuerzas militares que desde años atrás habían sufrido los efectos negativos de la política oficial, ya que se habían convertido casi exclusivamente en fuerzas de represión a las distintas reacciones populares, poniéndose en vigencia a su interior, sistemas totalmente políticos para ascensos y promociones, considerados como "premios" a la sumisión y al esbirrismo, afectándose gravemente la moral institucional y sus afanes de profesionalización. Por si esto fuera poco, la condición económica de oficiales y soldados era crítica y por sus bajos sueldos, y el personal de suboficiales y tropa era de total desprotección frente a los riesgos de su profesión.

Los afanes de profesionalización influenciados por las enseñanzas chilenas, y las corrientes prosocialistas, formadas fundamentalmente por oficiales jóvenes que compartían las ideas social demócratas de la pequeña burguesía intelectual de la época, los llevó a que el 9 de julio de 1925, un movimiento encabezado por la oficialidad joven, depusiera al Presidente Gonzalo Córdova y asumiera el mando supremo del país.

En Quito se conformó una Junta Militar encabezada por el mayor Juan Ignacio Pareja, y en Guayaquil otra encabezada por el mayor Ildefonso Mendoza Vera. A ellos se sumaron sectores de civiles entre los cuales se distinguía Luis Napoleón Dillon, un progresista que había sido fuerte crítico del Gobierno de la bancocracia.

El carácter definitivamente antioligárquico y popular con el que nacía el nuevo Gobierno, le permitió capitalizar de manera inmediata el apoyo de vastos sectores de opinión como trabajadores, estudiantes, políticos progresistas y aún la derecha terrateniente que vio la oportunidad de salir del marginamiento en el cual había estado sumida por largos años. Se apresaron los líderes importantes del anterior gobierno, como eran el

banquero Francisco Urbina Jado (Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil) y su socio político-militar Leonidas Plaza Gutiérrez.

En este punto es necesario hacer un paréntesis a fin de establecer la precaria situación que con respecto a protección social existía en el país. En efecto, hasta la primera década del siglo los militares (oficiales) eran los únicos trabajadores que gozaban de un sistema protectorio del estado frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte, por requerimiento de su profesión. Estas pensiones de retiro y montepío eran cubiertas directamente del presupuesto del estado.

Con igual procedimiento se cubría los gastos causados por "pensiones vitalicias" conferidas a ciertos personajes que se habían distinguido muy especialmente y que no carecían de medios de subsistencia suficientes se hacían acreedores a este sistema más de asistencia pública que de protección social.

Recién en 1917 el Congreso Nacional estableció la jornada diaria de ocho horas de trabajo y la jornada semanal de cuarenta y ocho horas, así como el descanso remunerado para los días domingos y festivos legales y el pago de tarifas especiales para el trabajo de horas extraordinarias.

El 30 de septiembre de 1921 se consagró legalmente el concepto de "Riesgo Profesional" para el caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional.

El 10 de octubre de 1923, por iniciativa del doctor José Luis Román, Director de Estudios de Pichincha; Dr. Pablo Vásquez, Ministro de Educación y Dr. Rafael Aulestia Suarez, Secretario de la Dirección de Educación de Pichincha y autor del proyecto de ley, el Congreso Nacional aprueba un decreto (publicado en Registro Oficial N° 905 del 19 de octubre de ese mismo año), mediante el cual se establece un sistema de jubilación para el

Magisterio, financiado con el descuento del 5% de los sueldos de los beneficiarios. El citado decreto en su Art. 11° establece:

Cuando el monto total de las cantidades depositadas hubiere llegado a quinientos mil sucres, fundará el ejecutivo un Banco de Crédito, que practicará todas las operaciones permitidas por la Ley de Bancos, excepto la emisión de billetes, e incrementará su capital con el 5% que se refiere el artículo primero.

A mi criterio, este constituye el primer antecedente concreto de lo que posteriormente serían las distintas entidades de Seguridad Social en el país.

El "Programa de Renovación del Ejército" constituido en la guía de acción institucional del movimiento juliano, propugnaba por su parte una serie de reivindicaciones de clase, tanto en el orden profesional administrativo y económico, así como en el social. En efecto, en igual forma que para los oficiales, se creaba para los suboficiales y clases el Retiro y Montepío; se garantizaba a todo el personal por la pérdida de la vida, o por invalidez causados por actos de servicio.

Los militares Julianos que proclamaron como uno de los grandes objetivos de su Gobierno "La igualdad de todos y la protección del hombre proletario", a partir de agosto de 1925 decretaron la supresión de los estancos particulares, y una nueva ley sobre herencias, legados y donaciones. Se promulgó la "Ley Protectora de Industrias Nacionales", se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo y se iniciaron los estudios para la creación del Banco Central del Ecuador, medidas que como es fácil imaginar, concitaron el apoyo de amplios sectores progresistas y laborales. Lamentablemente problemas al interior impidieron la consolidación de este Gobierno y permitieron la filtración de elementos derechizantes. En efecto, luego de varias transformaciones en la integración de la Junta Militar, se

---

<sup>3</sup>Citado por Nuñez Jorge, Historia del Seguro Social Ecuatoriano - IESS 1984, p.

cedió el Gobierno a una Junta de Gobierno Civil integrada por: Isidro Ayora, Humberto Albornoz, Julio Moreno, Adolfo Hidalgo, Pedro Pablo Eguez Baquerizo, José Gomez Gault y Homero Viteri Lafronte. El 1 de abril de 1926 también se disolvió esta nueva Junta y se encargó el poder al Dr. Isidro Ayora, quien posteriormente convocaría una Asamblea Constituyente que lo consagraría como presidente Constitucional de la Republica.

Isidro Ayora fue el encargado de llevar adelante el proyecto de reestructuración del aparato estatal iniciado por el movimiento Juliano. Se creó el Banco Central, la Contraloría General de la Nación, el Banco Hipotecario y la Superintendencia de Bancos.

Por efecto de las políticas económicas aplicadas por influencia de la Misión Kemmerer, el Gobierno de Ayora sufrió un repentino desgaste que lo enfrentó en algunas ocasiones a las fuerzas sociales del país que fueron reprimidas. Pero la lucha de estos sectores obligaron a que, si bien no se llevaron a efecto las transformaciones estructurales prometidas por el Julianismo, se da una importante legislación social. Entre ellas ocupa un sitio de singular importancia la expedición de la "Ley de Jubilación, Montepío Civil Ahorro y Cooperativa" expedida el 8 de marzo de 1928 y publicada en el Registro Oficial N° 591 del 13 de marzo del mismo año.

También en este caso, el autor del proyecto de Ley fue el Dr. Rafael Aulestia Suarez, quien por esta razón y por sus ulteriores ejecutorias como miembro de la Comisión Ejecutiva de la CAJA DE PENSIONES, creada por el Art. 1 de dicha Ley, merece un sitio de privilegio en la historia de la Seguridad Social Ecuatoriana.

Esta Ley, que es la Partida de Nacimiento de la Caja de Pensiones, obligaba al amparo de todos los empleados públicos y bancarios del país. En términos generales contemplaba los benefi

cios de jubilación, montepío civil, montepío militar, caja de ahorro, cooperativa mortuoria y préstamos para sus beneficiarios.

### 1.1.3. De la Caja de Pensiones al IESS

Con la expedición de la "Ley de Jubilación, Montepío Civil Ahorro y Cooperativa" y por ende con la creación de la Caja de Pensiones, se dio salida momentánea a la cada vez creciente presión social de diversos sectores laborales, que propugnaban una serie de afanes reivindicatorios ante los cuales el Estado tuvo que dar respuestas en varios campos, iniciándose y de manera irreversible la institucionalización del mismo como un "Estado Inteventor".

El tratamiento dado a los servidores públicos y militares con la creación de la Caja de Pensiones, influyó por otro lado para que otros grupos sociales presionen para la generalización de la protección de la Seguridad Social a los demás sectores laborales. En 1931 el Dr. Fidel López Arteta, Gerente de la Caja de Pensiones, por decisión de su Consejo de Administración presenta a la Legislatura un proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio. En 1934 el Congreso conforma una Comisión para su estudio, en la cual entre otros se incluía al Senador Ing. Federico Paez; antes de que el Congreso pueda terminar la discusión de este proyecto, se produjeron algunos movimientos políticos que de manera sorpresiva dieron como resultado que, tras el golpe militar que depuso a Velasco Ibarra (primera administración), y la renuncia de Antonio Pons, se encargara el poder al mismo Federico Paez en 1935-09-26, quien comenzó su gobierno con una aparente tendencia progresista, que luego se convirtió en la más oprobiosa reacción y represión dirigida principalmente hacia sectores populares y democráticos.

Conocedor del proyecto de Ley que se había venido estudiando

en el Congreso por algunos años, como una de sus primeras acciones gubernamentales expidió el Decreto Supremo N° 12 en 1935-10-02, (publicado en el Registro Oficial N° 10 del mismo mes y año) se promulgó la Ley de Seguro Social Obligatorio. Esta Ley marca un hito dentro del desarrollo de la Seguridad Social en el país ya que propugna la generalización de la protección al trabajador ecuatoriano sea público o privado.

Entre los principales puntos que contempla esta Ley, se distinguen además el hecho de establecer una contribución bipartita (personal y patronal) para el financiamiento del régimen del Seguro Social, y la creación del INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION como la entidad rectora del sistema nacional de Seguros Sociales en el país, con carácter legislativo, normativo, y de control de las denominadas Cajas de Previsión.

Por otro lado, habida cuenta de que la creación de la Caja de Pensiones adoleció de una falta de un estudio analítico y técnico, que permita la fijación de bases financieras en función de técnicas actuariales, esta institución estaba al borde del colapso económico por la inmediatez de sus prestaciones frente a una falsa base económica de aportaciones. Fue el mismo Federico Paez quien mediante Decreto Supremo N° 83 promulgado en 1936-02-18 dictó algunas reformas a la Ley de origen que permitieron reorientar el manejo de la Caja. Se estableció entre otras disposiciones: el aporte patronal para la afiliación de los servidores públicos (armonizando con la Ley de Seguro Social Obligatorio), se reguló los tipos y tiempos de jubilación, se fijó un máximo de pensión jubilar y se autorizó a la Caja de Pensiones para que pueda adquirir terrenos y otros bienes raíces, situación que con el tiempo permitiría la gestión institucional en el campo de la construcción de vivienda para afiliados, servicio que estaría llamado a convertirse en uno de los más importantes para la clase afiliada y que es motivo de este estudio.

Al poco tiempo de conformado el Instituto Nacional de Previsión y con la capitalización de experiencias adquiridas por la Caja de Pensiones, se propuso la creación de la Caja del Seguro Social de Empleados Privados y Obreros, cuyos Estatutos fueron aprobados por el Ing. Federico Paez, mediante Decreto Supremo N<sup>o</sup> 63 expedido en 1937-03-31 (publicado en el Registro Oficial N<sup>o</sup> 455 del 3 de abril del mismo año) con el cual nace la entidad obligada a proteger a todos los trabajadores y empleados del sector privado del país, esto es la que se llamó CAJA DEL SEGURO, la misma que contó con una relativa orientación técnica y actuarial desde su inicio.

Con las dos entidades operativas de Previsión Social, fueron desarrollándose las prestaciones a los afiliados, involucrándose otras como la prestación médica (Decreto Supremo N<sup>o</sup> 19, publicado en 1937-02-04), Fondo de Reserva como consecuencia de la expedición del Código del Trabajo propugnado por el Gobierno del General Alberto Enríquez Gallo (pero finalmente aprobado por la Asamblea Constituyente en sesión de 1938-10-11), y otras ampliaciones al régimen de Seguridad Social que seguirían dándose en el tiempo como resultado de los requerimientos sociales de cada época.

No se debe dejar de recalcar que las conquistas en materia laboral, se debe a la acción sostenida, desarrollada precisamente por los sectores laborales, los mismos que aunque con un incipiente nivel organizacional, daban pasos importantes en este sentido, aún a pesar de las limitaciones que imponían los sucesivos gobiernos oligárquicos para el desarrollo del movimiento laboral. Entre estos, especial mención debe hacerse de la misma dictadura de Paez y del Gobierno de Arroyo del Río, así como una salvedad en lo que se refiere al Gobierno del General Enríquez Gallo.

En efecto, desde el Tercer Congreso de Trabajadores del Ecuador realizado en 1938 (en el cual se constituyó definitivamente

te la Confederación Obrera del Ecuador, que desaparece en 1944 al conformarse la Confederación de Trabajadores del Ecuador -C.T.E.- en 1944); la conformación de la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos -CEDOC- (con clara influencia clerical); el Cuarto Congreso de Trabajadores del Ecuador (1943-03-19); la conformación del Comité Nacional de Trabajadores del Ecuador (agosto de 1943, movimiento precursor de la CTE) hasta la conformación definitiva de la CTE (1944-07-04), se había venido propugnando plataformas de lucha que contenían claras posiciones reivindicatorias laborales, en todas las cuales se incluían puntos referentes al mejoramiento del sistema de Seguridad Social. Inclusive entre los puntos constantes en los Objetivos de la CTE en el Art. 2º de los Estatutos, literal i) -consta "Por la ampliación de la protección que presta el Seguro Social y su extensión a los trabajadores agrícolas". Posteriormente las organizaciones sindicales han insistido y ampliado -sus planteamientos de manera permanente.

Todas las acciones administrativas, de concesión de prestaciones de servicios así como las transformaciones reglamentarias propugnadas por las Cajas de Previsión y por el Instituto Nacional de Previsión, iban propiciando una tendencia generalizada hacia la necesaria unificación de las Cajas ya que los fines y objetivos siendo los mismos, no encontraban obstáculo para que se los brinde por dos diferentes canales que no hacían otra cosa que aumentar los costos de operación. La primera y definitiva medida tomada para este propósito, fue la aprobación de los Estatutos de las Cajas de Previsión, realizada por el Instituto Nacional de Previsión en sesión de 1959-05-21, en el cual se armonizaron las antiguas disposiciones legales, manteniendo todavía la división operativa de las dos Cajas.

Para 1960 existían 100.000 afiliados en la Caja del Seguro y 45.000 en la Caja de Pensiones, esto es 145.000 afiliados en total.



Como ya hemos dicho la reforma de años anteriores, la evaluación orgánica, jurídica, administrativa y económica de las Cajas de Previsión, apuntaban a que como una necesidad insoslayable se produzca su unificación, situación que se dio mediante Decreto Supremo N° 517 de 1963-09-19 (publicado en el Registro Oficial N° 65 del mismo mes y año) promulgado por la Junta Militar de Gobierno; unificó la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro y conformó una sola Institución a la que se denominó "Caja Nacional del Seguro".

Para el proceso de unificación, se concede amplias facultades al Instituto Nacional de Previsión, el cual aplicará el régimen del Seguro Social Obligatorio por órgano de esta nueva entidad y del Departamento Médico del Seguro Social, al cual se había dado una relativa autonomía a partir de 1949-12-19, la misma que fue confirmada plenamente mediante Decreto Ley de Emergencia N° 27 del 16 de julio de 1958 (Reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio) en el cual se le confiere personería jurídica propia. El 6 de agosto de 1959 entraron en vigencia los estatutos del Departamento Médico del Seguro Social, en calidad de entidad autónoma.

Durante los últimos años y hasta 1970, la Caja Nacional del Seguro Social había tenido que superar una serie de desajustes administrativos que se dieron como efecto de la unificación; proceso largo y complejo que la sumió en un verdadero caos, y que permitió que se produzcan otra serie de medidas dictadas por efecto de la improvisación. Tal es el caso del Decreto N° 9 de 1970-06-23, promulgado por el en ese entonces dictador Velasco Ibarra- mediante el cual sin ningún considerando y en un escueto documento, dispone la supresión del Instituto Nacional de Previsión y ordena que sus fondos pasen al Departamento Médico del Seguro Social, mientras que sus muebles y pertenencias se entregaban a la Caja Nacional del Seguro Social.

Esta absurda disposición interrumpió el proceso reorganizativo del Instituto, que luego de una autoevaluación con asesoría de la OIT, había decidido llevar adelante dicho proceso, que de hecho involucraría a todo el Seguro Social y que era fruto del análisis técnico y sereno más no de impetuosas medidas gubernamentales como las implementadas por la dictadura derechista de Velasco, quien trató de rectificar su error mediante otro decreto casi inmediato, 32 días después, con el que tenía la intención de restituir la cabeza de la Seguridad Social Ecuatoriana.

En efecto, mediante Decreto N° 40 del 25 de junio del mismo año, sin consideraciones para su ordenamiento jurídico y económico, se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS, el mismo que reemplaza a la Caja Nacional del Seguro Social, haciéndose cargo de sus activos y pasivos, así como todos sus derechos y obligaciones. Se trata según el decreto de una entidad autónoma, con personería jurídica y fondos propios distintos de los del fisco y se halla exento de todo impuesto fiscal, provincial, municipal y especial, de acuerdo con la Ley del Seguro Social Obligatorio.

Esta entidad, por efecto del Decreto Supremo N° 1111 dictado por el Gobierno Militar de Rodríguez Lara el 24 de octubre de 1974, absorbió al Departamento Médico del Seguro Social, transformándola en lo que hoy es la Dirección Nacional Médico Social del IESS, haciéndose cargo de sus activos y pasivos, así como de todos sus derechos y obligaciones. En dicho decreto, Art. N° 57, en el cual se establece la estructura orgánica del IESS, se crea el Consejo Superior que viene a reemplazar al antiguo Instituto Nacional de Previsión en las funciones de dirección, planificación, aplicación y fiscalización del sistema de Seguridad Social, es decir el órgano normativo máximo del Seguro Social. El Consejo Superior se había venido integrando con 5 representantes del ejecutivo, 1 por los empleadores, 1 por los afiliados y 1 por los jubilados, con lo cual se consa-

graba el manejo político de la Institución, de acuerdo a los requerimientos de los Gobiernos de turno y a los intereses de los grupos dominantes en esos Gobiernos.

En 1987-01-28 el Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió declarar la inconstitucionalidad de la integración del Consejo Superior, por contrariar el principio que consagra el Art. 29 de la Constitución en su inciso cuarto que dice: "... Se aplicará mediante una institución autónoma; en sus organismos directivos tiene representación paritaria el Estado, los empleadores y los asegurados....."

Ante esta situación el Congreso Nacional expidió la Ley N° 62 que regula la conformación tripartita y paritaria del Consejo Superior del IESS y otras disposiciones complementarias. Esta Ley mereció la aprobación del Ejecutivo y se publicó en el Registro Oficial N° 666 de 1987-04-15, con lo cual al momento se encuentra legalizada la conformación del Consejo Superior integrada por tres representantes del Estado, tres de los empleadores y tres de los afiliados. Lo preside el Ministro de Bienestar Social, a quien lo subroga el Presidente Ocasional elegido de entre sus miembros.

## 1.2. PRESTACIONES OBLIGATORIAS .

Para efecto de este estudio, creo necesario esquematizar las prestaciones y servicios que en la actualidad presta el IESS a sus beneficiarios. Sin embargo de manera previa es necesario definir lo que se entiende por prestaciones y por servicios.

PRESTACIONES.- Tienen el carácter de "Seguros" y siendo obligatorios para el IESS, son los beneficios que reciben los asegurados, al producirse la eventualidad o contingencia que se trata de cubrir a cambio de su aporte económico. Se encuentran divididas en dos grandes áreas que son

*Los Seguros de Pensiones y los Seguros de Servicios.*

*SERVICIOS.- Son los beneficios que el IESS concede a sus afiliados, como resultado del manejo económico de sus reservas matemáticas con evidente orientación social, sin que se exija la condición de aportación de alícuota alguna - para este efecto (inclusive en el caso de los Montes de Piedad ni siquiera se requiere ostentar la calidad de afiliado). Estos por lo tanto son potestativos del IESS ya que son sus objetivos básicos.*

*La fundamentación de estas dos concepciones se la realiza y detalla ampliamente en el capítulo III de este trabajo.*

#### 1.2.1. Prestaciones del Seguro General

##### 1. SEGURO DE ENFERMEDAD

- a. *Asistencia médica, quirúrgica, dental, farmacéutica, protesica y hospitalaria.*
- b. *Subsidio en dinero (cuando se produce incapacidad física para el trabajo, hasta por seis meses. 70 días con el 75% del sueldo, los restantes con el 66%).*

*REQUISITO: Seis meses de imposiciones mensuales, dos de ellas anteriores a la enfermedad.<sup>3</sup>*

##### 2. SEGURO DE MATERNIDAD

- a. *Asistencia obstétrica (prenatal, parto, puerperio).*

---

<sup>3</sup>cf. Manual para Afiliados y Empleadores del IESS, 1984

b. Subsidio en dinero (2 semanas anteriores y 6 posteriores al parto con el 75% del sueldo).

c. Servicio de canastilla maternal.

d. Atención médica al niño durante el primer año de vida (excepto la farmacéutica.)

REQUISITO: Seis meses de imposiciones anteriores al parto, una de las cuales debe corresponder al primer trimestre del año.<sup>3</sup>

### 3. SEGURO DE INVALIDEZ

a. Pensión de invalidez (jubilación temporal o permanente calculada en base al promedio de los 5 años de mejor remuneración).<sup>3</sup>

### 4. SEGURO DE VEJEZ

a. Jubilación Ordinaria (pensión vitalicia en la cual existen topes máximos y es suceptible de mejora por reingreso de un mínimo de cinco años del trabajador).

REQUISITO: Cesantía forzosa y total; y tiempo y edad mínimas (Tabla N<sup>o</sup> 1)

b. Jubilación Especial (reducida)

REQUISITO: Cesantía forzosa y total (seis meses mínimo). Acreditar 300 imposiciones mensuales (25 años). Tener mínimo 45 años.

c. Jubilaciones Especiales:

- Magisterio
- Trabajadores de artes e industrias grá-ficas.

---

<sup>3</sup>cf. Manual para Afiliados y Empleadores del IESS, 1984

- Trabajadores de telecomunicaciones.
- Mejoras al retiro militar o policial.

REQUISITOS: *Tratamientos especiales de mejoras de las pensiones de jubilación en base a leyes específicas.*<sup>3</sup>

---

T A B L A N<sup>o</sup> 1

CONDICIONES DE TIEMPO Y EDAD PARA LA JUBILACION

---

TIEMPO MINIMO DE AFILIACION	EDAD MINIMA
420 IMPOSICIONES MENSUALES (35 AÑOS)	SIN LIMITE DE EDAD
360 " " (30 AÑOS)	55 AÑOS
300 " " (25 AÑOS)	60 AÑOS
180 " " (15 AÑOS)	65 AÑOS
168 " " (14 AÑOS)	66 AÑOS
156 " " (13 AÑOS)	67 AÑOS
144 " " (12 AÑOS)	68 AÑOS
132 " " (11 AÑOS)	69 AÑOS
120 " " (10 AÑOS)	70 AÑOS

---

FUENTE: *IESS, División de Prestaciones*

---

5. SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO

- a. *Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación.*
- b. *Provisión y renovación de aparatos de prótesis y ortopedia.*
- c. *Pensión por incapacidad. (Cuando se produce una disminución permanente de la capaci*

---

<sup>3</sup>cf. Manual para Afiliados y Empleadores del IESS, 1984

dad para el trabajo).

d. Subsidio por incapacidad temporal (75% del sueldo mientras dure la incapacidad durante 10 semanas, y el 66% hasta un año).

e. Pensión por incapacidad. (Igual al 66% del sueldo promedio del último año o del promedio de los sueldos de los cinco últimos años, lo que resulte mejor para el afiliado).

REQUISITOS: Por enfermedad profesional, mínimo seis imposiciones mensuales, dos de las cuales deben ser anteriores en dos meses en comienzo de la enfermedad.<sup>3</sup>

Por accidentes de trabajo se conceden sin límite de tiempo, solo con el registro oportuno del trabajador en el IESS por el patrono.<sup>3</sup>

#### 6. SEGURO DE CESANTIA

a. Entrega de dinero (por una sola vez en el monto determinado en función a los tiempos de servicio y las remuneraciones imponibles).

REQUISITOS: Mínimo 24 imposiciones mensuales y comprobar una cesantía mayor de dos meses.<sup>3</sup>

#### 7. SEGURO DE VIUDEZ Y ORFANDAD (MONTEPIO)\*

a. Pensión vitalicia de viudedad (mientras la conyuge sobreviviente no contraiga matrimonio 40% de la pensión a la que habría tenido derecho el fallecido).

b. Pensión de orfandad (hijos menores de 18 años y mayores si fueren incapacitados, así

---

<sup>3</sup>cf. Manual para Afiliados y Empleadores del IESS, 1984

como vitalicia para hijas solteras; 20% a cada uno de la pensión a la que habría tenido derecho el fallecido. A falta de hijos tienen derecho los padres o hermanos dependientes del fallecido).

REQUISITOS: Al fallecimiento de jubilados el montepío se causa automáticamente. Para el caso de afiliados, el derecho nace si el causante hubiere aportado por lo menos durante cinco años al IESS o si fallece a causa de un accidente de trabajo.

\* La suma de la pensión de viudedad más las de orfandad no podrán ser menores al salario mínimo vital. En el caso de que el beneficiario sea una sola persona la pensión no será inferior a dicho salario.<sup>3</sup>

## 8. FONDO MORTUORIO

a. Entrega de dinero (a los deudos de jubilados o afiliados fallecidos).

REQUISITOS: Los mismos que para el montepío o el aporte de por lo menos seis imposiciones (1%) en los últimos 12 meses (anteriores al fallecimiento) a la Cooperativa Mortuoria.<sup>3</sup>

## 9. FONDO DE RESERVA

Es más bien una obligación derivada del Código del Trabajo más que del régimen de seguros, ya que en el Art. 177 se establece la obligatoriedad para el patrono del trabajador de depositar en el IESS un sueldo o salario completo por cada año de trabajo posterior al primero. (Calculada de acuerdo al Art. 94 del mismo código).

---

<sup>3</sup>cf. Manual para Afiliados y Empleadores del IESS, 1984



Para los empleados públicos se instituyó en 1979 con el 25%; en 1980 con el 50%, en 1981 con el 75% y a partir de 1982 con el 100%.

a. Es obligación del IESS reintegrar periódicamente este fondo, con el 10% del interés capitalizado.

REQUISITOS: El afiliado puede retirar cuando tuviere acreditados por lo menos tres años de Fondos de Reserva. Antes de este tiempo lo podría hacer para:

- Pago parcial de deudas al IESS, por mora en préstamos quirografarios o hipotecarios.
- Colectivamente cuando un grupo de trabajadores decidan invertir en las empresas a las cuales prestan sus servicios.
- Cuando el trabajador se encuentre cesante de su trabajo.<sup>3</sup>

#### 1.2.2. El Seguro Social Campesino

En su afán de ampliar la cobertura de protección a nuevos grupos sociales, el IESS ha dictado las normas para la integración de importantes sectores poblacionales, entre los cuales, sin lugar a duda merece una especial mención la correspondiente al Seguro Social Campesino, la que por su contenido social, por su especificidad y por su importancia cualitativa y cuantitativa, ha obligado a modificar viejos esquemas legales, administrativos y financieros.

Comenzó esta política como un proyecto piloto en 1968, hasta que se consolidó mediante la expedición de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, dictada mediante Decreto N° 81, publicado en el Registro Oficial N° 124 de 1981-11-20, mediante la cual se extiende progresivamente el Seguro Social Campesino, a todos los miembros de las familias pertenecientes a comunas, cooperativas, comités y cualquier otra forma de organización popular campesina, y a las familias que sin pertene-

cer a estas manifiesten su voluntad de afiliarse a este seguro. Vale la pena resaltar que, es para este grupo que con una clara visión del significado de solidaridad social, se extiende la protección del Seguro Social a toda la familia en las prestaciones de enfermedad, maternidad, atención odontológica y auxilio de funerales por un 25% del salario mínimo vital vigente a la fecha del fallecimiento de cualquiera de los miembros del grupo familiar.

El Jefe de familia aportando un mínimo de 60 imposiciones mensuales tiene derecho a gozar de pensiones de invalidez (total o permanente) y de jubilación por vejez, en una cuantía igual al 75% del salario mínimo vital por doce mensualidades. El financiamiento de estas prestaciones se dan por el aporte personal del 1% del salario vital por cada jefe de familia y por el aporte de un 1% adicional distribuido en la siguiente forma: el 0.30% a cargo del Estado, el 0.35% a cargo de los asalariados afiliados al IESS y el 0.35% a cargo de los empleados.

La acogida que este sistema ha tenido, es realmente grande ya que para diciembre de 1986 (en 5 años) se totalizaron 436.034 derecho-habientes (84.549 familias) frente a una población afiliada al Seguro General y Especial de 750.334 personas (en 60 años).

Es necesario anotar que los grupos pertenecientes a los denominados Seguros Especiales (trabajadores de la construcción, domésticos, artesanos, voluntarios, profesionales, azucareros, agrícolas, choferes, autónomos) lamentablemente no han tenido un crecimiento muy significativo desde la expedición de sus respectivas leyes de afiliación.

### 1.2.3. Las Aportaciones

Creo necesario redondear la información que se ha dado en esta parte del trabajo, detallando cuales son

Los porcentajes de aportes de las dos secciones que integran el IESS, vigentes para la fecha.

T A B L A N <sup>o</sup> 2			
PORCENTAJE DE APORTES			
	INDIVIDUAL %	PATRONAL %	TOTAL %
SECCION A (EX- CAJA DEL SEGURO)	5% GENERAL	6% GENERAL	
	2% CESANTIA	1% CESANTIA	
	1% MORTUORIA	1% SUB. ENFERMEDAD	
	1% 13° y 14° PENSION	1.5% RIESG. TRABAJO	
	<u>0.35% CAMPESINADO</u>	<u>0.35% CAMPESINADO</u>	
	9.35%	9.85%	19.20%
SECCION B (EX- CAJA DE PENSIONES)	7% GENERAL	5% GENERAL	
	2% CESANTIA	1% CESANTIA	
	1% MORTUORIA	1% SUB. ENFERMEDAD	
	1% 13° y 14° PENSION	1.5% RIESG. TRABAJO	
	<u>0.35% CAMPESINADO</u>	<u>0.35% CAMPESINADO</u>	
	11,25%	8.85%	20.20%

- NOTAS:
- 1a. El Magisterio fiscal aporta adicionalmente el 5% individual y el 5% patronal de lo establecido para la Sección B para su jubilación especial. Total 30.20%
  - 2a. Las entidades autónomas aportan adicionalmente el 1% patronal para el Seguro General. Total 21.20%
  - 3a. Los gráficos aportan adicionalmente el 2% individual y 6% patronal para su jubilación especial. Total 27.20% para privados y 28.20% para fiscales.
  - 4a. Los afiliados voluntarios cuya última empresa ha ya sido pública aportan el 16% del último sueldo. Los afiliados voluntarios cuya última empresa haya sido privada aportan el 14% del último sueldo.

FUENTE: Manual para Afiliados y Empleadores del IESS 1984.

### 1.3. OTRAS DEMANDAS SOCIALES

Adicionalmente a las prestaciones y también desde el inicio de sus actividades, el IESS concede otro tipo de servicios a sus afiliados, los mismos que no siendo actividades específicas ni privativas, sin embargo por su trascendencia de orden social y su antigüedad en cuanto a su concesión, se han convertido en servicios tradicionales, que difícilmente podrían ser restringidos, peor eliminados, ya que se trata como se ha dicho anteriormente de conquistas consolidadas de los trabajadores afiliados, como resultado de sus múltiples jornadas de lucha. Esto se comprueba con la reacción que ha causado cuando ocasionalmente se ha paralizado su tramitación no solo en los interesados sino en toda la opinión pública, ya que todo afiliado pretende ser un potencial prestatario.

#### 1.3.1. Los préstamos: Prendarios, Quirografarios e Hipotecarios

Son un servicio que el IESS presta a sus beneficiarios en procura de su bienestar, proporcionándoles recursos para la adquisición de bienes (entre estos vivienda) y servicios, en condiciones mucho más favorables que las concedidas por otros entes financieros, permitiendo de esta manera de alguna forma equilibrar la economía familiar, especialmente en sectores de escasos recursos que no tienen acceso a otras fuentes de financiamiento. Tres son los préstamos más caracterizados que en la actualidad concede el IESS:

#### 1. PRESTAMOS PRENDARIOS

Se trata de un servicio concedido a toda la población ecuatoriana (no se requiere afiliación), por intermedio del sistema nacional de Montes de Piedad. Por sus características, se trata de un préstamo de emergencia orientado a los

sectores sociales menos favorecidos. Desde que el Monte de Piedad de Quito iniciara sus labores en el año de 1929 con un capital de \$ 186.000,00 hasta ahora que en 1986 por ejemplo, se concedieran 298.220 nuevos préstamos por un valor de \$ 3.423'603.151,00 (más 53.831 renovaciones por un valor de \$ 544'966.856,00), este servicio ha experimentado un crecimiento inusitado, que demuestra la gran acogida popular existente. Mediante Decreto Ejecutivo N° 768 del 20 de mayo de 1985 se fija el monto máximo de estos préstamos en la cantidad de \$ 200.000,00. Como se conoce, se trata de un préstamo concedido en base al valor de tasación de artículos (joyas, electrodomésticos, herramientas, máquinas, etc.) puestos en prenda los cuales quedan en custodia hasta que se pague el préstamo concedido. El requerimiento de este servicio en las cantidades actuales y su tasa de crecimiento, nos indica claramente, el gran deterioro económico que sufre nuestra población, ya que es precisamente en etapas económicas críticas en las cuales este préstamo de consumo es requerido con más insistencia a fin de procurar el equilibrio de la economía familiar, aunque sea de manera parcial, lo que demuestra el gran aporte que constituye este préstamo para nuestra sociedad.

## 2. PRESTAMOS QUIROGRAFARIOS

Se trata de préstamos a afiliados que acrediten por lo menos 24 imposiciones mensuales a plazos de 12 o 14 meses a partir de su concesión. Se aplica una tasa de interés simple del 5% anual, más el 0.75% en concepto de Seguro de Sal<sup>dos</sup>.

Como otra modalidad de estos préstamos se conceden los quirografarios especiales, para el caso de grave emergencia debidamente comprobada, a un plazo máximo de 60 meses y a un interés del 7% anual más el 1% por concepto de Seguro de Sal<sup>dos</sup>.

Las condiciones totalmente blandas de estos préstamos hacen que su volúmen sea sumamente alto, tanto en número de beneficiarios, cuanto en el monto total prestado. En 1986 por ejemplo se concedieron 294.887 préstamos quirografarios por un monto total de \$ 15.374'875.288,00 cantidad superior a la concedida en ese mismo año para préstamos hipotecarios (en 12.905 operaciones \$ 15.096'706.826,00).

Por las condiciones financieras de este préstamo, frente a la actual situación económica que atraviesa nuestro país (como resultado de políticas de "flotación de tasas de interés" impuestas por el actual Gobierno), se puede colegir que este servicio está produciendo una grave descapitalización al IESS que quizá ameritaría ser corregida. Mediante Decreto Legislativo Nº 62 (Registro Oficial 666 del 15 de abril de 1987) se limitó la cuantía de estos préstamos a 10 salarios mínimos vitales como máximo. Sin embargo, el monto total de operaciones sigue siendo extremadamente alto, lo que constituye uno de los problemas económicos más acuciantes para la administración del IESS.

### 3. PRESTAMOS HIPOTECARIOS

Hablar de los préstamos hipotecarios que el IESS concede a sus afiliados y beneficiarios, involucra de hecho el concepto de vivienda para afiliados.

Uno de los servicios que el régimen de Seguridad Social prestó casi desde su inicio fue el de los Préstamos Hipotecarios, los mismos que habiendo aparecido con características más bien bancarias y orientados hacia sectores oligárquicos, pronto se convirtieron en préstamos de servicio, dirigidos a facilitar a los afiliados la solución de sus problemas de vivienda. Naturalmente que esta conquista se dio por la constante presión de los afiliados a la en ese entonces Caja de Pensiones, así como a la labor desplegada por ciertos sectores laborales organiza-

dos, cuyo portavoz fue el representante laboral al Consejo de Administración, Sr. José Ignacio Jimenez.

Los préstamos hipotecarios amortizables para afiliados, comenzaron a concederse desde 1932, con el interés del 10.8% anual, con un monto de hasta \$ 30.000,00 y con un plazo de 20 años.

Pero los directivos institucionales de ese entonces, se preocuparon adicionalmente de otros aspectos del problema de la vivienda. En efecto, con muy buen criterio consideraron hace más de medio siglo que además era necesario para los afiliados y conveniente para la Caja, procurar que la utilización de los préstamos hipotecarios se lo realice en las mejores condiciones de optimización de los recursos, para lo cual encontraron necesario entrar en un plan de ejecución de programas de vivienda propios, para adjudicación a los afiliados, con lo cual protegían el capital prestado empleándolo en una adecuada inversión, protegían al afiliado de la especulación en bienes raíces y brindaban un buen producto terminado (vivienda) a precios más económicos que los vigentes en el mercado.

Es por esta razón que desde mediados de los años treinta, la Caja emprendió en un ambicioso programa de adquisición de bienes raíces que permitió que a la vez que se protegía el patrimonio institucional, se podría tener grandes posibilidades (como en efecto se dieron) de enfrentar los requerimientos de los afiliados en materia de vivienda, principalmente en los centros urbanos más importantes como Quito y Guayaquil, ciudades que ya desde entonces comenzaron a sentir los impactos producidos por la iniciación de la migración campo-ciudad.

Inclusive se ejecutaron algunos programas de "casas colectivas" para arrendamiento, que hasta hoy cumplen con su cometido original (Colectivas Almeida, Centenario, Los Andes, etc. en Quito y Casas Colectivas, Centro de Vivienda, etc. en Guayaquil).

Las urbanizaciones para afiliados que se ejecutaron en estas ciudades y posteriormente en otras del país contribuyeron además al desarrollo urbanístico de las mismas, llegando a consolidarse dentro de la trama urbana, con características muy peculiares, que de manera inmediata repercutieron en la economía de los beneficiarios por efecto de su plusvalía. Ejemplo de ello son los "barrios" Bolívar (Mariscal), San José (Magdalena) Alvarez, Federico Paez, Belisario Quevedo, La Loma, etc. en Quito y Orellana, Gomez Rendon, Norte, Obrero, etc. en Guayaquil.

Esta acción del Seguro Social en el campo viviendístico, se explica por la carencia absoluta de otra entidad que pueda tomar para sí la gestión en este importante campo, situación que se mantiene hasta el 26 de mayo de 1961 fecha en la cual se expide el Decreto Ley de Emergencia N° 28 mediante el cual se crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, primera tentativa del Gobierno ecuatoriano de hacer frente al problema habitacional, gracias a las recomendaciones formuladas en la Conferencia de Punta del Este en ese mismo año y en 1960 en la Conferencia de Bogotá.

Hasta el año 1983 el actual IESS se convirtió no solo en la pionera, sino en la más importante institución viviendística del país, conceptualizando claramente que a pesar de no ser su función específica, sin embargo no era posible hablar de seguridad social si no se involucra dentro de ello la satisfacción del requerimiento de vivienda.

A partir de ese año, la administración del IESS adoptó erradas o interesadas políticas en la materia que han producido su virtual paralización en este campo, con el total beneplacito de sectores privados comercializadores de vivienda que vieron eliminarse un peligroso competidor, que además incidía en la regulación de precios de venta de esta "mercancía", hoy liberada o más bien disparada a niveles especulativos insospechados. Es



ta situación la veremos ampliada en el capítulo III de este trabajo.

Volviendo al tema de los préstamos hipotecarios, brevemente - podemos decir que se trata de un servicio a los afiliados, con el objetivo de financiar la compra de terreno y/o vivienda, la construcción o reparación de la misma, y eventualmente la de taller u oficina, siempre y cuando los beneficiarios no tengan terreno o vivienda en el cantón en el cual se fuere a invertir el crédito.

Los montos máximos actuales son de \$ 2'000.000,00 para el individual y \$ 2'400.000,00 para el solidario. Para terreno se concede el 30% y para oficina hasta el 60%.

Para acceder a este préstamo, el afiliado debe completar por lo menos 10 puntos, calculados de la siguiente manera:

- a. Un punto por cada año de aportes sin duplicarlo con los aportes simultaneos (mínimo 48 imposiciones mensuales).
- b. Cuatro puntos por el conyuge.
- c. Dos puntos por cada hijo menor de edad o por cada hijo mayor de edad incapacitado permanentemente para el trabajo.
- d. Un punto por todas las demás cargas familiares determinadas en el Art. 52 de la Ley de Impuesto a la Renta y que consten en la última declaración recibida por el Ministerio de Finanzas.
- e. Dos puntos por terreno propio del petionario, de su con yuge o de la sociedad conyugal, destinado a la construcción de vivienda, oficina, consultorio, taller o local de trabajo, cuando la inversión del crédito se realice en dicho terreno (Art. 9 de la Resolución 499).

El plazo, según la edad del afiliado puede ser de 10, 15, 20, 25 o 30 años con el sistema de amortización gradual, que se pagará mediante dividendos mensuales constantes o crecientes -

(quincenalmente). Tendrán seguro de desgravamen para lo cual se pagará una prima anual del 1.6% del valor del préstamo.

El IESS otorgará a sus asegurados activos, jubilados y beneficiarios y a los cotizantes y beneficiarios de las Cajas Militar y Policial, préstamos hipotecarios hasta por una cantidad igual a cien veces el promedio mensual de los últimos seis sueldos o salarios sobre los que hubieren aportado, o por un monto igual a cien veces la pensión vigente, con los máximos señalados anteriormente. Sobre estos préstamos cuando son individuales se cobrará el interés del 12% anual hasta la suma de \$ 1'500.000,00 y el excedente de este valor hasta \$ 2'000.000.

Se puede comprometer mensualmente para el pago de las amortizaciones, hasta un valor equivalente al 40% del promedio de los últimos seis meses de sueldos o de la última pensión.

Finalmente y como un dato que lo analizaremos posteriormente, se debe indicar que el IESS, desde el año de 1970 ha concedido por sobre los 110.000 préstamos hipotecarios.

Para 1977 el monto máximo de los préstamos individuales era de \$ 400.000,00 y su forma de pago mediante dividendos constantes; en 1981 se elevó a \$ 850.000,00 y se implementó el sistema de dividendos crecientes; en 1983 fue de \$ 1'200.000,00 y desde mediados de 1985 se elevó a \$ 2'000.000,00.

De cualquier manera, desde su conformación hasta nuestros días, el que hoy es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ha sufrido una serie de transformaciones, algunas de ellas no siempre positivas, y no solamente en lo que a su estructura orgánica se refiere, sino también en cuanto a la modalidad de concesión de prestaciones y servicios a sus beneficiarios, cambios que entre otras causas se han debido al manejo político de los gobernantes de turno que han visto en este aspecto la posibilidad de utilizar a la entidad para disminuir las presiones socia

les existentes sobre sus administraciones, dando paso a reformas que sin contar con la contraparte técnica y financiera, han caído en el plano de una simple demagogia. Igual proceder han tendido algunos dirigentes políticos inescrupulosos, que han causado al IESS más de una vez, momentos de gran inestabilidad administrativa y económica como por ejemplo la que actualmente se vive. Hablar de la "crisis del IESS" ya ha llegado a ser un lugar común para los ecuatorianos, que muchas veces no comprendemos la verdadera magnitud de esta situación y que en caso de no darse correctivos enérgicos e inmediatos a las raíces y efectos de esta crisis, nos veremos irremediabilmente en el caso de lamentar en poco tiempo más, la pérdida de sesenta años de lucha y trabajo de la sociedad ecuatoriana, por lograr un adecuado nivel de protección social, que basado en los principios de la solidaridad y la universalidad nos permitan por este medio entre otros arribar a un Estado en el cual finalmente impere la tan requerida "justicia social", uno de los objetivos nacionales permanentes del Ecuador, cuya consecución y mantenimiento es una obligación histórica e ineludible de la actual sociedad ecuatoriana representada por su Estado y sus diferentes expresiones del poder.

## C A P I T U L O    I I

### 2. LA SOCIEDAD Y LA VIVIENDA

#### 2.1. LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO EN EL ECUADOR

##### 2.1.1. La vivienda una necesidad vital y un problema social.

*La vivienda al igual que la alimentación, la salud, la educación, el vestido, etc., constituye una de las necesidades vitales que el hombre debe satisfacer para poder desarrollar en forma integral sus actividades sociales, culturales y biológicas.*

*La vivienda es pues una de las manifestaciones de un proceso socio-económico y político causado por una necesidad vital de los miembros de una sociedad, según las relaciones que se establezcan de acuerdo al papel que cada uno desempeñe dentro del proceso productivo, ya que es por este proceso productivo que los hombres se asocian y forma los conglomerados sociales.*

*La vivienda es pues una necesidad social y una necesidad vital.*

*La necesidad vital es básicamente la misma para todos, difiere solamente en su satisfacción de acuerdo a propias características que vienen dadas por el sistema de producción, lo que le convierte en una necesidad social.*

*Esta necesidad vital, naturalmente ha sufrido una gran transformación de acuerdo a la evolución de la sociedad, partiendo desde el simple refugio diario dado por la condición de nómadas hasta cuando con la transformación en agricultores, aquellos individuos primitivos se constituyen en habitantes esta-*

bles de pequeñas aldeas (sedentarios), que se dedicaron a diversos tipos de actividades productivas. En su economía de subsistencia se imponía una repartición igualitaria de vivienda, vestido y alimentación,

Con la aparición del intercambio de productos comienza a desarrollarse la propiedad privada de animales, utensilios y vivienda, apareciendo de hecho la desigualdad patrimonial en favor de jefes y caudillos militares y sacerdotes que fueron aprovechando y apoderándose del patrimonio colectivo. La aristocracia minoritaria fue imponiéndose a la masa. En este momento histórico requieren de una vivienda diferente que además cumplan con un papel de fortaleza. Desde ese entonces toda la historia de la humanidad se convierte en la historia de la lucha de clases, siendo una de sus manifestaciones la forma de satisfacer sus necesidades.

Con el desarrollo del Capitalismo, se agudiza el problema de la vivienda como una necesidad social ya que las ciudades se extienden tomando zonas que estaban destinadas a la producción agrícola, crecimiento producido por la presión demográfica ejercida en estas ciudades, por crecimiento vegetativo y por inmigraciones. Esta circunstancia crea una demanda muy superior a la oferta de bienes raíces, por lo cual los arrendamientos se convierten en una actividad productiva que da lugar a la llamada renta de la tierra, lo que provoca la movilidad física dentro de las ciudades. En los centros aparecen los tugurios y en la periferia los suburbios, que son ocupados justamente por grupos sociales no favorecidos en el proceso productivo, y que demandan la satisfacción de su problema de vivienda que al no poder ser satisfecho oportuna y adecuadamente, lo convierten en un problema de orden social.

#### 2.1.2. La vivienda un problema económico.

Si partimos de la idea de que la vivienda es un

producto que circula a través del mercado, es decir que es - creada para obtener ganancia, tendrá pues el carácter de un - bien de cambio (mercancía) y no un bien de uso. Es decir, entra en un proceso de comercialización en la cual sus agentes se benefician de las ganancias productivas en sus distintas e tapas de ejecución, comenzando desde el costo del suelo, la construcción y la plusvalía generada.

La situación anterior hace que irremediablemente se produzca un proceso especulativo, que dificulta cada vez más, que las grandes mayorías accedan a la solución de su problema de vivienda.

Esta circunstancia se ve agravada por el hecho de que los pro motores de vivienda, no encuentran atractivo sino muy eventual mente, construir para la clase proletaria y para la pequeña - burguesía ya que no resulta tan rentable como construir para las clases más pudientes,

Por otro lado, los terratenientes urbanos aspiran a sacar a sus "terrenos de engorde" el mejor provecho posible ya que - gracias a una escasez ficticia se resisten a venderlos a no - ser a precios exorbitantes, reforzándose de esta manera la crisis en la producción de vivienda.

Si a lo anterior agregamos la caótica situación en cuanto a producción de materiales de construcción y su incorporación a la edificación, con grandes índices de desperdicio y falta de optimización, que afectan el costo final del producto vivienda concluiremos que el problema de la vivienda es también y de manera básica un problema económico, más aún si tomamos en consideración la incidencia del "costo del dinero" en su fi - nanciamiento y la posibilidad de dotación de suficientes cap itales para este efecto.

Esta circunstancia produce el hecho de que, al acumularse la

población en las ciudades a mayor velocidad de la posible edificación de vivienda para ellos, se convierten en fáciles presas de los dueños de inmuebles, pagando arriendos que no significan otra cosa que un tributo a la estructura social imperante.

### 2.1.3. La vivienda un problema de decisión política

Para ninguno de nosotros es desconocido, y sin entrar todavía al análisis del aspecto cuantitativo, la situación dramática que el problema de la vivienda representa en toda su amplia magnitud, y las implicaciones de orden social que representa.

Siendo los sectores de más bajos ingresos los que acumulan la mayor parte del déficit; son precisamente estos sectores los que tienen mayores índices de crecimiento, y los que viven en peores condiciones. Los sectores alojados en tugurios no solo representan un candente problema social y de desarrollo urbano, también significa una gran pérdida de capital humano y aún económico que soporta toda la sociedad; aumentan los costos en salud, en educación, en prevención de la delincuencia, etc., ya que la vivienda además de sus características especiales dentro del contexto del desarrollo nacional, provoca en el hombre un bienestar familiar de apreciables resultados positivos, contribuye a reivindicar su condición de persona y a aumentar su capacidad productiva, creadora y cultural y como consecuencia lógica a disminuir sus tensiones sociales.

Es decir que el problema habitacional es un problema de actitud, de política en el más alto sentido, ya que tiene que ver con los más grandes problemas esenciales de un país: ordenamiento de las migraciones, ocupación de la mano de obra, definición sobre la planificación del desarrollo físico e indudablemente con el mejoramiento social de la población.

Por lo tanto, la vivienda es pues y por sobre todas las cosas un problema de orden político y como tal, reclama en sus urgencias su propio orden de prioridades, cuya acertada solución además de dar el más alto beneficio social, habrá de implicar un óptimo uso de las inversiones, constituyéndose en un problema popular y nacional y como tal se inserta en el cuadro del desarrollo, dentro del contexto de la planificación integral y esto solo se logrará con la intervención directa del Estado.

En conclusión, será el Estado el que debe decidir sobre las estrategias para atacar el problema de la vivienda, sobre la base de que si es el trabajo del hombre el que genera riqueza, es lógico que esta se revierta en beneficio de aquel.

#### 2.1.4. El proceso de urbanización en el Ecuador

Por efectos de los intereses de orden económico de los conquistadores, en lo que hoy constituye el territorio del Ecuador, se consolidó una concentración o regionalización urbana que iniciándose bajo influencias de urbanización peninsular se ha mantenido hasta nuestros días, pudiéndose distinguir las siguientes zonas:

- a. La cuenca hidrográfica del Río Guayas con su centro en la ciudad de Guayaquil.
- b. La zona central de Manabí con sus principales centros en Manta y Portoviejo.
- c. La zona Central Nacional, con su centro en Quito.
- d. La zona Austral con sus centros en Cuenca y Loja.
- f. Zona norte con su centro en Tulcán.
- g. Zona Oriental con sus centros en Puyo, Tena, Macas y Zamora.

Naturalmente que con el tiempo, esta zonificación se ha visto



modificada por la aparición de importantes centros urbanos que responden a otras condiciones (Santo Domingo, Quevedo, Milagro, etc.) pero que en su desarrollo urbano siguen el mismo esquema que lo veremos posteriormente de manera general.

Dentro de estas zonas, Quitapor por ser el centro político administrativo y Guayaquil por ser un centro comercial y agrícola, adquieren dimensiones superlativas con respecto al resto de centros poblados del país, característica muy propia de los países latinoamericanos.

A raíz de la I Guerra Mundial el eje del Capitalismo pasa a los Estados Unidos de América y las relaciones de dependencia de los países latinoamericanos y de hecho del Ecuador, se expandieron e incrementaron. Al interior las fuerzas socio-económicas dominantes se consolidaron en sus respectivas áreas: los terratenientes en la sierra y los agroexportadores en la costa, grupos que como ya hemos visto anteriormente, inclusive llegaron en ciertas circunstancias a ponerse en abierta pugna.

Por efectos de la crisis del cacao producida en los primeros años de la década de los 20, miles de obreros despedidos masivamente de las plantaciones se refugiaron en las ciudades, especialmente en Guayaquil, en donde comenzó a formarse un evidente suburbio. A esta situación debe sumarse el fenómeno de la migración campesina serrana, que llega a la ciudad en busca de una posibilidad de ascenso social.

Esta última situación es incentivada por el robustecimiento de la clase medio provocada por la revolución reformista de 1925, de la cual ya se habló en el primer capítulo.

La crisis del Sistema Capitalista de los años 30 produjo nuevamente una baja en las exportaciones y, de hecho la cesantía de los obreros de las plantaciones, muchos de los cuales eran

de procedencia serrana y que habían emigrado a la costa a raíz de la Ley de Supresión de Prisión por Deudas (Gobierno de Baquerizo Moreno, 1916-1920), campesinos serranos que sumados a los costeños, nuevamente se refugiarían en Guayaquil en su mayoría y en otras ciudades en menor grado.

En esa época, el proceso de industrialización del país es incipiente y su influencia en el proceso de urbanización es muy limitado.

La década de los años 50 es cuando, con mayor importancia se inicia el proceso industrial en el Ecuador, el mismo que se ve incrementado en los años 60 con la expedición de las leyes de fomento industrial. Este proceso se desarrolla en un marco de gran dependencia, básicamente frente a los Estados Unidos de donde se provee la tecnología, materias primas y capital.

Paralelamente se inicia en el Ecuador otra etapa del desarrollo del monocultivo, esta vez referida al banano y cuyo auge llegó a su climax en el año 1965, en el cual representó el 40% de la producción agrícola del país. Esta nueva etapa, vuelve a provocar un cambio en la situación urbana de nuestras ciudades ya que por un lado se produce nuevamente una migración sierra costa y porque esta incide definitivamente en el crecimiento acelerado de ciudades que se encuentran cerca de los más importantes centros de producción del banano como son: Quevedo, Machala, Esmeraldas, Pasaje, Milagro, Guayaquil, en su orden, ciudades que para el período intercensal 1950-1962 superan la tasa de crecimiento poblacional del país que a la época era del 5.14% para el período. Esta tendencia de crecimiento también se mantiene más alta en relación a la tasa de crecimiento poblacional en el siguiente período intercensal (1962-1974) que "apenas" alcanza el 4.47% como media.

A esta situación debe añadirse ciertas otras circunstancias

que aceleraron el proceso migratorio rural urbano.

- Reforma Agraria, que por su concepción parcial del problema expulsó miles de campesinos de los campos a las ciudades.
- Ley de abolición del trabajo precario en el campo (1970) - que también produjo el éxodo de campesinos a las ciudades.
- Fenómenos naturales; sequías (Loja y Manabí) inundaciones, plagas, etc. que incidieron importantemente en el abandono del campo.
- Tecnificación de los procesos agropecuarios que generaron una baja en la utilización de mano de obra en el campo.

Como se puede concluir, la migración de la población rural hacia las ciudades en el Ecuador como en muchos países en "vías de desarrollo" se presenta con características alarmantes, - pues no se debe a un verdadero proceso de industrialización que atrae, sino básicamente por el deterioro de vida en su lugar de origen, esto es en el campo. Esta tendencia se ha mantenido y aún incrementado en los últimos años como podemos apreciar en el cuadro siguiente:

---

T A B L A    N<sup>o</sup> 3

LA POBLACION URBANA EN EL ECUADOR

---

AÑO	1950	1962	1974	1986*	1988*
PORCENTAJE	28.5	36.0	41.4	52.8	54.2

\* Estimación según datos del INEC (Proyección de la Población Ecuatoriana)

---

ELABORACION: Autor

---

Estos datos rebasan en mucho todas las previsiones que sobre la materia realizaron los diferentes organismos encargados del

problema. Las implicaciones que este proceso de urbanización de nuestra población tiene para nuestras ciudades, es fácilmente deducible y se lo puede resumir en lo siguiente:

- El proceso migratorio más el alto índice de crecimiento poblacional y el aumento de la esperanza de vida derivada de un mejoramiento relativo de las condiciones médico-asistenciales provoca un incontrolado aumento de la población de las ciudades.
- Incremento en el déficit de dotación de servicios y de hecho del déficit de vivienda.
- Escasez de fuentes de trabajo, aumento del subproletariado, subempleo.
- Formación de barrios marginales tugurización del centro de las ciudades.
- Especulación en el costo del suelo urbano, de la vivienda y de arrendamientos.
- Alto costo de dotación de servicios públicos.
- Crecimiento inarmónico de las ciudades (polarización).
- Ruralización del medio urbano.
- Aumento de problemas sociales (delincuencia, hacinamiento, promiscuidad, desocupación, invasiones de terrenos, etc.)
- Restricción en las normas mínimas de urbanización.
- Desequilibrios ecológicos.

Como conclusión de este tema podemos decir que en las últimas dos décadas las ciudades del Ecuador han crecido más rápidamente que en los cuatrocientos años anteriores, exigiendo respuestas al Estado sobre los problemas generados por esta situación, respuestas que en el mejor de los casos han sido débiles y descoordinadas con acciones que han tratado de paliar el problema, más con un criterio demagógico que con un criterio técnico. En efecto, los verdaderos aspectos cualitativos y cuantitativos del déficit de vivienda producido, han continuado recibiendo el tratamiento parcial de los organismos estatales, a pesar de que ya se ha formado una sólida con

ciencia nacional, en el sentido de que el problema de la vivienda es un problema estructural, que no puede ser resuelto por mecanismos tradicionales tanto desde el punto de vista legal y financiero, cuanto desde el punto de vista técnico.

En lo que se refiere al IESS, hemos visto anteriormente que a pesar de no ser uno de sus objetivos el tratamiento del problema de la vivienda, sin embargo es de anotarse por lo pronto que, habiéndose decidido desde su formación a enfrentar este requerimiento social de sus afiliados, a pesar de los incuestionables logros alcanzados, sin embargo su acción institucional no se ha enmarcado en una racionalización y optimización de su ejecutoria que hubiese permitido a miles de afiliados, un aprovechamiento más eficiente, intensiva y extensivamente de esta particular política de vivienda. Naturalmente que para esta situación haya ocurrido existen múltiples causas, que serán motivo de otro análisis, pero entre las cuales lamentablemente no deja de estar, presente en algunos casos, el grado de demagogia y de improvisación de quienes a su tiempo debieron afrontar con responsabilidad el manejo institucional.

## 2.2. LA SITUACION DEMOGRAFICA Y LA POBLACION AFILIADA

### 2.2.1. Situación Poblacional General

El rápido crecimiento poblacional del país y su ubicación en los centros urbanos, fenómeno producido con gran incidencia en los últimos años, ha producido la hipertrofia de los dos grandes polos de desarrollo que son Guayaquil y Quito, a más de un crecimiento ostensible en otros centros urbanos menores, pero que acusan un preocupante nivel que se incrementará con el tiempo. Para ejemplificar señalaremos en el cuadro siguiente el fenómeno que se producirá en los próximos años a nivel de las diez ciudades más pobladas del Ecuador, según las estimaciones realizadas por el INEC.

T A B L A N<sup>o</sup> 4

CRECIMIENTO POBLACIONAL POR CIUDADES\*

C I U D A D	1982	1988	1995	% 88-95
GUAYAQUIL	1'272.014	1'635.228	2'125.421	29.96
QUITO	918.674	1'186.416	1'549.417	36.47
CUENCA	161.516	209.878	276.048	32.05
MACHALA	111.450	151.481	208.640	37.74
PORTOVIEJO	108.325	148.780	207.552	39.86
MANTA	106.087	142.397	193.984	35.91
STO. DOMINGO	72.431	111.528	173.792	55.85
ESMERALDAS	95.695	125.595	166.790	32.80
AMBATO	106.969	129.836	157.826	21.70
MILAGRO	81.537	107.418	143.666	33.64
	2'773.172	3'948.557	5'202.136	31.76

\* Zona Urbana

FUENTE : INEC. *Proyecciones de la Población Ecuatoriana*  
 ELABORACION: Autor

En el cuadro anterior se puede apreciar que las diez ciudades que actualmente tienen más de cien mil habitantes (según proyecciones del INEC) para 1995, esto es para dentro de siete años, experimentarán un crecimiento poblacional acelerado que en la mayoría de los casos se encuentra alrededor de un índice promedio del 5% anual. Dentro de este grupo especial mención debe hacerse del caso Santo Domingo de los Colorados, Portoviejo y Quito que supera sensiblemente la cifra antes señalada.

La población de estas diez ciudades crecerá de ahora a 1995 en un porcentaje de 31.76%, esto es a una tasa promedio del

4.54% anual.

T A B L A N<sup>o</sup> 5

RELACION POBLACION URBANA NACIONAL Y POBLACION  
DE LAS DIEZ CIUDADES CON MAS DE 100.000 HBTES.

	1982	1988	1995	% 88-95
POBLACION URBANA NACIONAL	4'225.653	5'529.409	7'237.242	30.89
POBLACION CIUDADES + 100.000 HBTES.	2'773.172	3'948.557	5'202.136	
PORCENTAJE	65,63%	71,40%	71,90%	

FUENTE : INEC Proyección de la Población Ecuatoriana

ELABORACION: Autor

T A B L A N<sup>o</sup> 6

RELACION POBLACION NACIONAL Y POBLACION DE  
LA DIEZ CIUDADES CON MAS DE 100.000 HBTES.

	1982	1988	1995
POBLACION NACIONAL	8'606.116	10'203.722	12'314.210
POBLACION CIUDADES + 100.000 HBTES.	2'773.172	3'948.557	5'202.136
PORCENTAJE	32.22%	38.69%	42.24%

FUENTE : INEC. Proyección de la Población Ecuatoriana

ELABORACION: Autor

En los dos cuadros anteriores se puede identificar claramente la tendencia de la población a ubicarse en los centros urbanos y de estos, en los centros que tienen un mayor índice de

crecimiento. En efecto la población urbana total en 1995, representará el 58.77% de la población nacional y la población asentada en las diez ciudades más grandes significará el 42.24% de la población nacional; esto significa que estas diez ciudades tendrán en 1995 el 71.90% de la población urbana del país, tal como se indica en la tabla N° 5. Actualmente ya es el 71.40%.

Guayaquil y Quito actualmente tienen el 51% de la población urbana del país y el 28.62% de la población total. (en 1950 representaban el 15%, en 1962 representaban el 19% y en 1974 el 22%).

Todo este análisis tiene la intención de demostrar objetivamente el resultado del proceso de urbanización en el país, al cual nos hemos referido anteriormente, y evidenciar señalando inclusive las ciudades más afectadas, el desigual desarrollo urbano producido en ellas. La gran dinámica poblacional de estas ciudades se da por lo tanto por la incapacidad del agro de seguir absorbiendo la población creciente y producir la gran corriente migracional campo-ciudad, característica que sumada al crecimiento demográfico por efectos de altas tasas de natalidad y una baja en las tasas de mortalidad y un relativo desarrollo industrial, han producido la situación descrita, con todas las implicaciones que esto trae consigo y que son fáciles de inferir.

### 2.2.2. Población Afiliada al IESS

La situación poblacional general, incide de manera directa en la distribución de la población afiliada al IESS, ya que esta, está en relación directa con la ubicación de las fuentes de trabajo, origen de la afiliación al sistema de Seguro Social. Esto implica también una distribución espacial de los requerimientos de prestaciones y servicios que brinda el IESS a sus beneficiarios.



Pese a los significativos logros de los últimos años el IESS no ha podido extender en un porcentaje satisfactorio la cobertura a la población ecuatoriana como se puede apreciar en la tabla siguiente: (1)

T A B L A N<sup>o</sup> 7

POBLACION AMPARADA POR EL IESS 1/. AÑOS 1981-1986

AÑO	AFILIADOS AL SEGURO GENERAL Y ESPECIAL	PENSIONISTAS	DERECHO HABIENTES S.S.C.	TOTAL POBLACION AMPARADA
1981	585.397	84.406	111.522	781.325
1982	616.434	87.728	120.516	824.678
1983	648.446	97.980	205.116	951.542
1984	681.434 2/.	102.883	305.822	1'090.139
1985	715.396 2/.	106.452	389.806	1'211.654
1986	750.334 2/.	109.827	434.034 3/.	1'294.195

1/. No se incluye Cajas Militar y Policial

2/. Estimada.

3/. Provisional

FUENTE : Departamento de Investigación Global y Estadística de la DAMA\*, SSC, Departamento de Prestaciones.

ELABORACION : Departamento de Investigación Global y Estadística de la DAMA.

El cuadro anterior nos demuestra que la población amparada por el régimen de Seguridad Social, constituye un porcentaje que

(1) s/f. Memoria Institucional 1986.

\* Dirección de Asesoría Matemático Actuarial del IESS.

bien podría ser mejorado con un adecuado sistema de aplicación de la Ley de Seguro Social Obligatorio, ya que como se ve en la tabla siguiente, los índices en relación a la población general son relativamente bajos.

Es necesario sin embargo advertir que dentro de esta población amparada, se encuentra un significativo grupo de "derechohabientes del Seguro Social Campesino, que es el único que funciona con extensión de la protección a la familia. En este grupo se incluyen pues los Jefes de familia (afiliados) y sus familiares; esta situación hace necesario que en el cuadro siguiente se realice esta diferenciación.

---

T A B L A      N<sup>o</sup> 8  
POBLACION GENERAL DEL PAIS Y POBLACION AMPARADA POR EL IESS

---

AÑO	POBLACION TOTAL PAIS	POBLACION AMPARADA	% POBLACION AMPARADA/TOTAL
1981	8'361.285	781.325	9.46
1982	8'606.116	824.678	9.58
1983	8'857.444	951.542	10.73
1984	9'114.866	1'090.139	11.95
1985	9'377.980	1'211.654	12.90
1986	9'647.107	1'294.195	13.41

---

FUENTE : INEC. Proyección de la Población Ecuatoriana  
Memoria Institucional 1986.

ELABORACION: Autor

---

Se denota una clara tendencia del IESS a ampliar su cobertura en relación a la población total, pero es necesario acotar que una gran incidencia en esta ampliación, está dada por la incorporación de vastos sectores pertenecientes al Seguro Social -

*Campesino, como se puede apreciar en la siguiente tabla.*

T A B L A N<sup>o</sup> 9

CRECIMIENTO DE LA POBLACION AFILIADA AL SEGURO GENERAL  
Y ESPECIAL, ASI COMO LA AMPARADA POR EL S.S.C. 1/.

AÑO	AFILIADOS AL SEGURO GENERAL Y ESPECIAL	INDICE	DERECHO HABIENTES S.S.C.	INDICE
1981	585.397	100.00%	111.522	100.00%
1982	616.434	105.29%	120.516	108.10%
1983	648.446	110.76%	205.116	184.68%
1984	681.434 2/.	116.41%	305.288	274.77%
1985	715.396 2/.	122.22%	389.806	350.45%
1986	750.343 2/.	128.20%	434.034 3/.	390.99%

1/. No se incluye las Cajas Militar y Policial  
2/. Estimada  
3/. Provisional

FUENTE : Memoria Institucional 1986

ELABORACION: Autor

*El crecimiento del grupo afiliado al Seguro General y Especial, a partir de 1981 hasta 1986 (últimos datos existentes) experimentó un crecimiento del 28.20%, mientras que en igual período, la población amparada por el Seguro Social Campesino ha experimentado un crecimiento del 290.99%. Para complementar esta información, vale la pena señalar que en el mismo período la población total amparada por el IESS creció en un 65.68% y la población total del país creció en un 15.38%. Según las tendencias existentes, para 1988 esta diferencia resultará aún más evidente. De igual manera, el índice de crecimiento de los pensionistas en el mismo período (1981-1986) experimentó un crecimiento del 29.48%.*

Es necesario resaltar sin embargo que las prestaciones que el IESS concede al Jefe de Familia afiliado al Seguro Social Campesino, así como a sus familiares, no son las mismas que gozan el resto de los afiliados al IESS (Ver 1.2.2.). Para tener una idea más clara de la incidencia de las acciones del IESS con respecto a la población, debemos referirnos también a que la cobertura del IESS a sus afiliados cotizantes y pensionistas (excluidas las Cajas Militar y Policial) que llegan para 1986 a 944.710 personas, en relación a la población económicamente activa del país, esto es 3'238.350 habitantes, significa el 29%. En relación a la población total amparada significa el 39.96%.

Las cifras anteriores nos obligan a pensar en que todas las acciones que el IESS implemente para su manejo legal, administrativo, financiero, prestacional, etc. tienen una verdadera trascendencia nacional, por el amplio sector social protegido. También se evidencia que se quiere aplicar un verdadero régimen de Seguridad Social a nivel nacional, basado en los principios de solidaridad y universalidad, el IESS debe propender a ampliar su cobertura a vastos sectores poblacionales actualmente desprotegidos.

La población amparada por el IESS se encuentra distribuida en todo el territorio nacional, adscrita en las ocho Direcciones Regionales en las cuales se ha subdividido el IESS para su manejo administrativo. Estas son:

- DIRECCION REGIONAL 1: Pichincha, Esmeraldas, Cotopaxi y Napo
- DIRECCION REGIONAL 2: Guayas, El Oro, Los Ríos, Galápagos\*
- DIRECCION REGIONAL 3: Azuay, Cañar, Morona Santiago

---

\*Actualmente se halla conformada legalmente la DIRECCION REGIONAL N° 9, constituida por la provincia de El Oro, pero no se encuentra implementada, por lo cual nos seguiremos refiriendo a las ocho iniciales.

DIRECCION REGIONAL 4: Tungurahua, Pastaza  
DIRECCION REGIONAL 5: Chimborazo y Bolívar  
DIRECCION REGIONAL 6: Manabí  
DIRECCION REGIONAL 7: Loja y Zamora Chinchipe  
DIRECCION REGIONAL 8: Imbabura y Carchi

---

T A B L A N° 10  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION AMPARADA POR  
EL IESS POR DIRECCIONES REGIONALES (1986)

---

	POBLACION AMPARADA	PORCENTAJE
DR-1	451.247	34.85%
DR-2	333.178	25.75%
DR-3	143.177	11.06%
DR-4	45.604	3.54%
DR-5	85.690	6.63%
DR-6	114.767	8.86%
DR-7	53.373	4.13%
DR-8	<u>67.159</u>	<u>5.18%</u>
T O T A L :	1'294.195	100.00%

---

FUENTE : Memoria Institucional 1986

ELABORACION: Autor

---

En la DR-1 constan trabajadores de todo el país, cuyos patronos aportan en Quito. De la tabla anterior podemos sacar las siguientes conclusiones:

Siguiendo la tendencia de la distribución poblacional general del país vemos que la incidencia de las ciudades más pobladas, repercute también en relación a las Regiones en las cuales existe una mayor concentración de afiliados, beneficiarios y derechohabientes:

- DR-1 Quito, Esmeraldas, Santo Domingo de los Colorados
- DR-2 Guayaquil, Machala, Milagro
- DR-3 Cuenca
- DR-6 Portoviejo y Manta
- DR-5 Riobamba, pero con gran incidencia de la población rural de las provincias de Chimborazo y Bolívar.
- DR-8 Gran población rural en las provincias de Imbabura y Carchi.
- DR-7 Incidencia de la población rural.
- DR-4 Es la región menos poblada.

Las DR-1 y DR-2 agrupan al 60.60% de la población amparada de todo el país y las provincias de Guayas y Pichincha tienen el 48.52% de toda la población protegida nacional (27,49% y 21,03% respectivamente).

Es necesario señalar como una característica, que son precisamente estas dos Regiones (1 y 2), más la DR-4 las únicas en las cuales la población del Seguro General y Especial más, los pensionistas, es mayor que la población de derechohabientes - del Seguro Social Campesino (rural), a pesar de que en la DR-1 se presenta una importante población rural en las provincias de Cotopaxi, Esmeraldas y Napo, pero que por su limitado volúmen frente a la provincia de Pichincha, no logran modificar la característica antes citada.

Sin la influencia del Seguro Social Campesino, y solo para indicar la tendencia de distribución poblacional por regiones, señalaremos en la siguiente tabla la situación de la pobla - ción afiliada al Seguro General y Especial.

Pero también es necesario comprobar la relación existente entre la población total de estas Direcciones Regionales y la población afiliada, a fin de establecer índices de cobertura tal como se indicará en la subsiguiente tabla (tabla N° 12).

T A B L A N<sup>o</sup> 11  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION AFILIADA AL SEGURO  
GENERAL Y ESPECIAL POR REGIONES (1986)

	POBLACION AFILIADA	PORCENTAJE
DR-1	311.697	41.48
DR-2	243.759	32.48
DR-3	61.073	8.15
DR-4	24.550	3.29
DR-5	22.160	2.97
DR-6	42.388	5.67
DR-7	20.178	2.70
DR-8	24.529	3.28
	750.334	100.00

FUENTE : Memoria Institucional 1986

ELABORACION: Autor

T A B L A N<sup>o</sup> 12  
RELACION POBLACION GENERAL - POBLACION AFILIADA\*  
POR REGIONES (1986)

	POBLACION GENERAL	POBLACION AFILIADA	INDICE
DR-1	2'472.060	311.697	12.58%
DR-2	3'434.222	243.759	7.00%
DR-3	797.288	61.073	7.66%
DR-4	412.853	24.550	5.95%
DR-5	533.970	22.160	4.15%
DR-6	1'039.408	42.388	4.07%
DR-7	432.274	20.178	4.66%
DR-8	424.306	24.529	5.78%

\* Al Seguro General y Especial

---

FUENTE : INEC "Proyección de la Población Ecuatoriana"  
Memoria Institucional 1986  
ELABORACION: Autor

---

La incidencia de Quito dentro de la DR-1, como centro administrativo y de gestión es definitivamente preponderante, lo que sumado al registro de afiliados de provincias en la DR-1 porque sus patronos aportan en Quito, hacen de esta Región la más importante dentro del IESS.

La DR-2 y DR-3 aproximadamente tienen el mismo índice de cobertura, pero hay que tomar en consideración la enorme población afiliada de la primera.

Las otras Regiones, quizá con excepción de la DR-6 que sobresale, mantienen un equilibrio entre ellas.

Los análisis anteriormente realizados nos ratifican que en lo que se refiere a la población amparada por el IESS, podemos encontrar una similitud de comportamiento con el de la población general, esto es básicamente: Una concentración urbana importante, y la densificación de esta población, como consecuencia lógica, en los grandes polos de crecimiento del país, Quito y Guayaquil, seguidos muy de lejos por los otros centros urbanos.

### 2.3. REQUERIMIENTOS SOCIALES DE LA POBLACION URBANA

Para efectos de orientar este trabajo al tema propuesto, necesariamente debemos referirnos a la incidencia que la distribución espacial de la población urbana tiene en el país, ya que la acción que el IESS ha desplegado y puede desplegar en materia de vivienda, está referida únicamente a este sector poblacional, asiento de la casi totalidad de los po



bles beneficiarios de este servicio, tal como lo contemplan las normas legales vigentes.

Esta concentración urbana de la población requiere una serie de solicitudes sociales al aparato estatal (y dentro del mismo el IESS, sin desestimar su autonomía constitucionalmente consagrada) en diferentes campos, las mismas que de alguna manera tendrán que ser resueltas, si se demuestra una intención de buscar la implantación de un sistema que propicie la justicia social, el desarrollo integral y armónico, y por ende la integración nacional del país, características indispensables en la búsqueda del bien común para nuestro pueblo. Señalaremos las necesidades más importantes.

Se requerirá la dotación de cerca de 900.000 viviendas que garanticen condiciones de confort y dignidad mínimas para nuestra población, en función de determinar especificaciones también mínimas no en el sentido cuantitativo (Plan Techo) sino más bien en el aspecto cualitativo. Este tema será desarrollado más adelante.

La problemática de la vivienda, viene aparejada de una serie de situaciones adicionales de diferente especie: económica - (financiamiento) legales (tenencia de la tierra) técnicas - (sistemas de diseño y sistemas constructivos) administrativas (gestión institucional). Hablar de vivienda además trae consigo la necesidad de hablar de urbanización, dotación de servicios de infraestructura, (canalización, agua potable, teléfonos, viería, etc.); servicios de equipamiento urbano (educación, salud, recreación, transporte, intercambio comercial, etc.); cuyos elementos por si ya constituyen problemas de complejidad y magnitud muy grandes que se enfrentan a las reales posibilidades de solución que se proponen por parte de las entidades encargadas de ello, creando conflictos de muy difícil solución, especialmente en la situación actual, en la que se desenvuelve la economía nacional.

## C A P I T U L O    I I I

### 3. ACCIONES DEL IESS FRENTE AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

*Siendo la vivienda un problema complejo, el IESS en su tratamiento ha tenido que desplegar acciones en múltiples campos, acciones que no siempre han tenido el éxito esperado, pero que en todo caso son susceptibles de optimización tendiendo en todo caso a la satisfacción de los siempre crecientes requerimientos de una población esperanzada en la solución de su problema social.*

#### 3.1. MARCO JURIDICO

*Se ha dicho, y así lo manifestamos anteriormente en este trabajo, que la vivienda es una necesidad social vital. También hemos dicho que no es posible hablar de Seguridad Social si no involucramos dentro de este concepto la satisfacción del requerimiento de vivienda de la población protegida como uno de los múltiples aspectos que conforman la integridad del concepto, que no busca otra cosa que coadyuvar a la búsqueda del bien común a través de una gran dosis de justicia social. Es en función de esta consideración que el IESS ha incursionado, casi desde su creación en la atención de los requerimientos que en materia vivendística han ejercido sus afiliados.*

*El IESS para poder cumplir con sus principios doctrinarios, utiliza una importante parte del ahorro nacional, puesto a su custodia mediante la aportación de cotizaciones de afiliados y patronos. Al restar parte del ingreso del asegurado disminuye su consumo; así mismo al recibir la aportación patronal se disminuye las posibilidades de inversión. Estos aspectos aparentemente cuestionables, desaparecen cuando el IESS, administra estos fondos y los redistribuye en forma de prestaciones y servicios a la población cotizante, en aplicación a uno*

de los principios básicos de la Seguridad Social que es el de la solidaridad social.

Para cumplir con estos requerimientos, el IESS tiene que planificar la administración de sus recursos en el inmediato, mediano y largo plazo, proyectando su acción en base a cálculos actuariales que permitan definir los requerimientos financieros en función del tiempo, conformado lo que se conoce como la reserva matemática actuarial.

Estos criterios permiten definir los recursos que serán utilizados de inmediato y aquellos que se los solicitará a largo plazo. Estos últimos no pueden mantenerse ociosos sino que deberán en primer lugar salvaguardarse de los procesos inflacionarios y acrecentarse en función de un uso racional de los mismos (utilidades), que permitan inclusive atender otros requerimientos sociales de la población afiliada (servicios) para los cuales no ha cotizado y lo que es más importante, compensar la permanente subida del costo de las prestaciones que concede, mejorándolas cualitativa y cuantitativamente. Es pues necesario que el IESS, invierta los recursos económicos que no van a ser solicitados de manera inmediata. Entramos pues en una de las actividades más contravertidas del IESS, la correspondiente a las INVERSIONES.

### 3.1.1. El préstamo hipotecario del IESS, una inversión social

Las inversiones del IESS están normadas de manera específica por tres cuerpos legales vigentes en la Institución: a) La Ley del Seguro Social Obligatorio (Título VII "De las Inversiones"); b) Los Estatutos de las Cajas de Previsión (Título XX "De las Inversiones"); y en el Reglamento General de Inversiones de la Caja Nacional del Seguro Social (vigente con algunas reformas desde el 22 de agosto de 1946).

*El Art. 16 de la Ley del Seguro Social Obligatorio establece;*

*El Seguro Social protegerá a los trabajadores contra los riesgos de:*

- a. Enfermedad;*
- b. Maternidad;*
- c. Invalidez, vejez y muerte;*
- d. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;*
- e. Cesantía; y*
- f. Los otros cuyos seguros se establecieren posteriormente con financiación propia.*

*Las prestaciones correspondientes serán calculadas y otorgadas de acuerdo con esta Ley y los Estatutos.*

*Como se puede apreciar claramente, la concesión de préstamos hipotecarios de cualquier naturaleza ni aún para vivienda, no entran dentro del campo de las "PRESTACIONES" por no estar específicamente contemplados en la Ley y por no constituir un "riesgo" del cual el afiliado se protege mediante el pago de la respectiva cotización que lo sustente financieramente.*

*El título VII correspondiente a las Inversiones, establece en términos generales las condiciones que deberán tener las inversiones (seguridad, rendimiento, liquidez) sin especificar las mismas pero estableciendo que "...dando preferencia, en igualdad de condiciones, a las que garanticen mayor utilidad social y ayuden al desarrollo económico del país"<sup>1</sup>. Establece también "que el rendimiento promedial no sea inferior a la tasa de interés que haya servido de base en los cálculos actuariales"<sup>2</sup>.*

*No se hace ninguna relación específica a lo referente a los préstamos hipotecarios. El Art. 29 de los Estatutos del Ins-*

---

<sup>1</sup>Ley del Seguro Social Obligatorio; Título VII; art. 89.

<sup>2</sup>Op. Cit. art. 90.

tituto Ecuatoriano de Seguridad Social establecen exactamente las mismas prestaciones que el art. 89 de la Ley, sin que tampoco se incluya entre ellos, como no podría ser de otra manera, consideración alguna sobre vivienda o préstamos hipotecarios. Es necesario hacer esta aclaración porque es criterio generalizado, principalmente entre afiliados, tomar a este servicio del IESS como obligación del Instituto, de la cual no puede sustraerse.

Es en el art. 164 de los estatutos del IESS que al establecer las funciones de la Comisión de Crédito, entre otras se establece:

"b) Estudiar, calificar y resolver sobre las solicitudes de préstamos hipotecarios, a afiliados y beneficiarios, según las disposiciones del reglamento correspondiente.

c) Calificar las solicitudes de afiliados y adjudicarles los inmuebles y las edificaciones de la Caja...."<sup>3</sup>

Se habla pues en estas disposiciones legales del "reglamento correspondiente" para la concesión de préstamos. En el Título XI correspondiente al Seguro de Desgravamen Hipotecario, se hace relación general tanto a los préstamos hipotecarios, cuanto a la posibilidad de obtenerlos, pero sin lugar a especificidad alguna.

El art. 265 de este mismo cuerpo legal, establece iguales condiciones para las inversiones que las establecidas en los artículos 89 y 90 de la Ley, pero sin alusión a los préstamos hipotecarios. En el art. 269 se establece:

La Caja no otorgará préstamos a los afiliados que tuvieren menos de dos años de imposiciones, pero para la conce

---

<sup>3</sup>Estatutos del IESS, Capítulo IV; DE LA COMISION DE CREDITO; art. 164; literales b y c (parcial)

si<sup>o</sup>n de pr<sup>e</sup>stamos hipotecarios se necesitar<sup>o</sup>n por lo me - nos, cuatro a<sup>o</sup>os de imposiciones.

El Reglamento de Pr<sup>e</sup>stamos determinar<sup>o</sup> las condiciones pa - ra su otorgamiento".<sup>4</sup>

Por otro lado, en el art. 5<sup>o</sup> del Reglamento General de Inver - siones de la Caja Nacional del Seguro Social reza

"DE LA REPRODUCTIVIDAD EC<sup>O</sup>NOMICA O SOCIAL.- Con excepci<sup>o</sup>n de las cantidades que se determinaren para pr<sup>e</sup>stamos quiro - grafarios o hipotecarios a los afiliados, el IESS procura - r<sup>o</sup> que el monto restante de disponibilidades anuales se em - plee en inversiones de mayor reproductividad econ<sup>o</sup>mica o social".<sup>5</sup>

Se establece tambi<sup>e</sup>n que

". . . . . La construcci<sup>o</sup>n de barrios obreros o casas baratas para darlas en venta o arrendamiento a los afiliados, se realizar<sup>o</sup> preferentemente mediante convenios con los muni - cipios u otras entidades o empresas que garanticen correc - tamente las inversiones, en forma que las obras se efec - t<sup>u</sup>en por su cuenta y riesgo y el IESS otorgue los pre<sup>e</sup>sta - mos para su financiaci<sup>o</sup>n total o parcial. . . . ."<sup>5</sup>

El mismo Reglamento General de Inversiones, establece que:

"Art. 8<sup>o</sup>.- PROPORCION DE LAS INVERSIONES.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a trav<sup>e</sup>s de su Consejo Su - perior, procurar<sup>o</sup> que los grandes grupos de inversiones - constantes en los presupuestos anuales, se acomoden a las siguientes proporciones, en relaci<sup>o</sup>n a su volumen total:

Valores de rendimiento variable	30%
Valores fiduciarios	17%
Pr <sup>e</sup> stamos quirografarios e hipotecarios a afiliados	30%
Otras inversiones facultativas	23%" <sup>6</sup>

<sup>4</sup>Estatutos del IESS, Cap<sup>o</sup>tulo Xm T<sup>o</sup>tulo XV, DE LAS INVERSIONES, art. 269.

<sup>5</sup>Reglamento General de Inversiones de la Caja Nacional del Se - guro Social; art. 6<sup>o</sup>.

<sup>6</sup>Resoluci<sup>o</sup>n N<sup>o</sup> 328 de 12 de febrero de 1979 (Reforma).

El Art, 15 de este Reglamento, literal c) establece que

Los egresos obligados del seguro se clasificarán en tres grupos principales:

- 1.- PRESTACIONES DEL SEGURO.....
- 2.- DEVOLUCIONES.....
- 3.- GASTOS DE ADMINISTRACION.....?

El mismo artículo en su literal d) numeral 1.- especifica entre otros el rubro de préstamos y construcciones como "INVERSIONES PRIVATIVAS DEL SEGURO"?

Podemos pues resumir el anterior análisis en las siguientes consideraciones:

- Los préstamos hipotecarios del IESS, por no encontrarse específicamente contemplados como tales en la Ley del Seguro Social Obligatorio y en los Estatutos del IESS, no son una prestación obligatoria sino un beneficio o servicio adicional que se presta a los afiliados.
- Tienen el carácter de Inversión que busca un rendimiento social y que ayudan al desarrollo económico del país.
- Se encuentran regulados por distintos reglamentos (internos) como el Reglamento General de Inversiones y el de Préstamos.
- Tiene el carácter de inversión privativa del Seguro Social.

### 3.1.2. Tipos de Inversiones del IESS

Las inversiones del IESS se clasifican en privativas y no privativas.

Privativas, son aquellas que teniendo el carácter de prioritarias, se deben efectuar para la búsqueda de una rentabilidad social y están destinadas a la construcción de dispensarios y hospitales, equipamiento de los mismos, construcción de edificios administrativos y planes de vivienda y la concesión de préstamos hipotecarios, quirografarios y prendarios.

---

<sup>7</sup>Reglamento General de Inversiones de la Caja Nacional del Seguro Social, Art. 7º.

Las inversiones no privativas, son aquellas que persiguen una alta rentabilidad económica, que permita la capitalización del IESS equilibrando los bajos rendimientos económicos de las anteriores, para financiar a futuro las prestaciones. Entre estas se encuentran: Préstamos a instituciones, cédulas hipotecarias, bonos de garantía, bonos de prenda, acciones de empresas, bonos fiscales, propiedades de renta, depósitos a plazo fijo, etc.

### 3.2. MARCO FINANCIERO

A pesar de que la concesión de préstamos hipotecarios constituye una de las más importantes labores desempeñadas por el IESS, sin embargo en los últimos años también se ha convertido en uno de los temas más controvertidos, llegándose incluso a mencionar que la llamada crisis financiera por la cual actualmente atraviesa el Seguro Social en gran parte se debe a ello, aseveraciones que no se encuentran alejadas de la realidad, ya que los manejos demagógicos que se ha hecho para su aplicación así lo determinan. De ninguna manera se trata de insinuar siquiera que el servicio en si en cuanto a su contenido social sea cuestionable, pero sí la transformación reglamentaria que ha sufrido desde la expedición de la Resolución N<sup>o</sup> 442 de octubre 28 de 1981, tiempo en el cual desempeñaba la función de Presidente del Consejo Superior el Econ. Alfredo Mancero Samán y la de Director General del IESS el Econ. Patricio Avila Rivas.

En efecto hasta antes de esta Resolución, la cuantía estaba dada en función de la capacidad operativa del asegurado, quien no podía comprometer más del 35% del sueldo o pensión promedio para el pago del dividendo en el plazo establecido y de manera constante.

El tipo de interés se lo computaba de acuerdo a la siguiente escala:



- Por los primeros \$ 90.000,00 el 7% anual
- Por los siguientes \$ 30.000,00 el 9% anual
- Por los siguientes \$ 50.000,00 el 10% anual
- Por los siguientes \$ 100.000,00 el 11% anual
- Por los últimos \$ 100.000,00 el 12% anual <sup>8</sup>

El préstamo solidario máximo era de \$ 400.000,00 como referencia se señala que el interés legal a esa época era del 8% y el actuarial el 6%.

Bajo este mismo esquema, la cuantía de los préstamos fueron en aumento hasta que a octubre de 1981 (Resolución N° 442), se lo establece la cuantía máxima de \$ 850.000,00 (para solidario \$ 1'000.000,00) con el interés del 10% anual, hasta 30 años plazo y con dividendos variables cada cinco años. En el primero el afiliado puede comprometer hasta el 40% de su salario.

Mediante Resolución N° 452 de marzo 25 de 1982, se elevan las cuantías en los préstamos individuales hasta \$ 1'200.000,00 y en los solidarios hasta \$ 1'500.000,00. En Resolución N° 478 de junio 28 de 1983, se mantienen las cuantías pero se modifican los intereses de la siguiente forma:

PRESTAMOS INICIALES INDIVIDUALES Y COMPLEMENTARIOS

Por los primeros \$ 850.000,00 el 10% anual

Por el excedente hasta \$ 1'200.000,00 el 14% anual

PRESTAMOS INICIALES SOLIDARIOS

Por los primeros \$ 1'000.000,00 el 10% anual

Por el excedente hasta \$ 1'500.000,00 el 14% anual

Se eleva la prima de Seguro de Saldos de 0.0065 a 0.016 so

---

<sup>8</sup>Rhon Salazar Alfonso; "Préstamos Hipotecarios en el IESS", Cuestiones Sociales N° 4 (IESS marzo de 1988), Pág. 99.

bre el valor del préstamo.

En Resolución N° 499 de noviembre de 1983 se mantienen las mismas cuantías para los préstamos iniciales, así como la prima del seguro de saldos pero se fija el interés del 12%, mientras que para los complementarios se lo fija en el 14%. Para los primeros se mantiene el dividendo variable y para los segundos el dividendo es constante.

Por último, la Resolución N° 576 de julio 24 de 1985 y que es la que se encuentra en actual vigencia establece nuevas cuantías e intereses:

#### PRESTAMOS INICIALES INDIVIDUALES

Por los primeros \$ 1'500.000,00 el 12% anual

Por el excedente hasta \$ 2'000.000,00 el 14% anual

#### PRESTAMOS INICIALES SOLIDARIOS

Por los primeros \$ 1'500.000,00 el 12% anual

Por el excedente hasta \$ 2'000.000,00 el 16% anual

Por el excedente hasta \$ 2'400.000,00 el 16% anual

Se mantiene la prima por el seguro de saldos, los dividendos pueden ser constantes o variables según la edad de afiliado. En todos estos casos desde la Resolución N° 442 hasta la presente, la cuantía a la cual accede el afiliado se calcula en base a 100 salarios con los máximos señalados. Es necesario anotar que el Congreso Nacional suprimió los préstamos complementarios (Ley N° 62 Registro Oficial 666, de abril 15 de 1987).

Este complejo proceso de reglamentación de los préstamos hipotecarios dado a partir de 1981, no hace otra cosa que ratificar el criterio de que los asuntos institucionales en este campo, se manejan con palo de ciego. Pero esta errática política no solo implica que se ha institucionalizado la improvisación,

sino que significa que el IESS ha sufrido ingentes pérdidas económicas por fallas en la formulación de las reglamentaciones y por el establecimiento de defectuosas tablas de amortización.

Se este sistema, el Director Nacional Económico Financiero del IESS, (en funciones desde 1979 hasta la fecha) manifiesta

El rendimiento promedio general de los préstamos hipotecarios durante los seis años de su vigencia, no llega al 6% anual, mientras en el mercado financiero el interés legal vigente es del 23% y supera el 40% la tasa de interés anual convencional en el mercado financiero. Antes de la expedición de la Resolución 442, el rendimiento promedio de los préstamos hipotecarios era del 10.8% y la tasa de interés legal el 8%. Se advierte pues un significativo quebranto en la recuperación de renditos correspondientes a préstamos hipotecarios, situación que se presenta alarmante, si se observa en cambio que la asignación presupuestaria anual ha llegado en 1987 (17.076 millones de sucres) al 40% desde un 23% en 1982 (3.647 millones de sucres)<sup>9</sup>

Si a esto se suma el hecho de que no se han considerado los gastos administrativos, se puede concluir que por esta causa el IESS ha sufrido una astronómica descapitalización.

El mismo funcionario cita varios criterios de Instituciones y Técnicos de reconocida solvencia que para efectos de ilustrar este punto los transcribiremos:

- Informe del Banco Mundial, correspondiente a 1986, en cuyo capítulo IX -Seguridad Social- bajo el tema "bajo rendimiento de las inversiones", dice: El IESS intentó aplicar una tasa más alta, pero un error de cálculo dio como resultado una tasa efectiva anual del 6%.<sup>10</sup>
- El Dr. Giovany Tamburi, Director del Programa de Seguridad Social de la OIT, en su nota de agosto de 1985 dirigida al ex-Director, Dr. Vicente Burneo B. textualmente indica: "El mecanismo financiero que se utiliza actualmente para conceder préstamos hipotecarios y para cubrir

<sup>9</sup>Rhon Salazar Alfonso (Op. cit. pág. 105).

<sup>10</sup>Citado por Rhon Salazar Alfonso (Op. cit. pág. 108 y 109).

los compromisos mediante Seguro de Desgravamen Hipotecario, carece de fundamento técnico, lo que ha producido ingentes pérdidas para el IESS. Las primas para el Seguro de Desgravamen Hipotecario, no están calculadas conforme a la técnica actuarial. Todo el sistema es financieramente desfavorable para el IESS.<sup>10</sup>

- El Dr. Peter Thullen en su informe al Consejo Superior, de 16 de noviembre de 1987, afirmó al referirse a los préstamos hipotecarios que: "La Institución sufre una ingente pérdida económica en los antiguos contratos de crédito hipotecario, debido a los graves errores matemáticos cometidos en el cálculo de dividendos y primas... cada préstamo produce una pérdida equivalente al 31% del capital prestado".<sup>10</sup>

- Efectivamente la Dirección Nacional Económico Financiera, elaboró las nuevas tablas para los préstamos que se vienen otorgando desde noviembre de 1986, pero todos los préstamos concedidos hasta octubre de 1986, aproximadamente 46.000 millones de sucres, adolecen del defecto técnico y por consiguiente, pérdidas cuantiosísimas en su recuperación, como queda demostrado en el presente punto.<sup>10</sup>

Todas estas argumentaciones no hacen sino ratificar el criterio de que el sistema de concesión de préstamos por su incidencia económica al interior y al exterior del IESS, y por su connotación de orden social, amerita una revisión general que permita ubicarlos en un plano de confiabilidad en su concepción y en su aplicación.

Por otro lado, no hay que olvidar que pese a las supuestas rectificaciones realizadas, subsiste el problema referente al mantenimiento de condiciones financieras irreales, tanto por las tasas de interés vigentes, cuanto por el costo de administración de estos préstamos que son absorbidos de manera general por el IESS.

### 3.3. EL IESS Y SU APORTE (FINANCIAMIENTO Y EJECUCION)

Pese al complejo y delicado aspecto tratado en el

<sup>10</sup>Citado por Rhon Salazar Alfonso (Op. cit. pág. 108 y 109).

punto anterior, no debe perderse de vista la acción del Seguro Social en sus sesenta años de funcionamiento, dentro de los cuales como ya se ha visto, casi desde su inicio incursió nó en la problemática de la vivienda para sus afiliados, y su acción ha resultado un positivo aporte para la sociedad ecuatoriana.

Para enfrentar esta problemática el Seguro Social adoptó varios mecanismos, entre los cuales se destacan la concesión de préstamos hipotecarios y como complemento de ello, la construc ción de programas de vivienda para afiliados, la mayor parte de ellos para adjudicación y una pequeña fracción para arrendamiento.

### 3.3.1. Las construcciones para afiliados

El IESS ha considerado desde hace muchos años, que una manera de optimizar el préstamo hipotecario que concede a sus afiliados, es darle la oportunidad de invertirlo en la adquisición de una vivienda en condiciones mucho más favorables que las que se encuentran en el mercado inmobiliario el mismo que se encuentra sujeto a la especulación o por lo menos a la acción de excesiva plusvalía, que de hecho merma la por lo general escasa capacidad adquisitiva del prestatario. Esta opor tunidad se consigue mediante la adjudicación de la vivienda en programas propios, ejecutados vía administración directa o por contrato con constructores calificados.

Este procedimiento ha constituido a través de los años una de las actividades más importantes del Seguro Social, ya que los beneficios resultan social y económicamente muy significativos, la institución como una de las alternativas de colocar sus ex cedentes monetarios en inversiones seguras y de buena rentabilidad, desde muchos años atrás adquirió vastas extensiones de terrenos en distintas localidades del país, en áreas de de sarrollo urbano inmediato, en previsión de programas institucionales futuros para afiliados, los mismos que los ha ejecutado con gran éxito.

Los principales beneficios que se tiene con este sistema se lo puede resumir en lo siguiente:

- Ahorro por el proceso de planificación y diseño dado por el volumen masivo de los proyectos.
- Disminución de costos de construcción por efectos del volumen de las obras ejecutadas tanto en lo que se refiere a urbanización cuanto a edificación, así como por las posibilidades de mecanización de los sistemas constructivos.
- Aprovechamiento intensivo y extensivo de los terrenos en función de coeficientes máximos de utilización del suelo dados por las Municipalidades.
- Evita la especulación sobre el suelo urbano, ya que las adjudicaciones de terrenos o viviendas del IESS no persiguen utilidad o lucro.
- Actúa como elemento regulador del mercado inmobiliario ya que suele convertirse en referencia para la determinación de costos de venta en el área de influencia de los proyectos.

Naturalmente que ante estas y otras ventajas el sistema ha adolecido de algunos factores adversos, pero que son susceptibles de optimización, entre ellos podemos citar:

- Períodos de ejecución de obra más largos que los previstos por efectos de tramitaciones, lo que repercute en un aumento del costo final programado (a pesar de que el mismo que de todas maneras es sensiblemente menor al promedio del mercado).
- Desvío en la asignación a usuarios previstos ya que, por efecto de los aumentos de costos finalmente se adjudican estos programas a sectores económicos más altos que los que estaban destinados programáticamente.
- La limitada capacidad de ejecución frente a una demanda infinitamente superior da lugar a grupos de privilegio con los afiliados favorecidos con las adjudicaciones.

Para estas adjudicaciones, bien se trate de terrenos o de vi-

viviendas construidas, se selecciona rigurosamente a los favorecidos, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 47 del Reglamento General de Préstamos, en función de ciertos factores como: Tiempo de afiliación, número de cargas familiares, edad del peticionario y sueldo o pensión del mismo. Estos datos trasladados a una fórmula matemática han eliminado totalmente la subjetividad o el clásico "palanqueo"; solo la computadora tiene la última palabra.

En su afán de abaratar costos de construcción, el IESS inclusive procuró la implementación de sistemas de construcción distintos a los tradicionales, para lo cual desde mediados de 1976 puso en funcionamiento una moderna planta industrial denominada Fábrica de Estructuras Metálicas del IESS, la misma que se dedicó a construir, estructuras metálicas, puertas, - ventanas y otros accesorios destinados a la construcción. La mentablemente por varias razones que no vienen al caso, los resultados obtenidos no tuvieron el éxito esperado.

El IESS ha ejecutado para sus afiliados en Quito más de 5.500 viviendas fuera de los lotes adjudicados para construcción, en Guayaquil 7.800 viviendas (incluidas 974 de la ciudadela Guangala que fueron invadidas y negociadas con el BEV); en Machala 330, en Milagro 114, en Cuenca 204 y en otras ciudades numerosos programas de urbanización que se han terminado por adjudicar a afiliados o están en proceso de ejecución y que suman más de 3.500 lotes.

Sin embargo es necesario acotar que las ejecutorias del IESS en materia de vivienda sufrieron la virtual paralización desde el 16 de agosto de 1983 hasta la fecha ya que por efecto de la muy cuestionada Resolución N° 480 dictada por el Consejo Superior de esa época, (Econ. Mancero Samán, Presidente y Econ. Avila Rivas, Director General) SE PROHIBIO LA INICIA - CION DE PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS. La virtual paralización de las actividades del IESS en este campo, has-

ta la presente fecha, ha causado un grave daño a los intereses de la clase afiliada de todo el país ya que en casi 5 años de vigencia de esta norma, las posibilidades de dotación de vivienda se han complicado enormemente por efectos de la inflación y de la situación económica en la cual hoy se debate el país en general y el IESS en particular.

Pero los efectos de esta inexplicable medida que ha merecido el franco rechazo de toda la clase trabajadora del país, produce otros efectos quizá tan graves como el señalado anteriormente.

La División de Ingeniería y Vivienda del IESS en ese entonces elaboró el Plan Nacional de utilización de los terrenos del IESS, documento en el cual se planteaba la ejecución de diferentes programas de vivienda a nivel nacional, muchos de los cuales se encontraban en distintas fases de diseño, algunos listos para ser licitados ya que inclusive contaban con los estudios complementarios pertinentes, proyectos que no pudieron ser ejecutados, pese a disponerse de los recursos económicos necesarios.

Esto trajo como consecuencia, una grave afectación a los terrenos del IESS, muchos de los cuales fueron o están en peligro de ser invadidos. Por otro lado, las condiciones urbanísticas de los sectores en los cuales están emplazados estos terrenos han cambiado sensiblemente en este período, por efectos de la inflación y por la plusvalía que se ha generado en estos sectores, obligando a que en la actualidad, se revisen los criterios técnicos sobretodo en función de costos, ya que muchos de ellos no resultarían adecuados para programas de vivienda popular, debiendo replantearse las soluciones propuestas, con inciertas posibilidades de éxito para el uso inicialmente programado. Las regulaciones Municipales a la presente fecha también han variado para algunos casos, lo que obligaría también al replanteamiento de dichos programas.



Existe pues un lapso paralizante de casi cinco años en la acción del IESS en cuanto al tratamiento de problema de la vivienda, en el cual los promotores privados han tenido la posibilidad de imponer sus condiciones a un gran sector de afiliados necesitados de vivienda, así como beneficiarse del descontrol de los precios de las mismas, precios que los han impuesto libremente; es decir, se entregó a los empresarios de la construcción todo el mercado inmobiliario para que lo manejen a su antojo.

Creo conveniente destacar además que en este período, irresponsablemente se ha propiciado una subutilización de la capacidad técnica disponible en el IESS, ya que importantes dependencias técnicas especialmente en Quito y en Guayaquil han sido prácticamente desmanteladas ya que su personal técnico y administrativo ha sido destinado a otras labores.

Sin temor a equivocación, se puede afirmar que el período comprendido entre el 16 de agosto de 1983 hasta la presente fecha constituye una época negra para los afiliados del IESS, en lo que a vivienda se refiere y a la administración que lo propició se la puede identificar como nefasta, más aún si se toma en consideración que, casualmente es la misma que produjo una grave descapitalización del IESS, por efectos de la Resolución N° 442 sobre préstamos hipotecarios.

### 3.3.2. Los préstamos hipotecarios concedidos

La Cartera total que el IESS ha llegado a constituir desde su fundación hasta 1987 por concepto de préstamos hipotecarios es de 70.686 millones de sucres. De este gran total 68.086 millones de sucres se concedieron desde el año 1970, concretándose en 112.059 operaciones hipotecarias. Si estimamos la significación de estos valores, podemos inferir que en toda su vida institucional el IESS concedió aproximada

mente 130.000 préstamos hipotecarios, 60% de los cuales (77.039) se lo hizo a partir de 1980 con un monto de 62.685 millones de sucres.

El hecho de que el 88.7% del total de dinero concedido por préstamos hipotecarios, se lo haya concedido en lo que va de la presente década, nos demuestra el crecimiento realmente pronunciado que ha tenido este servicio, por lo cual de manera progresiva y en función del verdadero poder adquisitivo del dinero, el IESS ha ido incrementando las cuantías de concesión del préstamo individual y solidario a fin de posibilitar al afiliado o beneficiario, la solución de su problema de vivienda.

Esta situación se da por varios factores que los podemos señalar:

- a) El IESS constituye de cualquier manera una segura fuente de financiamiento, y la accesibilidad de los potenciales prestatarios está prácticamente solventada con acreditar 4 años de afiliación, condición de casado (o unión libre estable) y 2 hijos, pudiendo acceder al préstamo de 100 salarios con solo estos requisitos amén de demostrar que no tienen vivienda ni el solicitante, ni su conyuge o conviviente.
- b) Ya en 1981 la Junta Monetaria modificó la tasa de interés que se encontraba vigente elevándola del 12% al 15%. De manera sucesiva las autoridades monetarias han revisado estas tasas de interés situándola en un 23% para operaciones activas antes de que se resuelva la denominada flotación en Agosto de 1985.

Mientras tanto, las operaciones del IESS que hasta 1981 tenían intereses legalmente inferiores a las del sistema financiero, han mantenido estables sus condiciones agudizándose esta situación en la actualidad ya que la tasa promedio del 14% resulta

sensiblemente menor a las imperantes en el mercado abierto que llegan en ocasiones hasta el triple.

c) Ni el Banco Ecuatoriano de la Vivienda que atiende a es -  
tratos económicos sociales de menores ingresos y que tie-  
ne condiciones relativamente blandas (18 al 23% de interés,  
25 años plazo aunque con depósito inicial) peor el sistema mu  
tual, ha podido competir con las facilidades que presta el  
IESS a sus prestatarios.

d) La aplicación del concepto del dividendo creciente quinque  
nal, igualmente ha propiciado la popularización de este -  
crédito, aún a costa de generar escasos márgenes de rentabili-  
dad que para el caso del primer quinquenio apenas si llega al  
4.8% anual.

Estas condiciones entre otras han hecho que el IESS se vea o  
bligado a soportar la explosiva demanda de préstamos hipoteca  
rios iniciales y aún el endoso de operaciones antiguas contra  
idas por el sistema mutualista y financiero, asumiendo o in-  
crementando el riesgo que supone el crédito a largo plazo, co  
mo el que el IESS concede a sus beneficiarios.

#### 3.4. LA DEMANDA Y LA OFERTA DE VIVIENDA EN EL PAIS

La altísima tasa de crecimiento de los préstamos hi  
potecarios en el IESS, así como de los recursos destinados a  
tal finalidad, obligan a que este aspecto se convierta en uno  
de los más críticos dentro de las actividades institucionales.  
Esta situación se visualiza en la siguiente tabla:

T A B L A N° 13

---

CRECIMIENTO DE LOS P.H. CONCEDIDOS POR EL IESS (1980-1987)

---

AÑO	Nº OPERACIONES	VALOR*	INCREMENTO
1980	4.057	1.149	100,00%
1981	4.558	1.359	118,27%
1982	7.186	3.421	197,73%
1983	9.681	5.489	477,71%
1984	13.537	9.286	808,18%
1985	12.794	10.454	909,83%
1986	12.346	14.449	1.257,52%
1987	12.880	17.076	1.486,16%

\* En millones de sucres

---

FUENTE : División de Crédito del IESS

ELABORACION: Autor

---

Si bien es cierto que el volumen de recursos económicos destinados a este tipo de préstamos ha tenido un incremento de 1.486,16% a partir de 1980, sin embargo el número de operaciones atendidas anualmente apenas ha crecido en un 317,50% para 1987.

Esto significa que la situación económica del país como las disposiciones reglamentarias internas en el IESS han obligado a que, si bien la oferta de servicios en cuanto a recursos económicos globales se ha ampliado, sin embargo, no lo ha hecho en la misma proporción que los requerimientos individuales de crédito.

Es así que en 1984 se atendieron 13.537 operaciones hipotecarias (cifra record) por un valor aproximado de 9.286 millones de sucres, mientras que en 1987 solamente se atiende 12.880

solicitudes por un valor de 17.076 millones de sucres. Esto refleja por otro lado el duro proceso inflacionario que atraviesa el país, y su gran incidencia en el campo de la construcción.

La difícil y lenta recuperación de estos créditos, por el largo plazo concedido así como por su modalidad, hacen que el IESS no pueda disponer de fondos más voluminosos que los ya concedidos y presupuestados para este propósito, al menos en una proporción que compense el aumento de la demanda de créditos y el progresivo aumento de las cuantías individuales de los préstamos hipotecarios necesarios, por efectos del proceso inflacionario presente en nuestra economía.

La política que el IESS implemente en este campo, deberá ser muy cauta por las graves implicaciones económicas que tiene para la Institución, conforme se vio anteriormente en este mismo capítulo, las mismas que inclusive podrían poner en peligro la estabilidad económica del IESS por la aplicación de los negativos esquemas vigentes. Para ilustración de este punto diremos que para 1987 se reembolsaron apenas 2.000 millones de toda la cartera de 70.686 millones, mientras que la entidad tuvo que conceder préstamos por 17.076 millones.

La capacidad financiera y administrativa institucional, determina que anualmente se tramite (para 1988) aproximadamente 14.000 préstamos mientras que para marzo de este año existían presentadas cerca de 30.000 solicitudes de crédito, aspecto que evidencia el gran desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de este servicio, así como la necesidad insoslayable de transformar el sistema en función de las reales posibilidades de atender el crédito evitando falsas expectativas que atentan contra la imagen institucional.

En conclusión, de acuerdo a las condiciones estatutarias lega

les y reglamentarias vigentes en la actualidad, se puede afirmar que el IESS no está en capacidad económica de atender todos los requerimientos de sus afiliados en materia de préstamos hipotecarios, antes por el contrario, es de presumir que con el tiempo y en razón de las subidas del monto de los préstamos, por más que se produzcan aumentos significativos de las asignaciones presupuestarias para este propósito (según la tendencia establecida) el número de solicitudes atendidas tenderá a decrecer.

Si hablar de una atención de 12.346 préstamos en 1986, estamos refiriéndonos a una cobertura de 1.64% de la población afiliada al Seguro Social y Especial, lo que verdaderamente constituye una limitada acción dirigida a un grupo de privilegio que amerita el estudio de alternativas más reales en este campo. La siguiente tabla nos permite visualizar lo afirmado:

T A B L A N° 14

RELACION PRESTAMOS HIPOTECARIOS / POBLACION AFILIADA			
AÑO	AFILIADOS S.G.	N° OPERACIONES	PORCENTAJE DE COBERTURA
1981	585.397	4.558	0.77
1982	616.434	7.186	1.16
1983	648.446	9.681	1.76
1984	681.434	13.537	1.98
1985	715.396	12.794	1.78
1986	750.334	12.346	1.64

FUENTE : División de Crédito del IESS

ELABORACION: Autor

Vemos que la tendencia histórica, a partir de 1984 (año pico) es a la baja del índice de cobertura, pese a los grandes in-

crementos de recursos presupuestarios realizados en el mismo período.

Se puede concluir este tema afirmando que el IESS, de ninguna manera podrá definir su acción tendiente a la satisfacción de la demanda existente, pero que si podrá aumentar la cobertura, o por lo menos mantener sus índices, siempre y cuando se tomen medidas reales que permitan evitar la gran descapitalización - que el IESS está sufriendo por efectos de su acción en este - campo.

## C A P I T U L O    I V

### 4. LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA EN EL PAIS

Por la magnitud y gran trascendencia de la obra ejecutada por el IESS en materia vivien<sup>d</sup>ística y por la gran significación social de esta obra, el Instituto se ha convertido en una entidad vivien<sup>d</sup>ista por excelencia, no pudiendo en la actualidad renunciar a este carácter, esperándose que más bien recupere el importante nivel de gestión que mantenía hasta hace algunos años.

Sin embargo, existen algunos factores que imposibilitan cada vez más esta recuperación, más aún si no se toman definiciones concretas y oportunas por parte de los organismos institucionales encargados del tratamiento de este problema. Estas acciones las podemos situar dentro de diferentes aspectos, entre los cuales y como los más importantes podemos señalar los siguientes:

#### 4.1. ASPECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS

Hemos visto que el IESS en el transcurso del tiempo, ha asignado valores cada vez crecientes para la satisfacción de esta demanda social, inclusive en desmedro de otro tipo de inversiones. En el capítulo anterior se señaló que con relación al año 1980, el IESS incrementó sus recursos en un 1.486,16% mientras que en relación al número de operaciones realizadas, apenas se tuvo un incremento del 317,50%, sin embargo el esfuerzo financiero desplegado por la Institución es digno de resaltarse, como se aprecia en la tabla siguiente:



T A B L A N° 15

INDICE DE CRECIMIENTO DE RECURSOS PARA PRESTAMOS HIPOTECARIOS EN RELACION A LOS INGRESOS DEL IESS (MILLONES DE SUCRES)

AÑO	INGRESOS DEL IESS	ASIGNACION P.H.	RELACION
1980	22.985	1.149	5.00%
1981	26.390	1.359	5.14%
1982	30.058	3.421	11.38%
1983	41.310	5.489	13.28%
1984	50.857	9.286	18.25%
1985	79.779	10.454	13.10%
1986	105.140	14.449	13.74%
1987	112.040	17.076	15.24%

FUENTE : Presupuestos del IESS  
División de Crédito del IESS

ELABORACION: Autor

Como se ve en este resumen, en la administración anterior (1980-1984) se produjo un significativo incremento de las asignaciones para préstamos hipotecarios del 5% hasta el 18.25% con relación a los ingresos totales del IESS, actitud coherente con las medidas reglamentarias de aumento de montos de préstamos y disminución de requisitos para su obtención, situación a la cual ya nos hemos referido anteriormente. En la administración actual, se ve que la asignación se ha mantenido dentro de un rango de 13.10% a 15.24% en relación a los ingresos totales del IESS.

Sin embargo en el año 1987 esta asignación para préstamos hipotecarios significa el 40.8% de todo el Presupuesto de Inversiones del IESS, frente al 34.6% dado para el año 1984 o del 23% dado para 1982.

Esto significa que a simple vista, el IESS no podrá seguir incrementando las asignaciones para préstamos hipotecarios a un nivel superior al que actualmente se encuentra en vigencia y que cualquier crecimiento cuantitativo se dará en la medida en que crezcan los ingresos totales de la Institución, pero un crecimiento relativo de esta asignación en todo caso será tan limitado que no tendría mayor significación cualitativa; más aún si se considera como se vio anteriormente el costo financiero definitivamente subsidiado que tienen los préstamos hipotecarios.

Todo esto por otro lado, no significa otra cosa que la ratificación del criterio tantas veces discutido de que el IESS al igual que muchas instituciones vivendistas, no puede atender la satisfacción de la DEMANDA de vivienda por parte de sus afiliados, sino que estos están limitados a la OFERTA que el IESS pueda poner a su disposición. Esto implica de hecho, la necesidad de racionalizar y optimizar la utilización de estos recursos a fin de obtener una mayor y mejor cobertura. Esta racionalización debe darse dentro de los campos social y técnico; pero hay un factor que de alguna manera puede ampliar la oferta de crédito a la vez que salvaguardar los intereses de la Institución que son los de sus afiliados, y es la urgente necesidad de replantear las condiciones financieras en las cuales se conceden los préstamos, proponiendo si es del caso reformas que permitan actualizar dichas condiciones, evitando beneficios altamente discriminatorios ya que es muy limitado el sector poblacional que tiene acceso a estos préstamos.

#### 4.2. ASPECTOS SOCIALES

Se ha establecido, según se demuestra en la tabla N° 14 (Capítulo III), que el IESS en 1986 tuvo una cobertura de préstamos hipotecarios del 1.64% de los afiliados al Seguro General, índice ligeramente inferior al producido en 1984

(record) de 1.98% año desde el cual se nota una tendencia a la baja del índice de cobertura.

En el período comprendido entre 1981 y 1986 la población afiliada creció en un 28%, el número de operaciones hipotecarias lo hizo en un 170% y el índice de cobertura en un 112% pese a ello la cifra de 1.64% no puede considerarse como satisfactoria.

Por otro lado, si aceptamos el hecho de que hasta la presente fecha se han concedido en toda la vida institucional unos 130.000 préstamos hipotecarios y lo comparamos con la población afiliada podemos afirmar que a 1986 se ha dado una cobertura con vivienda a un porcentaje total del 17.32% de la población afiliada, cifra considerable para una gestión institucional que como ya se dijo, es potestativa del IESS. En estas cifras no se ha incluido la población de pensionistas, ya que de los 109.827 registrados en 1986, entre jubilados y beneficiarios (montepío) estos últimos, no tienen derecho a la obtención de préstamos hipotecarios por lo que su inclusión en la relación no sería real. De todas maneras el índice señalado no variaría sensiblemente y para efecto de este trabajo lo podemos aproximar al 17% como la cobertura acumulada a 1986.

Si mantenemos como índice de crecimiento de la población afiliada el actual índice del 6% y si solo tratamos de mantener el actual nivel de cobertura de préstamos hipotecarios del 17%, y si consideramos que con los casi inminentes aumentos de sueldos, el nuevo salario mínimo vital permitirá el acceso en cuanto a capacidad operativa al total del préstamo a todos los afiliados; podríamos decir que para los próximos años se vislumbra una agudización del problema, ya que con recursos cada vez mayores se atenderá a un número cada vez menor de afiliados. Esta situación trataremos de ejemplificar en la siguiente ta-

bla.

T A B L A N° 16

OFERTA MINIMA EN PRESTAMOS HIPOTECARIOS 1988-1992

AÑO	POBLACION AFIL. ESTIMADA	NUEVOS PRESTAMOS ESTIMADOS	RECURSOS * NECESARIOS
1988	795.354	7.653	15.306
1989	843.075	8.112	16.225
1990	893.659	8.599	17.198
1991	947.278	9.115	18.230
1992	1'004.114	<u>9.662</u>	<u>19.324</u>
		43.141	86.283

\* En millones de sucres

ELABORACION: Autor

Para mantener una cobertura relativa igual a la existente, se requerirá pues invertir en los próximos cinco años, una cantidad mayor a la invertida en los últimos 30 años, para realizarse un similar número de operaciones que en los últimos 40 meses (3½ años), esto siempre y cuando no se aumente el monto de los préstamos ya que entonces el número de operaciones bajaría sensiblemente. (Actualmente se encuentra en estudio un proyecto de aumento del monto de los préstamos).

Si mantuviéramos la tendencia existente en la actualidad en función del número de préstamos concedidos, deberíamos concluir de que en el período planteado, es decir hasta 1992 - se requerirían otorgar por lo menos 60.000 préstamos por un valor que fácilmente superaría los 110 millones de sucres, - siempre manteniendo la condición casi imposible de que los

montos de los préstamos no aumenten; en caso de que esto suceda la cantidad destinada a préstamos tendrá que subir y lamentablemente el número de operaciones a realizarse tendrá que limitarse.

Todas estas estimaciones se las realizó con el único afán de graficar la precaria situación de cobertura y su proyección futura, a fin de concluir que es necesario priorizar las asignaciones de préstamos en función de una evaluación de la condición social del afiliado y tratar en lo posible de que ese préstamo sea utilizado de la manera más óptima por el beneficiario, evitando que sea víctima de la especulación existente en el mercado inmobiliario, ya que la acción del IESS en el campo de la vivienda, tendrá que ser replanteada, porque con el esquema actual, este servicio resultará cada vez más restrictivo, frente a un aumento cada vez mayor de la demanda de vivienda.

#### 4.3. ASPECTOS TECNICOS

El IESS además de ser un financiador de vivienda, es sabido que ha tenido un importante papel como gestor de la construcción y adjudicación de viviendas. Para ello a través de sus departamentos técnicos, sea mediante contratos o por administración directa, ha llevado adelante importantes programas habitacionales como ya se vio anteriormente.

Estos programas habitacionales sin embargo, han sufrido grandes transformaciones en su concepción, en razón de las variantes condicionantes sociales (demanda) y técnicas como son: Tendencias de diseño vigentes, disponibilidad de espacios urbanos y por sobre todo, disponibilidades presupuestarias en función del poder adquisitivo de los afiliados. Entre el proyecto de la urbanización Mariscal Sucre por ejemplo, con construcciones de más de 180 m<sup>2</sup>. por unidad, hasta las casas de la 5° etapa de la urbanización La Luz o de la urbanización El Calzadillo con 75 m<sup>2</sup>. de construcción y 130 m<sup>2</sup>. de terreno, existe u-

na diametral diferencia. Antes se planificaba y construía para una clase media alta y ahora, se ha pretendido por presiones sociales cada vez mayores y no siempre con éxito, satisfacer los requerimientos de los sectores populares.

Sin embargo, los afanes institucionales de democratizar los programas habitacionales han tenido que superar una serie de tropiezos de distinto orden: Legales, presupuestarios, etc., muchos de los cuales subsisten todavía y que necesariamente deberán ser resueltos si el IESS pretende recuperar su posición en el concierto vivendístico institucional. Entre ellos señalaremos los siguientes:

a) Altas normas de urbanización.- Uno de los problemas más graves, y que ha encarecido el costo de la vivienda, es la vigencia de altas normas de urbanización adoptadas por los distintos municipios del país o empresas de servicio público, normas aplicables más bien a ciudades de países desarrollados con un alto nivel de ingresos. Dados los altos costos que implican estas normas, se encarecen las soluciones que pretendemos económicas, tratándose de compensar este desajuste disminuyendo áreas y especificaciones técnicas de la construcción habitacional, ni aún con lo cual se logran los resultados buscados por lo que las viviendas, finalmente no están al alcance de los grupos sociales para los cuales se planificaron. Cuando el IESS es el urbanizador, los municipios exigen el cumplimiento de altos requerimientos en cuanto a construcción, equipamiento, etc., cosa que generalmente no sucede con los urbanizadores particulares.

b) Complejo sistema de contratación.- La Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas así como las normas internas de la Institución, obligan a que los procesos de contratación de obras o de compra de materiales, cuando la construcción se la realiza por administración directa, sea larga y conflictiva,

situación que se ve agravada por la compleja estructura administrativa existente en el IESS.

c) Programación y planificación con influencia política.- La carencia de una política definida de vivienda en el IESS, ha permitido que algunas obras se realicen por requerimientos de orden político antes que por requerimientos sociales de la población afiliada. Por otro lado, el proceso de planificación no responde a una investigación previa que permita programar los proyectos en función de los verdaderos requerimientos de la población beneficiaria, establecidos mediante estudios de demanda.

d) No existe priorización en los proyectos.- Habida cuenta de que el IESS, no puede ejecutar todos los proyectos requeridos, por lo menos debía priorizar la ejecución de los factibles; lamentablemente esta situación no se ha producido, con lo cual se ha perdido la oportunidad de racionalizar los recursos disponibles, en función de lograr el mayor beneficio de orden social para sus afiliados.

e) Falta de oportuna utilización de los bienes raíces.- Entre otras cosas por los factores enunciados anteriormente, el IESS ha sido incapaz de utilizar adecuada y oportunamente su considerable patrimonio en terrenos de reserva urbanizables, provocando de esta manera una afectación a estas propiedades que muchas veces se han visto invadidos por grupos organizados por negociantes de tierras y aún por entidades públicas. Esta situación también ha perjudicado a los afiliados, en vista de que estos terrenos en el transcurso de los años, se han mantenido enclavados en sectores que por haber experimentado un gran desarrollo urbanístico han generado considerables niveles de plusvalía que los vuelven inadecuados para su utilización en programas de vivienda popular ya que por su costo, la actual vocación de estos terrenos es para

proyectos de alta rentabilidad económica.

f) *Insuficiencia del monto del préstamo.*- Por falta de una racional política de construcción de programas para afiliados, en la actualidad cualquier programa que se ejecute resultaría sobredimensionado con respecto al monto del préstamo, el mismo que en algunos casos no cubriría ni siquiera el valor del terreno adjudicado. Este factor se vuelve totalmente grave en vista de las implicaciones que tendría para el IESS y su estabilidad económica el aumento del monto de los préstamos hipotecarios en las condiciones en las cuales se las concede actualmente.

g) *Alto costo de la construcción.*- Por efecto de la inflación y de la especulación en materiales y terrenos, los costos de construcción, resultan una gran restricción para la ejecución de programas de vivienda, limitándose de esta manera los requerimientos de un gran sector poblacional. Esto ha obligado a que en el país se comercialice con viviendas de menos de 50 m<sup>2</sup>., área totalmente insuficiente para nuestra familia promedio (5 miembros) ya que implica apenas 10 m<sup>2</sup>. por persona cuando una norma adecuada sería de por lo menos 15 m<sup>2</sup>. por persona (75 m<sup>2</sup>. de construcción).

Por otro lado, si el préstamo individual máximo es de dos millones de sucres y considerando que la vivienda debería costar como máximo el valor de dicho préstamo, estamos determinando que el costo de construcción (incluido el terreno) para programas populares debería estar alrededor de los \$ 26.000,00 por cada metro cuadrado. Este costo es muy difícil de lograr en las actuales condiciones, no digamos cuando el IESS logre rectificar y superar la gran paralización a la que nos hemos referido anteriormente.

h) *Inadecuados procesos constructivos.*- Los sistemas de construcción vigentes en el Ecuador y de hecho puestos en práctica



tica por el IESS en sus programas, no han sufrido en los últimos años ningún proceso de cambio que permita racionalizar la construcción de acuerdo a los requerimientos actuales. No se ha entrado en un proceso de industrialización ni media ni pesada, manteniéndose procesos totalmente artesanales que repercuten en el costo total de la obra. Por otro lado, los materiales de construcción además de no ser normalizados a fin de evitar altos porcentajes de desperdicio, son empleados de acuerdo a prejuicios y esquemas culturales, inclusive patrocinados por ciertos municipios (hormigón armado) desechándose el empleo de ciertos sistemas y materiales propios del lugar de la construcción (madera, bareque, etc.) que pueden sustituirlos con igual ventaja técnica. Por último, la mano de obra de la construcción se caracteriza por no ser calificada (población rural), pero resulta cara desde el punto de vista de su bajo rendimiento.

i) Desigual distribución geográfica de créditos.- En el año de 1984 (último dato con este tipo de información) el IESS concedió en Pichincha el 43,42% del total de los préstamos concedidos a nivel nacional. En Guayas se dio el 15,23%, en Azuay el 10,34%, en Manabí el 7,58% y en las otras provincias el resto. Esto significa una absoluta desigualdad regional - en la distribución de recursos ya que se realiza sin tomar en consideración la distribución poblacional afiliada. Esta situación ha provocado un estado de rechazo nacional a lo que asoma como un centralismo absorbente. Es necesario aclarar que las tendencias de los años anteriores se da en iguales términos, como se puede comprobar en los Boletines Estadísticos preparados para los distintos años por la Dirección de Asesoría Matemático ctuarial del IESS.

j) Proyectos descoordinados.- Los proyectos que ejecuta el IESS no se encuentran enmarcados en un Plan Nacional de Vivienda que permita la asignación de una responsabilidad concreta dentro del proceso de desarrollo nacional. Ni aún a

nivel interno ha sido posible encontrar una coordinación en lo que anteriormente constituía la Región Matriz y la Regional del Litoral (Guayas, Los Ríos, El Oro), constituyendo, también en esta materia, algo así como dos instituciones completamente diferentes que marchan cada una por su lado, sin procurarse una unificación de criterios que permita enfrentar el problema de manera coordinada.

k) *Tiempo de adjudicación demasiado largo.*- Una vez que las obras concluyen y hasta que se realicen y se aprueben las liquidaciones que servirán de base para el proceso de adjudicación y hasta la entrega de las viviendas o terrenos a los beneficiarios, transcurre un considerable tiempo que a veces se convierte en años, con las consecuencias que son fáciles de preveer. Aumento de costos financieros, gasto de cuidado y mantenimiento, vandalismo, robos, etc. que repercuten en el precio final de adjudicación o que es absorbido por el IESS directamente.

#### 4.4. LINEAMIENTOS PROPUESTOS

Trataremos de concretar en puntos específicos las alternativas de solución o por lo menos de racionalización y mejora de la gestión que actualmente desarrolla el IESS en materia de vivienda, y que son perfectamente aplicables si existe de por medio la decisión política de hacerlo.

##### 4.4.1. Campo socio-económico

a) Realizar urgentemente los estudios financieros y matemático-actuariales que permitan definir las reales posibilidades de incrementar el volumen anual que el IESS puede asignar para préstamos hipotecarios, y el nivel mínimo de condiciones financieras aplicables para que no se produzca la descapitalización del Instituto.

b) Es necesario re<sup>u</sup>veer la tasa de interés a la cual se conce  
den actualmente los préstamos, en función del concepto de inversión social que tiene este servicio, pero que guarden re  
lación frente a las condiciones financieras de otras entida-  
des como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el sistema mu-  
tual, y del propio sistema bancario nacional, a fin de evitar  
consagrar privilegios para una limitada minoría que se benefi  
cia con préstamos subsidiados por una gran mayoría que nunca  
tendrán acceso a ellos. Esto no necesariamente quiere decir  
igualar condiciones de financiamiento, especialmente en lo que  
a tasas de interés se refiere, sino encontrar el equilibrio -  
entre el beneficio social que presta el IESS a sus beneficia  
rios actuales y su estabilidad económica que le permitirá pres  
tar los mismos o mejores beneficios en el futuro.

c) Se deberá actualizar el Reglamento General de Préstamos  
vigente, dándole un verdadero contenido social no solamen-  
te en el establecimiento de diferentes tipos de interés sino  
planteando alternativas que beneficien discriminadamente a  
sectores menor favorecidos en relación a otros de mayores po-  
sibilidades. No resulta justo por ejemplo, que las condicio-  
nes en las cuales se conceden los préstamos hipotecarios sean  
las mismas para quien construye su vivienda en 400 m<sup>2</sup>. que  
para aquel que lo hace en 80 m<sup>2</sup>. tampoco resulta socialmente  
justo que las condiciones sean las mismas para aquel que cons  
truye su vivienda en un terreno que cueste \$ 15.000 c/m<sup>2</sup>. o  
para quien lo hace en un terreno que cueste \$ 3.000 o menos y  
es resultado del trabajo cooperativo de largos años de lucha  
por solucionar su problema.

El reglamento deberá preveer y evitar que se haga del présta-  
mo hipotecario, un medio de lucro para los beneficiarios, o-  
rientándolo única y exclusivamente para la satisfacción de la  
necesidad de vivienda del núcleo familiar. Se debe limitar  
el arrendamiento de viviendas construídas con préstamos del  
IESS a fin de frenar la especulación que se produce.

- d) Considerando que el IESS posee grandes extensiones de terrenos en áreas aptas para el desarrollo de programas habitacionales medios y altos, se debería emprender programas para estos sectores, pero con la connotación de buscar una limitada rentabilidad que permita al IESS capitalizar recursos que puedan o aumentar las disponibilidades para préstamos hipotecarios o permitir la construcción de programas habitacionales especiales, dirigidos a sectores estrictamente populares, con lo cual se cumpliría uno de los principios de la seguridad social cual es la solidaridad.
- e) El IESS debe cuidar de que los aumentos del monto de los préstamos se den cuando resulten estrictamente necesarios, ya que de otra manera provocan automáticamente la subida de los costos de vivienda muchas veces con el carácter de especulativo. De esta manera se fuerza también a la empresa privada a fin de incentivarla a encontrar soluciones de vivienda barata, dentro de costos de una potencial demanda, definida por los préstamos hipotecarios. Como otro elemento de control el IESS debería emprender en masivos programas de vivienda - por lo menos en las principales ciudades del país, dando prioridad a los programas auténticamente populares y de interés social.
- f) La distribución regional de los recursos económicos destinados a préstamos hipotecarios debería realizarse dentro de un criterio de justicia social desde el punto de vista espacial, asignando montos en función de una real demanda regional.
- g) Se debería disgregar la asignación de recursos para préstamos hipotecarios dentro de cada Dirección Regional, en función de la tipología de vivienda para la cual se solicita el préstamo; es decir, reservar porcentaje presupuestarios para su aplicación en distintos sectores poblacionales.

h) De acuerdo a las asignaciones presupuestarias anuales, se debería receptor las solicitudes que efectivamente van a ser atendidas favorablemente en ese período, las mismas que deberían ser despachadas en el menor tiempo posible, sin importar que se produzca un cierre de operaciones una vez que se agoten las partidas presupuestarias. Esto evitaría que el afiliado asuma costos indirectos causados por demoras voluntariamente provocadas por las autoridades del Instituto en su afán de mantener la "imagen" del mismo, en el sentido de que teóricamente nunca cierra operaciones hipotecarias.

i) Se debe proceder de manera emergente a recaudar la cartera vencida de préstamos hipotecarios, ejecutando inmediatamente las garantías hipotecarias.

j) Es indispensable la asignación anual de cupos para préstamos hipotecarios, para lo cual se debe priorizar los requerimientos sociales de los solicitantes, en función de su tiempo de afiliación, composición familiar, edad del afiliado, etc. de una manera similar al procedimiento utilizado para definir las adjudicaciones de inmuebles a los afiliados.

#### 4.4.2. Campo técnico

a) El IESS debe definir sus propias normas de urbanización, las mismas que armonizando con los requerimientos municipales, puedan ser negociadas por una sola vez con los municipios y no para cada proyecto que se planifique. Esta labor bien podría ser coordinada con la Junta Nacional de la Vivienda que atraviesa idéntico problema.

b) Como condicionante básico de estas normas técnicas, se debe tender a la obtención de los más altos índices de densidad recomendados, ya que contrariamente a lo que se cree, las ciudades ecuatorianas tienen bajas densidades habitacionales, aún en barrios populares.

c) Esta normatización debería darse en función a las distintas tipologías habitacionales en las cuales se emprendería, categorizando muy especialmente lo que sería vivienda popular, las mismas que deberán tener un tratamiento adecuado y especial en cuanto a requerimientos urbanos mínimos.

d) El marco legal que norma el proceso de contratación y adquisiciones para programas de vivienda, debería ser revisada al interior del IESS a fin de proponer cambios que la optimicen. Igualmente la estructura administrativa que emplea estos procesos debe ser simplificada y racionalizada.

e) La programación y planificación de planes de vivienda del IESS, deben ser consolidados a nivel nacional e integrados en documentos que consideren por lo menos períodos de cuatro años, (coincidentes con los períodos presidenciales) con planes anuales de ejecución. Estos planes y programas deben responder a un serio análisis de requerimientos, que impidan que en un momento dado primen más los intereses político-regionales antes que las definiciones técnicas.

f) Es necesario que el IESS defina de manera inmediata la utilización de sus propiedades de reserva, planteando alternativas de uso inmediato y mediano o proponiendo la depuración del patrimonio institucional, negociando oportunamente las propiedades que no van a ser utilizadas en planes de la entidad y reinvertiendo inmediatamente esos valores. Esta circunstancia permitirá racionalizar los recursos del IESS y defender algunas propiedades inminentemente amenazadas con invasiones y otros atentados contra su integridad.

g) Se debe programar la adquisición de propiedades en zonas en las cuales el IESS no las tenga y se justifiquen por la demanda existente, para la ejecución de programas de vivienda; (actualmente el 85% del patrimonio institucional se

concentra en las provincias de Pichincha y Guayas existiendo en esta última provincia propiedades invadidas por un monto superior a los 2.250 millones de sucres). La inversión oportuna de terrenos repercutirá posteriormente en la fijación de precios de venta más convenientes de las unidades habitacionales construidas. El IESS debe aprovechar intensiva y extensivamente su capacidad legal de solicitar declaratorias de utilidad pública con fines de expropiación.

h) El IESS debe solucionar las grandes afectaciones municipales sobre terrenos de su propiedad (Bellavista, Rosa de los Andes, etc.) entregando estas propiedades a los municipios u otras entidades a cambio de inmuebles aptos para su utilización inmediata. Si esto no fuere posible se deberá exigir que sean declaradas de utilidad pública, y negociadas con el respectivo pago de acuerdo al avalúo establecido, pago que deberá ser inmediatamente reinvertido en propiedades aptas para los requerimientos técnicos.

i) El IESS debe dejar sin efecto de manera inmediata la tristemente célebre Resolución N° 480 del 16 de agosto de 1983, la cual prohíbe la iniciación de nuevos programas de vivienda para poder proceder a retomar su rol protagónico en materia vivandística, iniciando la construcción de masivos programas a nivel nacional.

j) Para futuros programas habitacionales el IESS deberá emprender en la utilización de sistemas de construcción industrializados que redunden en baja de los costos de construcción y eviten el desperdicio de materiales y mano de obra.

k) En lo posible y hasta que la situación se normalice, el IESS debe alcanzar la autorización necesaria del Ejecutivo, a fin de obviar el largo e inconveniente proceso licitatorio y proceder a contrataciones directas, en los programas que

no sean construídos por administración directa.

l) Para obviar largos trámites de autorizaciones burocráticas, en los programas que por su magnitud se justifiquen se deberá aprovechar las magníficas experiencias en el IESS, de las UNIDADES EJECUTORAS INTERNAS, que se constituyen generalmente bajo la dirección de funcionarios institucionales, para llevar adelante la ejecución de una obra concreta, con una dependencia administrativa directa de los niveles de decisión.

m) Se debe robustecer las unidades técnicas institucionales, y se las debe aprovechar intensiva y extensivamente a fin de que mejorando su rendimiento, se pueda tener una secuencia adecuada en la planificación, ejecución, control y liquidación de las obras.

##### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del trabajo, se ha tratado de dar una visión general del proceso de evolución de la seguridad social en el país y de su entidad rectora cual es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Dentro de este contexto y de manera central, se ha estudiado el problema vivendístico, sus connotaciones de orden social y la acción que el IESS ha desplegado en este campo, en la búsqueda de alternativas válidas para aligerar este gran problema, ya que su solución definitiva solamente puede darse en la medida en la cual se enfrenten aspectos de tipo estructural, que escapan al marco jurídico en el cual se desenvuelve nuestro país.

Esto no quiere decir que no se deba intentar buscar opciones de solución al problema habitacional, conociendo de antemano que estas no serán sino paliativos, que de alguna manera aliviarán la gran carga social y política que el problema de la



vivienda trae consigo. Dentro de ello el IESS ha dado un importantísimo aporte a la sociedad ecuatoriana, a pesar de que como ya se ha repetido por innumerables ocasiones, no ha sido ni es su función específica, sin embargo de lo cual es una de las más importantes.

Este análisis nos permite señalar una serie de conclusiones y recomendaciones que me permitiré plantear, entre muchas otras que podrían darse, en un problema tan complejo como el que nos ocupa.

#### 5.1. CONCLUSIONES

a) El IESS ha consolidado su posición en el marco de las entidades vivendísticas y ha creado grandes expectativas en la población afiliada, sobre la solución de su problema individual de vivienda ya sea por su condición de ente financiero de la mayor parte de inversión en vivienda a nivel nacional o por su característica de pionero en la construcción de programas habitacionales masivos. Por esta razón el IESS no podrá dejar de actuar en este campo a pesar de que legalmente no esté obligado a ello.

b) A pesar de los logros obtenidos en cuanto a vivienda se refiere las expectativas que los afiliados han mantenido sobre esta acción institucional, no han sido satisfechas ni cualitativa ni cuantitativamente, dadas las limitaciones de orden legal, económico, administrativo y técnico que tiene el IESS.

c) El Instituto afronta un serio peligro de descapitalización por efecto, entre otras causas, del sistema y las condiciones en las cuales se conceden los préstamos hipotecarios, así como por su inadecuado proceso de recuperación.

- d) Existe una virtual paralización de la política del IESS en materia viviendística, especialmente por la vigencia de la Resolución N° 480 que prohíbe la iniciación de nuevos programas de vivienda.
- e) Los recursos humanos y materiales de los cuales dispone el IESS para el tratamiento del problema de la vivienda no han sido aprovechados convenientemente.
- f) La improvisación y el manejo administrativo del IESS por parte de ciertos personajes que lo han utilizado políticamente para su propio beneficio, han distorsionado y disminuído la acción institucional, en la definición de planes y programas.
- g) No ha existido coordinación interinstitucional con otras entidades viviendísticas que permita plantear conjuntamente objetivos comunes. Ultimamente en casos aislados se ha dado ciertos compromisos con la JNV/BEV pero su nivel es incipiente.
- h) Los cambiantes requerimientos sociales de los afiliados, no han sido armonizados oportunamente con el marco legal vigente.
- ✓ i) El IESS no ha definido su política a largo plazo en materia de vivienda conceptualizada de manera integral, sino que ha desarrollado su acción en base a acciones coyunturales y parciales que han complicado y limitado los procedimientos vigentes produciendo una seria afectación al sistema tanto de concesión de préstamos hipotecarios cuanto a dotación de vivienda, desdibujándose la imagen del IESS ante la opinión pública.

## 5.2. RECOMENDACIONES

a) El IESS debe retomar su importante papel en el tratamiento del problema viviendístico nacional, considerando su trayectoria de gran significación. Para ello será necesario plantear medidas que permitan actualizar y armonizar el marco legal vigente que muchas veces se ha convertido en el gran obstáculo para el avance institucional en este campo.

b) Como referencia general que enmarque sus acciones operativas, el IESS debe formular su política de vivienda, considerada a mediano y corto plazo, definiendo y priorizando concretamente los planes y programas propuestos. Por la actual situación de paralización casi total en materia de vivienda, por la cual atravieza el IESS, se debe contemplar un plan coyuntural de emergencia; que, concebido como una etapa inicial a plazo inmediato dentro de un plan estructural a mediano y largo plazo, permita la inmediata movilización institucional a fin de poner en plena vigencia las acciones que, inexplicablemente han sido afectadas con la casi paralización de los programas institucionales en este campo.

c) Para cumplir con la planificación y una ejecución eficiente de lo programado, se deben reformular las estructuras administrativas existentes en el IESS especialmente las relacionadas con las unidades técnicas a fin de volverlas más operativas, fijando la responsabilidad de la gestión integral en áreas concretas que gocen de un adecuado nivel de decisión, y que mantenga proporción con la importancia de otras áreas administrativas y de las funciones que se les ha asignado.

d) En materia crediticia se debe replantear el esquema vigente, dándole un auténtico contenido social al sistema, pero precautelando los intereses institucionales definidos en función de sus fines y objetivos básicos y la posibilidad de concretarlos en la práctica, pero manteniendo la vigencia en el tiempo y garantizando la solvencia del sistema del Seguro Social. Será necesario definir acciones en materia normativa

y operativa a fin de que este servicio que tiene el carácter de inversión social, beneficie al mayor número de afiliados posible y a los que más lo necesiten.

e) Se debe racionalizar el uso de los recursos disponibles, previo replanteamiento del sistema financiero, el mismo que como se ha visto resulta inadecuado para los intereses - institucionales.

f) Se debe emprender en una gran campaña a nivel nacional, que permita concientizar a la opinión pública sobre los fines y objetivos del IESS y de la necesidad de su permanencia en el tiempo como el más importante instrumento de Seguridad Social para las actuales y futuras generaciones, razón por la cual la estabilidad institucional es indispensable.

Estas condiciones se cumplirán en la medida en la cual gran des sectores sociales involucrados real o potencialmente en este régimen de protección lleguen a definir y poner en vigen cia lo que sería una gran concertación nacional para salvar al IESS de la evidente crisis en la que se debate e impulsar lo al logro de su objetivo básico y fundamental que es lograr el bienestar y la seguridad social de todos los ecuatorianos.

## BIBLIOGRAFIA

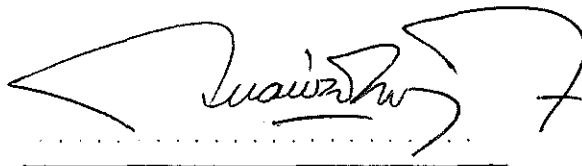
- AISS-IESS, Cuestiones Sociales Nº 4, Quito, Unidad Editorial del IESS, 1988.
- Carrión Fernando, El Proceso Urbano en el Ecuador, Quito, ILDIS, 1987.
- Engels Federico, Contribución al Problema de la Vivienda, Bogotá, Graficas Modernas, 1970.
- Franco Moncayo Eduardo, Notas sobre Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito, Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Cámara de la Construcción, 1981.
- Merino Pérez Gonzalo Dr., Seguridad Social del Ecuador, Guayaquil, Ediciones Scorpio, 1981.
- Nuñez Jorge, Mantilla Cecilia, Abad Enrique, Miño Lenín, León Mónica, Wolter Matilde, Vaca Hugo, Carrera Juan, Merino Selma, Historia del Seguro Social Ecuatoriano, Quito, Editorial Voluntad, 1984.
- Saad Pedro, La CTE y su Papel Histórico, Guayaquil, Editorial Claridad S.A., 1979.
- Segre Roberto, Las Estructuras Ambientales en América Latina, Quito, Ediciones CAE-FAU, 1977.
- IESS, Informes de Labores años 1981-1984, 1982, 1983, 1985, 1986.

- IESS, Libro de Actas de la Caja de Pensiones N° 1 y N° 2,  
1981.
  
- INEC, Proyecciones de la Población Ecuatoriana, Quito, 1985

*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, junio 15 de 1988*

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juan Velez Andrade", written over a horizontal dotted line. The signature is stylized and cursive.

---

*ARQ. JUAN VELEZ ANDRADE*