

**REPUBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO**



**ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS CENSOS DE  
POBLACION Y VIVIENDA Y SU IMPORTANCIA EN LA  
FORMULACION DE LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA  
DE VIVIENDA.**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de  
Master en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión  
Pública y Gerencia empresarial**

**Autor: Arq. Pablo Silva Ortiz**

**Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño**

**Quito, julio del 2002**

ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS CENSOS DE POBLACION Y  
VIVIENDA Y SU IMPORTANCIA EN LA FORMULACION DE  
LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA.

Por: Arq. Pablo Silva Ortiz

Tesis de Grado de Maestría aprobada en nombre del Instituto de Altos  
Estudios Nacionales por el siguiente Tribunal, a los \_\_\_\_\_  
del mes de \_\_\_\_\_, Mención Honorífica (y)(o) Publicación.

\_\_\_\_\_  
NOMBRE:  
C.I.

\_\_\_\_\_  
NOMBRE:  
C.I.

DEDICATORIA

***A mi esposa Rosario y a mis hijos Paola y Pablo que han colaborado con su paciencia al cumplimiento de un reto que por muchos años se vio postergado por la mano negra del destino.***

## AGRADECIMIENTO

*A los señores Nelson Murgueytio Peñaherrera, Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, e Ingeniero Jorge Cornejo Proaño, Gerente General del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, por su extrema generosidad al permitir con sumo agrado la capacitación de un ecuatoriano que por tres décadas ha sido testigo, ya en el sector público, ya en el privado de los avatares por proporcionar y conseguir vivienda.*

*Al señor economista Carlos Rhon Patiño causa casual de mi paso por el IAEN, guía ilustrado y colaborador permanente en este trabajo.*

## INDICE GENERAL

CONTENIDO	Pág.
<b>LISTA DE CUADROS</b> .....	viii
<b>RESUMEN</b> .....	ix
<b>INTRODUCCION</b> .....	1

**CAPÍTULO I*****Antecedentes***

1. Antecedentes Históricos desde la Fundación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.....	5
2. El Sistema Mutualista (alianza para el progreso).....	14
3. Fundamentos para la Creación del Sistema Cooperativo para la Vivienda y su Ley Codificada.....	19
4. Fundamento para la Creación de la Junta Nacional de la Vivienda.....	33
5. Fundamento para la Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.....	37
6. Participación del Sistema de Seguridad Social en la Solución del Déficit de la Vivienda de Interés Social.....	40

**CAPÍTULO II*****Aspectos Normativos Institucionales***

2. La Carta de Declaración de los Derechos Humanos de las NN.UU.....	50
2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos.....	50
3. La Constitución Política de la República del Ecuador, (Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998).....	56
4. Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada. (Ley N° 50. RO/349 de 31 de diciembre de 1993).....	59
5. Ley de Trolebús I (Ley No. 4. RO/ Sup 34 de 13 de Marzo del 2000).....	65
6. La Ley de Régimen Municipal (Codificación No. 000. RO/ Sup. 331 de 15 de Octubre de 1971).....	70
7. La Ley de Régimen Provincial (Codificación N° 000. RO/ 288 de 20 de marzo del 2001).....	77
8. Nueva Ley de Seguridad Social. (Ley N° 000. RA/ 000 de 21 de noviembre del 2001).....	79
9. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.....	81

### **CAPÍTULO III**

#### ***Situación de la Vivienda en el Ecuador durante los períodos censales***

3. Importancia de los Censos de Población y Vivienda.....	100
4. El Sexto Censo de Población y Quinto de Vivienda.....	105
5. Escenario histórico del crecimiento poblacional del país.....	106
6. Total población urbana y rural según año censal por provincias.....	109
7. Cobertura de servicios básicos según población por años censales.....	112
8. Demanda cuantitativa de vivienda según tipología por año censal.....	112
9. Demanda cualitativa de servicios por año censal.....	114
10. Demanda cuantitativa de vivienda según tipología por provincias.....	115
11. Demanda cualitativa de servicios por provincias.....	116
12. Patrimonio habitacional del Ecuador según años por provincias.....	118

### **CAPÍTULO IV**

#### ***Política de Vivienda***

4. Lineamientos Básicos para la Formulación de una Política de Vivienda.....	124
4.1. Lineamientos para una Política de Estado.....	127
4.2. Formulación.....	130
4.3. Política de Gobierno sobre Vivienda, Infraestructura y Asentamientos Humanos. ....	144
4.4. Política de los Concejos Municipales.....	152
4.5. Política de los Consejos Provinciales.....	161
4.6. Política de las Cooperativas de Vivienda.....	165
4.7. Política del Sector Privado.....	166
4.8. Política de los Colegios Profesionales.....	169
4.9. Política de las Cámaras de la Construcción.....	170
4.10. Política de las Universidades y Escuelas Politécnicas.....	170
4.11. Acciones del Sector Social.....	172
4.12. Misión de los Organismos Internacionales y Multinacionales de Asistencia.....	173
5. Oferta Habitacional.....	174
6. Déficit Habitacional.....	179

**CAPITULO V*****Propuesta***

5. Lineamientos para un Plan Nacional de Vivienda.....	184
6. Marco Legal para llevar a cabo un Plan Habitacional.....	189
7. Marco Financiero.....	190
8. Marco Administrativo.....	192
9. banco de tierras.....	193
9.1. Política de Tierras.....	194
9.2. Propiedad y usos.....	194
9.3. Asentamientos humanos.....	195
9.4. Distribución de la tierra.....	196
10. Programas Operativos.....	197
10.1. Programa de Normas.....	198
10.2. Apoyo a la Autoconstrucción.....	198
10.3. Programas de Vivienda de Emergencia.....	199
10.4. Rehabilitación de Viviendas Existentes.....	197
10.5. Causas del Deterioro.....	198

**CAPÍTULO VI*****Conclusiones y Recomendaciones***

6. Conclusiones.....	216
7. Recomendaciones.....	240
7.1. Recomendaciones para un Plan de Rehabilitación de Viviendas existentes.....	263

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>267</b>
--------------------------	------------

<b>ANEXOS.....</b>	<b>268</b>
--------------------	------------

## INDICE DE CUADROS

<b>CUADRO</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1: Escenario Histórico del crecimiento	107
Cuadro 2: Población Urbana y Rural según ano censal por Provincia	111
Cuadro 3: Cobertura de servicios básicos según población por años censales.	112
Cuadro 4: Demanda Cuantitativa país	113
Cuadro 5: Demanda Cualitativa país según anos	115
Cuadro 6: Demanda Cualitativa según Tipología por provincias 1990.	116
Cuadro 7: Demanda Cualitativa según Tipología de servicios 1990	117
Cuadro 8: Patrimonio Habitacional del Ecuador según años por provincias.	121
Cuadro 9: Patrimonio Habitacional del Ecuador según años por provincias.	123
Cuadro 10: Oferta Habitacional según fuentes de financiamiento 1998.	175
Cuadro 11: Oferta Habitacional según fuentes de financiamiento 1999.	176
Cuadro 12: Oferta Habitacional según fuentes de financiamiento 2000	177

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS CENSOS DE POBLACION**  
**Y VIVIENDA Y SU IMPORTANCIA EN LA FORMULACION DE**  
**LINERAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE VIVIENDA.**

**Autor: Arq. Pablo Silva Ortiz**  
**Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño**  
**Año: 2002**

**Resumen**

El hombre desde los más remotos indicios de su existencia sobre la tierra se preocupó por satisfacer sus elementales necesidades de alimentación, vivienda y defensa ante los fenómenos de la naturaleza. Desde siempre se le ha dibujado como un ser de contextura gruesa, semiencorvado, llevando una piel ligeramente cocida con puntadas gruesas y diseño elemental, teniendo en su mano un instrumento contundente de madera que le permitirá defenderse de los adversarios. Una vez que el hombre se asoció en sociedad, creó las leyes que la iban a regir y como parte de ellas ciertas normas elementales, como elemental era su morada comunitaria conformando un elemental espacio urbano compartido.

Conforme fue complicándose la sociedad, también se fue complicando todos los aspectos de su relación comunitaria y no quedó exenta su necesidad de protegerse de la naturaleza bajo una estructura elemental pero cada vez más elaborada y complicada que se comenzó a definir como hábitat o vivienda.

Como resultado de esa evolución, en nuestra civilización poco a poco se han ido complicando las condiciones de habitabilidad de las viviendas y sobre todo ha ido creciendo por diferentes factores el déficit de vivienda, lo que ha constituido que el problema de la vivienda mantenga como mantuvo desde sus inicios la característica de uno de los problemas más acuciantes de todos los tiempos y que actualmente todos los países desarrollados, o en vías de desarrollo o emergentes no han podido solucionar eficientemente sus crecientes demandas de vivienda.

Como podrá establecerse en el desarrollo de esta investigación, la búsqueda de derroteros para la solución a este grave problema de "falta de vivienda", ha determinado que los estados se preocupen por integrar a sus cartas magnas los derechos de las personas a contar con el apoyo de ellos para la satisfacción de su necesidad de contar con una vivienda, y a los organismos internacionales así mismo a interesarse por apoyar a los estados, en el estudio de la problemática y a dispensar recursos humanos

y económicos para coadyuvar en la solución sobre todo, en beneficio de los sectores económicamente menos favorecidos.

Por otro lado hay que entender que el problema de la vivienda es estructural y por lo tanto debe ser enfrentado desde los aspectos, teóricos, poblacionales, de desarrollo urbano, diseño, tecnología, factores económicos, sociales, políticos y culturales y sobre todo del aprovechamiento los recursos adaptándolos a la realidad existente en un mundo tan velozmente cambiante por la globalización.

Además hay que destacar la importancia que para los países, conlleva el establecimiento de políticas de vivienda con tecnologías apropiadas, sobre todo en la Vivienda de Interés Social, que de manera integral y pragmática determinen acciones novedosas y dinámicas, que sostenidas en el tiempo y el espacio se conviertan en Objetivo Nacional Permanente, que permita elevar el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos.

## INTRODUCCION

El hombre desde los más remotos indicios de su existencia sobre la tierra se preocupó por satisfacer sus elementales necesidades de alimentación, vivienda y defensa ante los fenómenos de la naturaleza. Desde siempre se le ha dibujado como un ser de contextura gruesa, semiencorvado, llevando una piel ligeramente cocida con puntadas gruesas y diseño elemental, teniendo en su mano un instrumento contundente de madera que le permitirá defenderse de los adversarios.

Ese hombre que con su pareja y descendencia era solitario y que aprovechó de las cavidades naturales de la tierra para guarecerse, comenzó a hacer uso de su instinto gregario y a conformar pequeñas sociedades con sus congéneres, lo que le permitió defenderse en grupo proporcionándole oportunidades cuando no estaba en acciones de defensa o caza, para dedicarse a pensar en cómo hacer más adaptables y confortables a su condición de humano, las cuevas en que habitaba no solo con su pareja y su descendencia, sino en comunidad.

Una vez que el hombre se asoció en sociedad, creó las leyes que la iban a regir y como parte de ellas ciertas normas elementales, como elemental era su morada comunitaria conformando un elemental espacio urbano compartido.

Conforme fue complicándose la sociedad, también se fue complicando todos los aspectos de su relación comunitaria y no quedó exenta su necesidad de protegerse de la naturaleza bajo una estructura elemental pero cada vez más elaborada y complicada que se comenzó a definir como hábitat o vivienda.

Posteriormente se conformaron las primeras comunidades urbanas, es decir, la organización de una serie de viviendas juntas en un territorio que se denominó espacio urbano, generalmente sin mayores normas de organización, pero con el conocimiento se establecieron ciertas premisas de arreglo que le permitieron iniciar lo que se conocerá como planificación urbana, que no es otra cosa que la normatividad de varios aspectos físicos y psicosociales de la sociedad que inciden en la organización del hábitat, entendido como la disposición de las viviendas en un espacio urbano, con ciertas características y condiciones que le permitan a la familia la convivencia física y espiritual con otras y desarrollar su vida en las mejores condiciones que sea posible.

Como resultado de esa evolución, en nuestra civilización poco a poco se han ido complicando las condiciones de habitabilidad de las viviendas y sobre todo ha ido creciendo por diferentes factores el déficit de vivienda, lo que ha constituido que el problema de la vivienda mantenga como mantuvo desde sus inicios la característica de uno de los problemas más acuciantes de todos los tiempos y que actualmente todos los países desarrollados, o en vías de desarrollo o emergentes no han podido solucionar eficientemente sus crecientes demandas de vivienda.

Como podrá establecerse en el desarrollo de esta investigación, la búsqueda de derroteros para la solución a este grave problema de “falta de vivienda”, ha determinado que los estados se preocupen por integrar a sus cartas magnas los derechos de las personas a contar con el apoyo de ellos para la satisfacción de su necesidad de contar con una vivienda, y a los organismos internacionales así mismo a interesarse por apoyar a los estados, en el estudio de la problemática y a dispensar recursos humanos y económicos para coadyuvar en la solución sobre todo, en beneficio de los sectores económicamente menos favorecidos.

Para ello en varios foros y seminarios de diversos niveles se han tratado diversos temas con el objeto de definir las pautas a seguir con las que se podría lograr la solución de este grave déficit.

Las leyes y normas deberían constituirse en elementos fundamentales que permitan a las instancias públicas y privadas enfrentar el problema de manera integral y sostenida en todos los países. Pero sobre todo en aquellos calificados por los organismos internacionales como países de menor desarrollo, en los cuales las capacidades del Estado son desbordadas por el incremento del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda y el deterioro de la calidad de vida, en general entre otros factores, por la falta de servicios básicos.

Por otro lado hay que entender que el problema de la vivienda es estructural y por lo tanto debe ser enfrentado desde los aspectos, teóricos, poblacionales, de desarrollo urbano, diseño, tecnología, factores económicos, sociales, políticos y culturales y sobre todo del aprovechamiento los recursos adaptándolos a la realidad existente en un mundo tan velozmente cambiante por la globalización.

Además hay que destacar la importancia que para los países, conlleva el establecimiento de políticas de vivienda con tecnologías apropiadas, sobre todo en la Vivienda de Interés Social, que de manera integral y pragmática determinen acciones novedosas y dinámicas, que sostenidas en el tiempo y el espacio se conviertan en Objetivo Nacional Permanente, que permita elevar el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos.

También hay que tener muy en cuenta que la solución del problema de la vivienda implica el acondicionamiento de espacios cada vez de dimensiones más grandes, para poder construir en ellos las unidades habitacionales necesarias. La construcción de viviendas como actividad económica tiene un efecto multiplicador que fortalece al sector productivo

y genera empleo en una serie de actividades artesanales, las que deberíamos adaptarlas a nuestra cultura, idiosincrasia, costumbres y sobre todo a nuestra realidad económica, con la organización y la participación de la comunidad para racionalizar los recursos y constituir una respuesta idónea a las necesidades vitales.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DESDE LA FUNDACIÓN DEL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

Estamos en el segundo año del tercer milenio. La humanidad se encamina hacia nuevos rumbos, políticos, sociales, culturales, económicos y militares. Los nuevos retos impuestos por la globalización y la internacionalización de la economía en la nueva época de la sociedad post-capitalista, como lo dice Peter Drucker en su libro La Sociedad Post Capitalista, “El conocimiento se haya convertido en *el* recurso más bien que en *un* recurso, es lo que hace a nuestra sociedad post-capitalista. Eso cambia fundamentalmente la estructura de la sociedad. Crea una nueva dinámica social. Crea una nueva dinámica económica. Crea una nueva política”.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, BEV, tiene su origen en la Carta de Bogotá de 1960 y la Conferencia de Punta del Este realizada en Montevideo, Uruguay en 1961 en las cuales se califican de “urgente” el interés que deben dar los gobiernos de América a la solución de la vivienda y establecen las bases para que los países latinoamericanos que no dispongan de instituciones especializadas para enfrentar el problema, las funden y les otorguen los medios necesarios para su funcionamiento.

Hasta el tiempo de estas declaraciones en materia habitacional, la necesidad de la población en materia de vivienda, había sido atendido en el Ecuador de manera somera y no continuada, por organismos de limitada efectividad como las Juntas de Reconstrucción como la que se creó en el Gobierno del Presidente Galo Plaza Lasso para realizar las

obras necesarias en las provincias centrales del país luego del terremoto de Ambato de 1947. Por otro lado, las Cajas de Previsión Social destinarían limitados recursos destinados a proporcionar préstamos para el financiamiento de viviendas en beneficio de un reducido número de afiliados. Estas Instituciones desarrollaron barrios llamados “Obreros” en algunas ciudades del país, especialmente en Quito y Guayaquil. Como ejemplo, en Quito en la década de los cuarenta se construyó el “Barrio Obrero” ubicado en el sector de la “Villa Encantada” en la pendiente posterior a la Mama Cuchara hasta el borde de la quebrada del río Machángara, en la década de los cincuenta se construyó la “Villa Flora” ubicada al sur de la ciudad al sur-oeste del terminal del ferrocarril de Chiriaco en una planicie que colindaba por medio de una quebrada con otro asentamiento urbano de viviendas construidas por las Cajas de Pensiones denominado “La Magdalena”, a inicios de la planicie que se iniciaba hacia el sur luego de atravesar el Panecillo, rumbo a la zona donde se asentaba Chillogallo.

Como instrumento planificador se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, el mismo que no tuvo la oportunidad de realizar una labor efectiva en beneficio de los sectores sociales que necesitaban una vivienda propia, por no habérselo dotado de los recursos económicos necesarios e indispensables en los niveles de sus programas de acción.

Como resultado a la exhortación de la Conferencia de Punta del Este y en apego a la nueva política latinoamericana, el Ministro de Previsión Social y Trabajo de ese entonces Dr. José A. Baquero de la Calle, el 6 de marzo de 1961, remite al Señor Presidente de la República, Dr. José María Velasco Ibarra el Proyecto de Decreto Ley de Emergencia que crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Respecto a los documentos que han servido como antecedentes para que el Gobierno Nacional de ese entonces decidiera crear el Banco

Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito, debemos comentar que a principios de la década de los sesenta, en 1962 se realizó el Censo Nacional de Población cuyo resultado arrojó que para ese entonces, la población del Ecuador era de 4. 475.997 habitantes, es decir la mitad aproximadamente de la población que el Quinto Censo de Población y Cuarto de Vivienda efectuado en 1990 y la cuarta parte de la población según la proyección estimada para 1999 según la proyección del INEC, CEPAR.

El fundamento medular que el entonces Ministro de Bienestar Social, sustentara en la exposición de motivos para que el Presidente de la República considere la expedición del Decreto Ejecutivo para la creación del BEV y de las Asociaciones Nacionales de Crédito., está el del “grave” problema de la escasez de vivienda en la República, especialmente en las grandes ciudades –Quito y Guayaquil- donde este problema ha adquirido caracteres agudos...”. Hay que tomar en cuenta que en los sesenta si bien el problema de la vivienda es una constante permanente el devenir de los pueblos, no alcanzaba ribetes críticos sino en las ciudades de Quito y Guayaquil, urbes que ya comenzaban en ese entonces a recibir la migración de habitantes del campo que se desplazaban a esos centros urbanos y polos de desarrollo, como efecto de la Reforma Agraria.

La década de los cincuenta se inició con la mitad del período constitucional del Presidente Galo Plaza Lasso, quien plantea y trata de solucionar el problema económico del Ecuador en términos de aumento y diversificación de la producción, con el propósito de fortalecer el sector externo y así contar con los recursos de capital necesarios para reactivar la economía y emprender un proceso de desarrollo, para ello incentiva la producción bananera y aprovecha la baja de la producción de los países centroamericanos causada por las plagas. En el año sesenta, la exportación del banano alcanzó el 60% de las exportaciones nacionales. Para 1954, los jornaleros independientes ya representan alrededor del

52% del total de las familias agricultoras de la costa ecuatoriana, gracias a que los grandes hacendados dueños de las tierras que producían cacao, café y arroz, para poder conservar a sus trabajadores, en algunos casos se ven obligados a pagar salarios o a arrendar sus tierras para así mantener sus rentas, con lo cual los antiguos precaristas finqueros se transforman en peones libres o en pequeños empresarios.

Esta realidad de bonanza en la producción sobre todo de los productos de exportación tradicionales, se interrumpe en 1964 con la expedición de la Ley de Reforma Agraria, de la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura (1790) y del Derecho 1001, con lo cual, lejos de afincar a los campesinos en el campo como propietarios de la tierra y como propios productores, debido entre otros factores a la incapacidad económica de conseguir recursos económicos para hacer producir la tierra, emprenden el éxodo a las principales ciudades del país a conseguir “mejores condiciones” de vida, agrandando los cinturones de miseria como los suburbios de Guayaquil que en esa época, al igual que los asentamientos clandestinos de Quito y en menor proporción de otras ciudades capitales provinciales, comienzan el crecimiento inusitado en precarias condiciones de insalubridad por la ausencia total de servicios básicos de infraestructura básica.

Como resultado de esta migración, estos barrios “miseria” especialmente de las grandes ciudades albergan en condiciones inhumanas a grandes capas de población pertenecientes a los estratos económicamente bajos, y se ven afectadas por que la producción de viviendas no va paralelo con el ritmo de crecimiento de esa población, y aún que así hubiera sucedido, estos segmentos poblacionales denominados populares, no hubieran podido acceder a la vivienda, de todas maneras, por que sus recursos económicos, sin el apoyo del sector Estatal, definitivamente no les permitía.

Por otra parte, el apareamiento de personas encargadas de propiciar las invasiones de tierras, inicialmente con el objeto de obtener réditos políticos y posteriormente con este objetivo, más el puramente económico de otros “promotores”, si bien procuraba la obtención de vivienda, aumentaba el problema social de ciudadanos que habitaban en condiciones precarias y agudizaba la situación política de los municipios, al ser objeto de presiones populares de aquellas personas que habían depositado su voto por la autoridad en ejercicio, con la esperanza, muchas veces frustrada, de conseguir servicios para sus barridas, lo que obligaba a las administraciones Municipales muchas veces a efectuar obras sin contar con la debida planificación integral, como resultado de esas presiones.

El espíritu de la creación de estas instituciones de carácter vivendista en base de un “Decreto-Ley sencillo y claro, que sirva de base para los Estatutos y Reglamentos posteriores, los cuales regularán, en detalle, la organización y funcionamiento de la entidad...”, estuvo inspirado en la necesidad de tener organismos autónomos que funcionen coordinada y armónicamente enmarcadas en las finalidades a ellas asignadas, con el respaldo del Estado y enmarcadas en la Ley General, con el objeto de hacer de ellas entes ágiles, efectivos y productivos, “...que se encuentren al margen de los avatares políticos...”. Estas instituciones así creadas, en sus inicios inclusive por su la dimensión de su estructura, fueron organizaciones ajustadas al tamaño de su ámbito de acción y al volumen de la demanda de los servicios que debían prestar, no obstante de ser autónomas, no significaba esto que estaban vacunadas de la influencia periódica de la política, y peor aún del uso y abuso cada vez más creciente de los gobiernos que al igual que con todas los otros organismos e instituciones del sector público, hicieron de ellas bolsas de recepción de personal que accedía al trabajo como pago por su participación en lides políticas de los gobernantes de turno, que en

el caso del Banco Ecuatorianos de la Vivienda acrecentó su plantilla de empleados hasta límites que no estaban acorde con el dimensión que la técnica administrativa aconseja.

La última parte de los fundamentos de la creación del Decreto Ley de Emergencia, dice que de crearse estas instituciones, "...se habrá solucionado a corto plazo, uno de los problemas que más pesadamente gravitan sobre la gran mayoría de ecuatorianos." No dudo que la buena fe, y la situación de la falta de vivienda que en ese entonces aquejaba a los ecuatorianos, inspiró con esperanza al Ministro de Previsión Social a argumentar de esa forma, por que no intuyó que en un corto plazo la demanda de vivienda determinada por los altos índices de crecimiento poblacional, como lo hemos indicado, y que cuadruplicó la población en cuatro décadas a un promedio de una vez cada diez años. Si a esto añadimos el encarecimiento constante de los costos de los materiales de construcción y la cada vez menor capacidad económica de las personas, lo cual les impide con facilidad tener acceso a la vivienda, nos vemos avocados a que el déficit de vivienda nueva y de las limitaciones para mejorar las existentes dotándoles de las condiciones por lo menos mínimas de habitabilidad, conforma un panorama que muchas veces se a tornado altamente preocupante ante la imposibilidad de que la mayoría de ecuatorianos acceda a una vivienda digna.

Respecto al Oficio mediante el cual el Ministro de Previsión Social sustenta con la exposición de motivos, ante el Presiente Constitucional de La República, éste, inmediatamente solicita el dictamen correspondiente del Consejo Nacional de Economía, que era en ese entonces el Organismo que realizaba funciones de planificación y cuyos informes eran Constitucionalmente necesarios como un requisito previo para la emisión de decretos ejecutivos que creen instituciones de todo género para realizar funciones en la administración pública, y dictaminaba sobre todo lo que se refería al desarrollo nacional en cuanto se refería a las acciones

de toda índole que debía realizar el gobierno en bien del pueblo ecuatoriano y de la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas.

En señor Presidente del Consejo Nacional de Economía, con fecha 13 de mayo de 1961, oficia al señor Presidente Constitucional de la República y le comunica que el Consejo Nacional de Economía concede el dictamen constitucional para la creación del Banco Nacional de la Vivienda, como institución de Derecho Privado, con finalidad social o pública, en mérito a lo indicado en la exposición de motivos que justifican su expedición. Entre los fundamentos que el Consejo Nacional de Economía añade al dictamen, están cifras que ilustraban la situación desde ya crítica en la que las familias ecuatorianas convivían en cuanto a disposición de vivienda se refiere, citando que en 1950, el dato más próximo del que se dispone, en el Ecuador habían 3.202.757 habitantes, conformados en 617.798 familias, las cuales disponían de 1.668.155 cuartos de habitación, lo que daba un promedio general de menos de dos cuartos por familia y que si solamente se consideraría como mínimo dos cuartos por familia, para el 57.9% de familias que solo habitan en uno, se deberían construir 357.762 cuartos para cubrir el déficit en 1960. Es de hacer notar que en ese entonces en el país como no existía una institución rectora de la política de vivienda, no disponíamos de datos técnicos que determinen las necesidades básicas de la una vivienda cualquiera que fuese el destino de aquella en cuanto al segmento socio-económico al cual esté dirigido, y por lo tanto las necesidad de determinaba por cuartos, estimándose que para la satisfacción de sus necesidades medias de acuerdo a la conformación familiar promedio de ese entonces, una familia debía contar con una vivienda de al menos dos cuartos. Pero en el ámbito internacional en ese época ya existían estudios realizados por universidades, institutos especializados, profesionales estudiosos de la materia, organismos gubernamental y Organismos

Internacionales interamericanos y mundiales en cuyas manos estaba el estudio y determinación de estándares de dimensionamiento y condiciones de habitabilidad de una vivienda básica que determinaban superficies mínimas y número de habitaciones destinadas a una función específica como sala, comedor, cocina, dormitorio (dormitorios), baño, cuyas superficies y número de dormitorios eran humanamente dignos de disponer para un normal desenvolvimiento de la vida de una familia promedio de 3, 4 y hasta cinco miembros. Considero que sobre todo en estos aspectos de conseguir normar sobre todo estas condiciones físicas, a más de las de habitabilidad y confort, así como en el número de viviendas necesarias a nivel nacional, radica la importancia de la creación del Banco Nacional de la Vivienda como institución que desempeñaría en el futuro una importante labor en lo que se refiere a la obligación que tiene un Estado responsable de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones físicas y espirituales que necesita tener un pueblo para conseguir un “desarrollo humano”, concepto que para entonces era desconocido por las autoridades de los gobiernos de turno, que consideraban que el desarrollo, social y económico eran los únicos parámetros en que se podía medir el grado de satisfacción de las necesidades de ciudadanas.

Naturalmente el dictamen del Consejo Nacional de Economía considera el aspecto económico en que se desenvolverá el Banco Nacional de la Vivienda, y hace una proyección de los recursos económicos de los que deberá disponer para cumplir con su cometido, estableciendo que para ese entonces el déficit habitacional debe establecerse en 400.000 habitaciones de tipo popular con un crecimiento anual de ese déficit del 4%, que pueden significar una inversión mínima total de \$1.200.000.000 a razón de \$3.000 por cuarto, y que para “no empeorar” el déficit se debería seguir construyendo alrededor de 30.000 habitaciones por año, con un costo de \$90.000.000, añadiendo que en

estas cifras no está incluido el problema de la vivienda para las clases que están sobre las llamadas populares.

Al respecto, es necesario destacar la responsabilidad que tuvo el gobierno de ese entonces por comenzar con la creación del Banco nacional de la Vivienda como organismo rector de las acciones públicas y privadas para atender las necesidades de vivienda de las clases populares, pero como bien lo dice el documento en el cual se dictamina como favorable la expedición del decreto de su creación, en los someros datos que se incluyen, “no se aprecia el problema para las clases “NO” populares”, aspecto que considero nunca se lo tomó en cuenta para el establecimiento de directrices que determinen una política integral de vivienda a nivel nacional, asunto que es de suma importancia que sea estudiado para conformar una estrategia global de todo lo que se relacione a la vivienda y sus problemas, para definir una acción global del sector público y privado tendiente a enfrentar por todos los lados, aspectos y facetas este tema que es de suma importancia en el desarrollo social, económico y político, a fin de determinar las competencias de cada sector de la sociedad y las condiciones de todo género en las se que enmarcarán cada uno de los actores que tienen la obligación de atender a cada segmento poblacional dependiendo de las condiciones socio-económicas que ostenten, ya sea como sector público cuya obligación constitucional es tratar de atender a la población menos favorecida, ya sea como empresa privada que tiene como fin proporcionar facilidades dentro del libre mercado y competencia para que el segmento poblacional al cual va encaminada su acción se la realice dentro de parámetros justos y normales que no representen una extorsión a los demandantes y no signifique un rubro económico que afecte y distorsione el manejo macroeconómico de la economía.

Finalmente al respecto es de destacar históricamente la decisión de las autoridades gubernamentales de aquel entonces al crear el Banco

Nacional de la Vivienda que vino a llenar un vacío que cada vez se agrandaba y que haciendo un balance ligero por el momento, ha desempeñado aún con las limitaciones de todo género en que ha desenvuelto su acción hasta la fecha un importante apoyo tendiente a tratar de solucionar el problema de la vivienda. (ver anexo 1)

## **2. EL SISTEMA MUTUALISTA (Alianza para el Progreso)**

Al amparo de la primera Ley de 1961, se organizó y fundó la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda “Pichincha, registrada el 1 de noviembre de 1961. Este hecho constituyó un evento de trascendencia en la historia de la Vivienda en el Ecuador, todavez que en él se agruparon serios esfuerzos por parte del sector privado para coadyuvar con el Estado en el desarrollo de programas habitacionales de importancia que ayudarían a solucionar el déficit habitacional.

Acorde con la segunda Ley de 1962, se constituyeron las Asociaciones Mutualistas “Previsión y Seguridad” y “Guayaquil”, con domicilio en el principal puerto ecuatoriano y la Mutualista “Benalcázar” en la capital de la República. Con estas instituciones se trató de atender a todas las provincias de la sierra y la costa.

El Decreto Ley de Emergencia No. 223 del 26 de Mayo de 1961, fue reformado mediante el Decreto No. 20 del 28 de Junio de 1962, para legalizar la existencia del Sistema de Ahorro y Crédito a través de las Asociaciones Mutualistas que, estando estimuladas, controladas y financiadas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, emprendieran el desarrollo de planes de vivienda y contribuyeran al crecimiento de un nuevo vector de crecimiento económico basado en el “hábito del ahorro”.

El mencionado Decreto fue consecuencia de un Convenio de Préstamo celebrado por el gobierno del Ecuador por intermedio del Banco Ecuatoriano de la Vivienda con la Agencia para el Desarrollo Internacional

de los Estados Unidos de Norteamérica, Convenio No. 213-DLF, luego reformulado con el Convenio 218-A-012.

El mutualismo originalmente se constituyó como una institución financiera cuyos propietarios o accionistas son los prestatarios y los depositantes o tenedores de cuentas de ahorro de la misma. El Gerente y el personal administrativo son nombrados por la Junta de Directores que a la vez es elegida por el voto de todos los miembros de la Asociación.

La principal finalidad de una Asociación Mutualista es reunir los ahorros de los individuos de la comunidad y usarlos para financiar préstamos hipotecarios amortizables a largo plazo, para la construcción o compra de viviendas.

Del interés que devenguen los préstamos otorgados por la Asociación Mutualista, ésta recibirá el dinero suficiente para sus gastos de operación, pagar dividendos a sus socios (depositantes) y establecer las reservas necesarias para la protección de los intereses comunes.

El Sistema de Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito no era conocido en el Ecuador, hasta su fundación en 1961, solamente los Bancos Privados habían manejando los depósitos provenientes del ahorro popular, sin que los créditos otorgados por esos mismos Bancos llegase a los ahorristas de bajos recursos económicos. Es decir, que los ahorros de las clases trabajadoras contribuyeron al desarrollo de empresas industriales y agrícolas pertenecientes a las clases económicas más favorecidas.

El Sistema Mutualista democratizó el crédito, denominándolas por parte de sus beneficiarios "Bancos del Pueblo". Su influencia logró penetrar a los criterios tradicionales de la Banca, hasta el punto de que se promovió el crédito artesanal y a la pequeña industria.

Pero en ningún caso las Asociaciones Mutualistas fueron competencia para la Banca tradicional, hasta las reformas introducidas en el sistema, pues estas Asociaciones concedían créditos para la adquisición o construcción de viviendas u oficinas, y realizaban, a su vez, los depósitos en los bancos existentes.

El Convenio suscrito con la AID establece la creación en el Ecuador del Sistema Mutualista y, a la vez, norma el funcionamiento del Sistema, su promoción, su asistencia técnica, el control efectivo y la seguridad legal para los asociados.

El préstamo aporte de la AID fue de USD 5'000.000.00 y el aporte del gobierno nacional de USD 5'000.000.00, lo que permitió un primer programa de USD 10'000.000.00.

La suma indicada que al tipo de cambio oficial equivalió a \$. 181'000.000.00, es considerado como el "capital semilla" para el funcionamiento del Mutualismo en su primera etapa.

Conforme al funcionamiento del Sistema, a la suma indicada se añadirían los depósitos de los socios ahorristas.

La modalidad adoptada para la utilización de los recursos iniciales, por lo menos en la primera fase de iniciación o aclimatación del Sistema, es de proporcionar créditos a las Mutualistas por un monto igual a tres veces el total de los ahorros que éstas lograsen captar de sus asociados.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, firmante del préstamo del AID, es la Entidad rectora, controladora y financista del Mutualismo. Corresponde al BEV calificar y otorgar las Cartas Constitutivas con las que se autoriza el funcionamiento de las Asociaciones de Ahorro y Crédito.

En cualquier ciudad del país pueden ser fundadas Asociaciones mutualistas; pero los socios fundadores deben llenar requisitos especiales y suscribir capitales que van desde los \$.500.000.00 con la finalidad de garantizar su correcto y continuo funcionamiento. El BEV, mediante el Departamento de Mutualismo, que funciona con contabilidad y personal de fiscalizadores propios, controla permanentemente a las Asociaciones autorizadas.

En Mayo de 1962, un poco antes de la fundación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, comenzó a laborar en Quito la Mutualista "Pichincha", con treinta socios y un capital de alrededor de \$.8.000.00. En el mes de junio del mismo año fue entregada la primera vivienda a uno de sus socios, constituyendo la primera operación crediticia del Sistema Mutualita en el Ecuador.

Durante cuatro años de funcionamiento del Sistema, hasta 1966 se crearon doce Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda: tres en Guayaquil, dos en Quito, y una en Cuenca, Ambato, Riobamba, Loja, Esmeraldas, Quevedo e Ibarra.

Más tarde se unieron dos de las tres Mutualistas de Guayaquil, operando solamente dos en esa ciudad. En Quevedo se liquidó la Asociación que se había organizado, por que muchos de los socios preferían depositar en las Mutualistas de Guayaquil y Quito.

El Sistema se desarrollo en buena medida y las Mutualistas en operación muchas dieron los frutos que la sociedad y el Estado esperaban de ellas, de los 21 préstamos que concedió en 1962 por la suma de \$. 851.728.00, con el apoyo del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID) en 30 años hasta 1992 en que se cambia la Ley de las Instituciones Financieras, las Mutualistas constituyeron un muy buen aporte para la solución de los

problemas de déficit de Vivienda, sobretodo para los sectores medios de la sociedad.

Permanentemente se analizó el problema del financiamiento del sistema y de la consecución de los préstamos para que se los otorgue de la manera más favorable a los socios, pero a la vez salvaguardando los intereses del Sistema. Como consecuencia de los estudios realizados, con la asesoría del AID, se promulgó un Decreto Ejecutivo, que actualizaba ciertas disposiciones del Reglamento Especial de las Asociaciones Mutualistas, introduciendo disposiciones mediante las cuales se autoriza al Banco Ecuatoriano de la Vivienda la reglamentación acorde con los nuevos criterios.

El Decreto Ejecutivo en mención, lleva las firmas del Presidente de la República, y de los Ministros de Previsión Social, Industrias y Comercio, a quienes se encarga su ejecución, el mismo que entre otros considerandos expresa: "la necesidad de impulsar el ahorro privado, la negociación de hipotecas y la reinversión de capitales, con miras a la solución del creciente déficit habitacional del país".

Su parte resolutive, dice:

Art. 1º. El literal c) del Art. 15 del Decreto No. 1298, promulgado en Registro Oficial No. 234 del 17 de Agosto de 1962, dirá:

a) Otorgar préstamos hipotecarios a su Asociados en esta forma:

1. Para vivienda a quienes no la posean, hasta por \$.120.000.00, hasta 25 años plazo y al 9% de interés anual, más la prima de Seguro. Estos préstamos no excederán del 80% del valor del avalúo, inclusive el precio del terreno.

2. Para construcciones relacionadas con la actividad profesional del prestatario, hasta por \$.80.000.00, hasta 25 años plazo y al 10% de interés anual, más la prima de Seguro. Estos préstamos no excederán del 60% del valor del avalúo,

inclusive el precio del terreno, y las Mutualistas podrán utilizar en ellos hasta el 20% de los ahorros privados y de los depósitos del BEV provenientes del aporte nacional.

Art. 2º. Al final del Art. 28 del citado Decreto No. 1298, añádase la siguiente frase: “La distribución de utilidades, incluyendo los sorteos de estímulo, no excederá del 7% anual de las correspondientes cuentas individuales de ahorros, promediadas según lo indicado en el literal a) del artículo anterior. Toda utilidad que sobrepase del porcentaje indicado, pasará a incrementar la reserva general de la Asociación”.

A raíz de la promulgación de las reformas a la Ley de Instituciones Financieras, las Mutualistas se convirtieron en entidades de financiamiento para todo tipo de negocios y de adquisición de desde casas hasta vehículos, menaje de hogar, electrodomésticos y préstamos para otro tipo de transacciones. En mi criterio, distorsionando el su misión principal cual es la de ayudar a financiar vivienda y oficinas a los profesionales.

### **3. FUNDAMENTOS PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA COOPERATIVO PARA LA VIVIENDA Y SU LEY CODIFICADA.**

El Congreso Nacional mediante la facultad que le confería en ese entonces el numeral 2 del Art. 139 de la Constitución Política de la República, y atento a proporcionar a la sociedad mecanismos dirigidos a solventar las necesidades comunitarias en varios campos, uno de ellos el de la vivienda unipersonal o colectiva, resolvió expedir la Codificación de la Ley de Cooperativas, la misma que, en consideración a la naturaleza y fines que persiguen estas sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, entre las cuales se inscribe la planificación de programas de vivienda unifamiliares o multifamiliares encaminados a solucionar el acuciante problema de falta de oferta de vivienda sobre todo de interés social, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros.

Para que este sistema de cooperación social funcione adecuadamente y sea un mecanismo idóneo para la consecución de los fines que persigue el cooperativismo basado en los principios universales que lo animan, era necesario que los derechos, obligaciones y actividades que estas desarrollen, estén amparadas y regidas por las normas establecidas en su propia Ley, en su Reglamento General y en los Reglamentos Especiales y en los Estatutos que se dictaren, con la finalidad de garantizar los propósitos que los cooperados tienen al momento de asociarse y los efectos que de ellos se deriven mediante la acción comunitaria de la cooperativa en beneficio personal y de la comunidad asociada, para lo cual, las cooperativas tienen que actuar de manera igualitaria en cuanto se refiere a las condiciones generales para la incorporación como socio de cualquier persona, así como también el la distribución de los beneficios a los que hubiere lugar para todos sus cooperados sin conceder privilegios de ninguna clase a ninguno de los socios en particular. Debe hacerse hincapié en que las cooperativas tienen la prohibición de hacer partícipes a quienes no sean socios de ellas de los beneficios que les otorgan la Ley, estableciéndose una salvedad en el caso de las cooperativas de producción, de consumo o de servicios que, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Cooperativas o en el Reglamento general, estén autorizadas para operar con el público. Es lógico que estas últimas formas de cooperativas, cuyo espíritu comunitario es desarrollar actividades económicas o comerciales en las que el rendimiento de la gestión, vaya en beneficio de sus cooperados, beneficien indirectamente a personas de fuera de la asociación, es decir al público en general, por que de la actividad hacia fuera, del beneficio que otorgan a terceros, se generan utilidades en su propio beneficio.

En el proceso de formación de la cooperativa, previendo el legislador que la asociación comunitaria es tarea ardua y que demanda tiempo, debido a que es necesario consensuar y armonizar aspiraciones,

posiciones, homologar necesidades en base a equilibrar asimetrías económicas de los futuros socios, entre otros aspectos, la Ley prevé que las cooperativas en formación puedan conformarse previamente en pre-cooperativas, y que en esta condición solo podrán desarrollar actividades en función de su organización. Una vez que hayan logrado homologar criterios, y se hayan estructurado de conformidad con la Ley y su Reglamento, podrán adquirir personería jurídica, lo que les permitirá llevar a cabo los propósitos que les animó a conformarse como cooperativa.

El proceso de formación de una pre-cooperativa, la consecución de la personería jurídica, así como la gestión que lleven a cabo de acuerdo al Reglamento General aprobado por los socios por mayoría de votos, cada socio tendrá derecho a un solo voto, sea cual fuere el número de certificados de aportación que posea, salvo la excepción señalada en el Art. 26 del Reglamento General. El número de socios mínimo que la Ley indica es de once, salvo en el caso de cooperativas de consumo y las formadas sólo con personas jurídicas, en cuyo caso, requerirán un número de socios de acuerdo al Reglamento General, será de competencia exclusiva del Ministerio de Bienestar Social por intermedio de la Dirección general de Cooperativas, instancia administrativa que registrará la fecha de inscripción en el Registro, fijará el principio de su existencia legal, el mismo que de no expresarse en contrario en el estatuto, se entenderá siempre que la responsabilidad de una cooperativa está limitada al capital social. Sin embargo, la responsabilidad limitada puede ampliarse por resolución tomada por la mayoría de los socios, en Asamblea General convocada para el efecto, y siempre que el Ministerio de Bienestar Social apruebe tal reforma en el estatuto.

Además, se entenderá que la cooperativa se constituye por tiempo indefinido, a menos que en el estatuto se limite su duración.

La Ley de Cooperativas establece que para adquirir la condición de socio de una cooperativa, se necesitan algunos requisitos que las personas deben satisfacer:

- Que las personas tengan capacidad civil para contratar y obligarse.
- No ser menores de 18 años y cuantos se se hallen bajo tutela o curaduría, que lo hagan por medio de su representante legal.
- Si menores entre los 14 y 18 años de edad quisieren formar una cooperativa estudiantil o juvenil, podrán actuar por si solos sin necesidad de tutela o curaduría.
- Las personas jurídicas que no persiguen fines de lucro.

Además, la Ley de Cooperativas establece otras condiciones fundamentales para normar y precautelar los intereses comunitarios de los cooperados y velar por que los beneficios que ellos persiguen se distribuyan equitativamente y sin favoritismos. Condiciones como: la prohibición de que una persona pueda formar parte de dos o más cooperativas de la misma clase o línea de aquella a la que esa persona o su cónyuge ya pertenecen; salvo el caso de las excepciones contempladas en el Reglamento General.

Se establece que no podrán ser miembros de una cooperativa las personas que hayan defraudado en cualquier institución pública y privada, o quienes hayan sido expulsados de otra cooperativa por falta de honestidad y probidad, y se reserva la Dirección Nacional de Cooperativas el derecho de vetar el ingreso de personas y la separación de aquellas que encontraren incursas en las prohibiciones estipuladas por la Ley, el Reglamento General y los Estatutos de la cooperativa., garantizando eso si, el derecho a la defensa ante los organismos respectivos, de cualquier socio que la cooperativa considere que deba ser

excluido por las causales establecidas, el mismo que seguirá en uso de sus derechos de socio hasta que haya resolución definitiva en su contra.

Además la Ley establece algunas otras condiciones respecto a los deberes y derechos de sus socios, tales como el derecho a voto y sus salvedades, su separación, responsabilidades en igualdad de condiciones con los demás miembros y de aquellas contraídas por la entidad antes de su ingreso, respecto a la imposibilidad de que los acreedores personales de los socios de una cooperativa no podrán ejercer acción judicial sobre todo o parte del capital o bienes de la institución, del derecho que tienen los socios que dejen de pertenecer a una cooperativa y de los herederos de los que fallezcan de que la cooperativa les liquide y les entregue los haberes que les corresponda de conformidad con lo que establece el Reglamento General en el plazo establecido y con las excepciones contempladas.

En lo que se refiere a la estructura interna y administración de las cooperativas, la Ley establece las condiciones en las que la Asamblea General de Socios, el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia, la Gerencia y las Comisiones Especiales deberán actuar para el correcto funcionamiento, determinando responsabilidades, competencias y condiciones mediante las cuales se debe administrar la cooperativa para conseguir los beneficios que los socios esperan. En el Art. 48 de la Ley, se establecen las atribuciones, limitaciones y deberes específicos, tanto de los organismos como de los dirigentes de las cooperativas, se determina en el Reglamento General, además de los que pueden constar en el estatuto de la institución, que no podrá estar en conflicto con las disposiciones de la Ley y Reglamento.

En cuanto al Régimen Económico, la Ley indica que el capital social será variable, ilimitado e indivisible y será compuesto de: las aportaciones de los socios; de las cuotas de ingreso y multas que se impusieren; del

fondo irrepartible de reserva y de los destinados a educación, previsión y asistencia social; de las subvenciones, donaciones, legados y herencias que reciba, debiendo estas últimas aceptarse con beneficio de inventario; y, en general, de todos los bienes muebles o inmuebles que, por cualquier otro concepto, adquiriera la cooperativa.

Las aportaciones de los socios estarán representadas por certificados nominativos, indivisibles y de igual valor, que serán transferibles sólo entre socios o a favor de la cooperativa, previa la autorización del Consejo de Administración. Además la Ley norma el valor de las acciones, los aportes en muebles, inmuebles, semovientes y en trabajo. Determina el interés anual que devengarán los certificados de aportación, los que se pagarán de los excedentes, si los hubiere; el pago del 50% del valor de los certificados de aportación que se hayan suscrito antes de la aprobación de los estatutos de acuerdo al plan inicial de financiamiento y el saldo en el plazo que señale el estatuto, que no podrá ser mayor a un año.

En cuanto a los beneficios económicos que son el resultado de retenciones hechas a los socios, por previsión, o de sumas cobradas en exceso en los servicios de la institución, y que les son devueltas, en el tiempo y forma y con las deducciones que se establece en el Reglamento General, no se consideran utilidades para los efectos legales y serán distribuidas obligatoriamente entre los socios, luego de efectuado el balance al final del año económico, en proporción a las operaciones o al trabajo efectuado por los socios con las deducciones que establece el Reglamento General. Exceptúanse las cooperativas de seguros, las mismas que distribuirán los excedentes de acuerdo a la fórmula actuarial que se fijará para el efecto tomando en cuenta factores de edad, tiempo que lleva pagando el socio la póliza, etc.

Las pérdidas que sufiere la cooperativa se prorrata entre los socios.

Las cooperativas se clasifican según la actividad que vayan a desarrollar: producción, consumo, ahorro y crédito o servicios, en cada uno de estos cuatro grupos se podrá organizar diferentes clases de cooperativas, pudiendo establecerse cooperativas estudiantiles y juveniles con diferentes servicios adicionales que beneficien a sus socios.

La integración del movimiento cooperativo se hará a través de las siguientes organizaciones: Las Federaciones Nacionales de Cooperativas y la Confederación nacional de Cooperativas; las uniones y asociaciones cooperativas, y las instituciones de Crédito Cooperativo: cajas de crédito y bancos cooperativos. Cada una de las cuales tienen sus características en su conformación de acuerdo a la actividad que vayan a desarrollar y de ser del caso se registrarán por las leyes existentes sobre la materia y por las regulaciones especiales que dicte la Superintendencia de Bancos.

En Consejo Cooperativo Nacional es el máximo organismo oficial encargado de la investigación, coordinación, planificación y fomento de la actividad cooperativa en el país, y de todos los programas de educación cooperativa y estará integrado por:

1. El Director Nacional de Cooperativas;
2. Un representante de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República;
3. Un representante de la Confederación Nacional de Cooperativas;
4. Un representante de las instituciones de Crédito Cooperativo;
5. Un representante del Instituto Cooperativo Ecuatoriano;
6. Un representante del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario; y,

7. Un representante del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación.

También la Ley de Cooperativas establece las condiciones en que podrán asistir los socios a las sesiones, las que estarán presididas por el Director Nacional de Cooperativas, sus resoluciones serán obligatorias y serán llevadas a efecto por el Director Ejecutivo del Consejo Cooperativo Nacional.

Se establece además el mecanismo que regirá para la designación del Director Ejecutivo del Consejo Cooperativo Nacional y al Director Nacional de Cooperativas que lo efectuará el Ministro de Bienestar Social, los cuales no serán de libre remoción del Ejecutivo y durarán en sus funciones cuatro años, pudiendo continuar en funciones por períodos iguales, si fueren ratificados en sus cargos.

Las finalidades y atribuciones del Consejo Cooperativo Nacional y de la Dirección Nacional de Cooperativas, así como de los recursos que puedan disponer para el cumplimiento de sus funciones, se señala en el reglamento General.

Cualquier cooperativa podrá ser disuelta mediante Acuerdo ministerial, previo informe de la Dirección nacional de Cooperativas, si estuviere incurso en uno o más de los siguientes causales:

1. Estar cumplido el tiempo para el cual fue constituida;
2. Haber resuelto su disolución por votación tomada en tal sentido por las dos terceras partes de la totalidad de socios, cuando menos, en una Asamblea General convocada para el efecto;
3. Haber disminuido el número de socios del mínimo legal, y haber permanecido así por más de tres meses;

4. No haber realizado, en el lapso de dos años, la actividad necesaria para lograr las finalidades para las que fue establecida;
5. Por fusión con otra cooperativa;
6. Por violación de la Ley, del Reglamento General o del estatuto;
7. Por contravenir reiteradamente a las disposiciones emanadas del Ministerio de Bienestar Social o de los organismos de fomento y supervisión;
8. Por quiebra; y,
9. Por cualquier otra causal que conste en el Estatuto.

En caso de liquidación, el ministerio de Bienestar Social, a excepción de la causal quinta, designará un liquidador que desempeñará sus funciones de conformidad con las disposiciones señaladas en el Reglamento General. Conservando la cooperativa su personería jurídica mientras dure la liquidación; una vez que se ha declarado en liquidación a una cooperativa, sus administradores no podrán efectuar nuevas operaciones, ni comprometer a la entidad en ninguna forma, siendo responsables personalmente de las consecuencias de dichos actos.

El Estado, en consideración a que el sistema cooperativo es uno de los medios más positivos para el desarrollo económico, social y moral del país, declara de necesidad nacional y beneficio público a las organizaciones cooperativas y garantiza su libre desarrollo y autonomía; para lo cual fijará en el Presupuesto Nacional partidas adecuadas para ayudar a la difusión y promoción del sistema, concediéndole además ciertos beneficios relativos a impuestos a las primas de seguros, fiscales, municipales, especiales, en contratos de compra-venta de inmuebles, preferencia en las licitaciones convocadas por el Estado, municipios y otros organismos públicos siempre y cuando las cooperativas concurren

en igualdad de condiciones con otros participantes; liberación de impuestos a importaciones de herramientas y maquinaria agrícola e industrial y de semillas, plantas, y sementales; exención de impuestos a la exportación de los productos que realicen las cooperativas artesanales o artísticas; y preferencias en la expropiación de tierras a cooperativas formadas por campesinos.

Las cooperativas de ahorro y crédito gozarán, además de los siguientes beneficios especiales:

a) En los pagarés librados a la orden de las cooperativas de Ahorro y Crédito, puede estipularse en el mismo título, vencimientos sucesivos, sin perder su calidad de pagarés a la orden;

b) Se hacen extensivas a las operaciones de crédito que otorguen las cooperativas de Ahorro y Crédito a sus socios, las exoneraciones contempladas en el artículo 47, de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, publicadas en el Registro Oficial N° 802 de 14 de mayo de 1975; y, las constantes en el Decreto Supremo No. 731 de 8 de septiembre de 1976, publicado en el Registro Oficial 176, de los mismos mes y año. Los préstamos que otorguen y sean afianzados con prenda o hipoteca, gozarán de iguales exoneraciones, las que se hacen extensivas a los prestatarios de dichas asociaciones, en todos los actos o contratos que celebren con las mismas; y,

c) Se hace extensivo, igualmente, a estas cooperativas, lo dispuesto a favor del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en el artículo 1 del, Decreto Supremo No. 3131, expedido el 4 de enero de 1979, y publicado en el Registro Oficial No. 793 de 16 de marzo de 1979.

Para coadyuvar al desarrollo cooperativo, los municipios y consejos provinciales destinarán partidas apropiadas fijadas en sus presupuestos,

dotación de locales, asistencia técnica y otros medios análogos. Además los municipios dictarán ordenanzas que faciliten la realización de programas de vivienda popular a base del sistema cooperativo. El Ministerio de Educación establecerá en sus programas la obligatoriedad de la enseñanza de la doctrina cooperativa en escuelas y colegios, debiendo fomentar la formación de cooperativas estudiantiles y juveniles, al igual que el Ministerio de Bienestar Social en los centros de protección y rehabilitación de menores.

El Banco Nacional de Fomento fijará cupos de crédito, con intereses reducidos y plazos adecuados para prestamos a cooperativas, los cuales podrán ser garantizados por el Estado del movimiento que obtengan de las agencias internacionales, o de bancos y organizaciones crediticias extranjeras bajo ciertas condiciones especiales.

Las cooperativas y las organizaciones de integración del movimiento que infringieren las disposiciones de la Ley y Reglamento General, podrán ser intervenidas o disueltas y se les impondrá sanciones pecuniarias o morales a ellas, dirigentes y miembros; multas que ingresarán a la Cuenta Especial del Fondo Nacional de Educación Cooperativa que será administrado por el Consejo Cooperativo Nacional. La acción para hacer efectiva la multa prescribirá en un año; la cuantía de las multas se fijará de acuerdo a la gravedad de la infracción y a la capacidad económica de las entidades, dirigentes o socios responsables.

Se establecen disposiciones especiales de acuerdo a la clase de cooperativa y sus objetivos, teniendo en cuenta que las disposiciones especiales establecidas en la Ley y Reglamento General para determinadas clases de cooperativas no se podrá hacer extensivas a otras.

Existen en la Ley disposiciones generales respecto a las personas, sociedades, empresas u otras organizaciones que no se ciñan a lo

dispuesto en la Ley, las mismas que no podrán usar en membretes, anuncios, documentos, publicaciones, etc., las palabras “cooperativa” o “cooperativo” que podrían dar lugar a creer que se trata de una cooperativa o de cualquiera de las organizaciones del sistema.

Las federaciones nacionales de cooperativas deberán presentar en la Dirección nacional de Cooperativas sus planes de trabajo y la memoria anual de sus actividades y los balances semestrales.

La Confederación y las Federaciones nacionales de cooperativas dedicarán cuando menos un 25% de sus ingresos a la educación cooperativa.

Las cooperativas que posean bienes inmuebles de propiedad común que no los hayan dividido aún entre los socios, avaluarán dichos bienes, y entregarán a los socios su valor en certificados de aportación; y si, pasado un tiempo, los bienes indivisos hubieren aumentado de precio, los socios recibirán en certificados de aportación, el equivalente proporcional de tal aumento, previa deducción del 20% del Fondo de Reserva, del 5% del Fondo de Educación y del 5% del Fondo de Previsión y Asistencia Social. Aquellas cooperativas que posean maquinaria y bienes muebles fungibles, deberán fijar anualmente y en forma obligatoria, un porcentaje de amortización para cubrir el desgaste o depreciación de dichos bienes.

Cooperativas, como las de vivienda o de huertos familiares que necesiten capitalizarse por aportaciones periódicas o que deban mantener inmovilizado el capital hasta el cumplimiento de sus fines, no pagarán intereses a las aportaciones de los socios, además, no se podrá pagar de dicho capital los gastos de administración.

Se prevé que las cooperativas y las organizaciones de integración del movimiento podrán celebrar entre si convenios, para la otorgación de

préstamos en dinero, especies o maquinaria. Así como podrán celebrar convenios con cooperativas extranjeras para la venta , compra o trueque de sus productos; asociarse para mejorar o tecnificar sus sistemas de explotación, producción o mercadeo, debiendo presentar para su aprobación a la Dirección Nacional de Cooperativas, el plan de trabajo y condiciones de asociación.

Además la Ley establece las condiciones en las que los socios y los representantes de la cooperativa deben realizar sus funciones, el grado de consanguinidad que inhabilita a un socio, las nulidades por violación del Reglamento, las responsabilidades civiles y solidarias en el manejo de los fondos de la cooperativa, las infracciones y sanciones en base a la ley respectiva para los defraudadores al Fisco y las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar.

Se establecen condiciones, procedimientos y excepciones para los concursos de precios, estudios o trabajos de obras, compra de terrenos, maquinaria o implementos, determinando que si se obviare el reglamento, todos los actos serán declarados nulos; concediéndose acción popular para denunciar las infracciones o irregularidades.

Para la protección contra terceros de los derechos de dominio de las cooperativas de producción agrícola, de colonización y comunales a que se refiere el Reglamento General, se aplicará el trámite establecido en el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, y los conflictos suscitados se ventilarán en el Ministerio de Bienestar Social. En estos conflictos, el Director Nacional de Cooperativas será Juez de primera instancia; de cuyas resoluciones o sentencia se podrá apelar para ante el Ministerio de Bienestar Social, cuyo fallo causará ejecutoria.

Las cooperativas que realicen programas de vivienda urbana o rural pueden solicitar al Banco de la Vivienda la expropiación de

terrenos que requieran para el cumplimiento de sus planes, de conformidad con las disposiciones legales existentes al respecto.

Las casas, apartamentos, lotes de terreno, parcelas o fincas adquiridas en dominio por los socios, a través de las cooperativas de vivienda, agrícolas, de colonización, o de huertos familiares, constituyen patrimonio familiar y no podrán ser embargados por particulares sino en el exceso del máximo que señala la Ley, para la constitución de dicho patrimonio. Únicamente podrán ejercer este derecho en la totalidad de dichos bienes las personas que por ley tengan derecho a alimentos o quienes los hayan vendido a las cooperativas, y a cuyo favor se haya constituido hipoteca, en seguridad del precio pactado, o las instituciones de Derecho Público o Privado que, con iguales garantías, hubieren financiado a dichas cooperativas, o a sus asociados en forma personal, la construcción o adquisición de las viviendas o de las propiedades, ya por intermedio de éstas o ya para aquellas. Sin perjuicio de lo expuesto, no obstante de encontrarse pendientes de pago las obligaciones afianzadas con hipotecas, las cooperativas podrán, en cualquier tiempo, con el consentimiento del acreedor hipotecario, adjudicar por sorteo a sus socios los referidos lotes y, en este caso, cada beneficiario podrá hipotecar el inmueble que se le adjudique, a pesar del patrimonio familiar que lo grave, a favor del vendedor o de la institución prestamista, limitando dicha garantía al monto de las obligaciones que personalmente le corresponde, hipoteca que surtirá los mismos efectos señalados con respecto al embargo.

Los trabajadores, empleados o jubilados de las entidades de derechos privado o público o del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, respectivamente, podrán cumplir sus obligaciones para con las cooperativas a las que pertenezcan, mediante órdenes escritas giradas

contra las empresas en las que presten sus servicios, o contra el antedicho Instituto, hasta por el 25% de su sueldo o salario.

El Ministerio de Bienestar Social expedirá, por acuerdo ministerial los reglamentos especiales y las reformas a dichos reglamentos, cuando sea necesario; todos los cuales tendrán fuerza obligatoria.

Quedan derogadas todas las disposiciones constantes en las leyes generales y especiales y en los reglamentos que se hallen en oposición a la presente Ley.

#### **4. FUNDAMENTO PARA LA CREACIÓN DE LA JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA.**

Mediante Decreto Supremo No. 162 publicado en el Registro Oficial No. 253 de 23 de febrero de 1973, suscrito por el General Guillermo Rodríguez Lara, se crea La Junta Nacional de la Vivienda como una institución más de aquellas que fueron creadas al amparo de la filosofía del Plan de Acción del Gobierno Revolucionario Nacionalista, que se auto-proclamó de acuerdo a sus “principios y Plan de Acción” de condición renovadora “popular, anti-feudal, anti-oligárquico, programador y de desarrollo autónomo” y propuso “transformaciones sustanciales en el ordenamiento socio económico y jurídico de la República” y una acción “enérgica contra los grupos social y económicamente privilegiados, para lo cual define una serie de políticas de desarrollo y de reformas sociales y económicas que realizó cambios estructurales y funcionales en las formas tradicionales de la Administración Pública. (El Poder Político en el Ecuador. O. Hurtado. Pág. 272).

El Gobierno Militar dictó el Plan Integradle Transformación y Desarrollo para el Quinquenio 1973-1977, el mismo que enunció que la Administración Pública Ecuatoriana requería de una adecuada estructura que le posibilite la implementación y ejecución de sus programas, y que

para lograrlo era indispensable contar con mecanismos administrativos que permitan la programación y ejecución del proceso de reestructuración de la administración pública, mediante un proceso sistemático permanente y evolutivo que permitan una acción real y efectiva del Estado encaminado al servicio a la comunidad, basado en el Programa de Administración para el Desarrollo.

Fundamentado en estos principios ideológicos, se crea la Junta Nacional de la Vivienda como una entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, institución que tendrá a cargo la formulación de la política de vivienda, así como la coordinación de las actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como del sector privado.

La creación de esta institución organizó de mejor manera las actividades del sector público que en el marco de algunas declaraciones universales y nacionales se determina que el Estado tiene la obligación de dotar a la población de las condiciones mínimas necesarias para garantizar y satisfacer sus necesidades básicas como educación, salud, trabajo, vivienda, entre otras. Y si bien, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda venía desde su creación en 1961, realizando las funciones de financista y ejecutor de los programas de vivienda populares en nuestro país, era necesario crear un organismo que se encargue de estudiar y establecer la política general viviendista y de ejecutar las obras de urbanización y construcción de viviendas en beneficio de los estratos menos favorecidos de la sociedad, dejando al BEV la misión de ser uno de los entes financistas de las obras, de adjudicador de las viviendas y de recuperador de la cartera que por créditos por las viviendas entregadas al público, éste debía pagar su crédito en plazos desde 15 hasta 25 años. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda en virtud del decreto promulgado pasó a ser parte de las entidades financieras públicas. De esta manera se organizaba mejor, se agilaban las gestiones y se daban

responsabilidades complementarias a las dos instituciones encargadas de atender el sector de la vivienda.

Pero una de las funciones primordiales de la nueva institución, a más de la de ejecutora de las obras de vivienda, es sobre todo, la de estudiar, formular y emitir la política de vivienda oficial del Estado en ese campo, que tanto el sector público, como el sector privado deben seguir para de una forma ordenada, equilibrada y racionalizar el uso de los recursos de toda índole, nacionales (asignaciones estatales, depósitos de particulares) y extranjeros (créditos u asignaciones no reembolsables) para procurar el mayor rendimiento y sobre todo la eficiencia en el producto vivienda, tratando de hacerla accesible al mayor número de ecuatorianos. No debemos olvidar que para el desarrollo de los programas de vivienda se invierten ingentes recursos económicos, técnicos y humanos por parte de un sinnúmero de organismos e instituciones públicas y privadas, desde mucho antes de la construcción misma, en la planificación, estudios de pre-factibilidad, factibilidad, financiamiento adquisición de terrenos, urbanización de los mismos, publicidad, infraestructura administrativa y física en el sitio de ejecución, etc., actividades que demandan la inversión de grandes recursos, los mismos que si no son eficientemente invertidos, terminan por encarecer el costo de la vivienda, lo que en última instancia termina por privar a otros ecuatorianos su acceso a la vivienda.

Para los efectos de su gestión, la Junta Nacional de la Vivienda fue integrada de la siguiente forma:

- Un Delegado del Presidente de la República, quien la presidirá;
- El Ministro de Finanzas o su delegado;
- El Ministro de Salud Pública o su delegado;

- El Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica o su delegado;
- Un representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- El Gerente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o su delegado; y,
- Un representante del Consorcio de Municipalidades o su delegado;

Con voz informativa asistirá a la Junta nacional de la Vivienda un representante del Mutualismo.

Para darle la importancia que un sector económico y social como el de la vivienda tiene en el desarrollo del país, el Presidente de la Junta Nacional de la Vivienda formaba parte desde su creación del Consejo de Gabinete, lo cual le otorgaba a quien desempeñe esas funciones de participar activamente en el centro de las decisiones fundamentales del gobierno de turno y de realizar al más alto nivel las gestiones necesarias para llevar a cabo una actividad acorde con las necesidades y demandas de grandes sectores del país, no olvidemos que la actividad de la construcción y en especial de vivienda, es multiplicador de mano de obra y demanda el movimiento de grandes cantidades de recursos que se distribuyen en las más variadas actividades y negocios colaterales.

Se estructuró además con la promulgación del decreto de creación la estructura orgánico-funcional de la institución, dotándole de los recursos financieros y humanos necesarios para su operación, en base a la reestructuración económico-administrativa del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, organismo que en doce años desde su creación había adquirido experiencia en todas las fases de la generación de programas de vivienda de interés social y sobre todo había formado un eficiente grupo humanos

de profesionales y técnicos en las actividades inherentes al desarrollo urbanístico en todos los campos.

## **5. FUNDAMENTO PARA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 3 RO/01 del 11 de agosto de 1992, el Presidente Constitucional Arq. Sixto Durán-Ballén C., decreta la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, considerando que la vivienda constituye uno de los aspectos fundamentales del bienestar ciudadano, la vida y del funcionamiento de la comunidad urbana y que, por lo tanto, todos los servicios relacionados con sus condiciones tales como agua potable, salubridad, energía eléctrica, alcantarillado, teléfono, centros de abastecimientos, mantenimientos de calles, parques, conservación del medio ambiente y otros servicios de interés comunal, deben estar integrados en forma coherente en la política y planificación del desarrollo urbano.

Hasta la fecha de creación del Ministerio, las actividades inherentes a la actividad generadora de programas de vivienda, estaban desperdigadas en una serie de organismos e instituciones públicas que realizaban sus acciones muy poco coordinadamente y sobre todo sin un eje rector fundamental para lograr la eficiencia en el uso y distribución de los recursos, lo que perjudicaba a la consecución de manera más ágil y eficiente de resultados que ofrezcan con mayores garantías y oportunamente la posibilidad de servir mejor a los demandantes de vivienda. Al Ministerio de Gobierno estaba adscrita la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros; al Ministerio de Salud, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, la Junta Nacional de la Vivienda era una institución autónoma, los Municipios generan ordenanzas de todo género, entre ellas las que rigen el desarrollo urbano y la construcción de viviendas públicas y privadas, unipersonales y multifamiliares, muchos son encargados del

servicio de agua potable, de saneamiento urbano; las empresas eléctricas son entes autónomos de generación y distribución de energía eléctrica, etc.

Frente a esta situación, el Decreto de creación del MIDUVI, manifiesta que es indispensable distribuir funciones entre los diferentes niveles de gobierno mediante un proceso de modernización y apoyo institucional a los municipios a fin de permitir el desarrollo de su capacidad gerencial y para hacer efectivas las reformas políticas administrativas y fiscales que imponen las nuevas estructuras seccionales, con lo cual se centraliza en un solo organismo la capacidad de encargar funciones específicas a los diferentes entes actores del sector, enmarcadas en una política integral, estudiada y diseñada con coherencia en beneficio de la población en general con eficiencia y racionalización de los recursos. Además el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda se constituye en el ente coordinador, responsable único y directo del desarrollo del sector.

No hay que desconocer un fenómeno que en las últimas décadas han venido transformando radicalmente las condiciones físicas, sociales, económicas y políticas de nuestro país, que las altas tasas de crecimiento demográfico, los desplazamientos de la población rural hacia los centros urbanos, acrecientan en forma constante y progresiva el número de familias que requieren vivienda y exigen una planificación urbana acertada, tanto en el sector urbano como en el sector urbano marginal y en el rural, dependiendo de su grado de demanda. Si bien las ciudades han crecido sustantiva y sostenidamente en estos últimos años, creando sectores en sus bordes que comparten las necesidades urbanas y las rurales, el sector rural no puede ser abandonado por el poder público en su derecho de ser atendido en la medida de su demanda y sus necesidades específicas.

Con estos antecedentes, se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, integrado por tres Subsecretarías:

- Desarrollo Urbano
- Vivienda, y,
- Saneamiento Ambiental

Dependencias que están descritas y cuyas funciones se señalan en el estatuto jurídico, administrativo dictado y en vigencia para el efecto de cumplir con lo que la política dictada y aprobada por el gobierno para el desarrollo de las funciones y actividades que lleven a cabo la consecución de sus objetivos y metas.

Además, para guardar coherencia con los Art. 3 y 9 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda, y el Art. 25 de la Ley del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda será, al mismo tiempo, el Delegado del Presidente de la República al Directorio de la Junta Nacional de la Vivienda y, por consiguiente, el Presidente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, lo que determina que el Ministro sea el funcionario coordinador y de enlace, así como el impulsador y supervisor de las ejecutorias que estos tres organismos ejecutan en los campos de acción que conjuntamente coadyuvan para la consecución de los fines que en los campos de desarrollo urbano y vivienda el gobierno nacional por medio de sus instituciones y el sector privado deben atender. (ver anexo 2).

## **6. PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.**

El Instituto Nacional de Previsión expidió el Reglamento General de Préstamos para Afiliados y Beneficiarios del Seguro Social, el mismo que fue Codificado por el Departamento de Información y Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión al 31 de marzo de 1967. Normas para la venta de casas de vivienda por las Cajas de Previsión.

En base al Reglamento General, el IESS concedió durante muchos años, más o menos hasta alrededor de fines de los ochenta préstamos hipotecarios y extraordinarios a sus afiliados con el objeto de que puedan procurarse una vivienda digna para sus familias, no solamente a trabajadores de limitados ingresos, sino a empleados y funcionarios del sector público y privado de todo nivel económico. Hasta antes de los ochenta, el IESS construía directamente por medio de su departamento técnico programas de vivienda a nivel nacional y urbanizaciones con todos los servicios para vender a sus afiliados lotes que se pagaban con el préstamo que le otorgaba el mismo IESS para adquisición de terreno, que les permitiera mediante la obtención de un segundo préstamo hipotecario, que podía ser solidario, es decir en el caso de que los dos cónyuges trabajasen para la compra o construcción vivienda con seguro de desgravamen.

Para el efecto el IESS estableció condiciones para el otorgamiento de préstamos hipotecarios a sus afiliados, los que podían acceder si habían aportado por lo menos cuatro años de imposiciones, con excepción a los afiliados que al 1 de abril de 1944 contaron con seis imposiciones mensuales.

Los préstamos hipotecarios que se concedan al los afiliados eran de dos clases: la primera, con Seguro de Desgravamen para los afiliados de hasta cincuenta años de edad, los mismos que estaban obligados a

contratar el Seguro de Desgravamen por el monto de la deuda hipotecaria, y aquellos que tuvieran más de cincuenta años de edad y no más de sesenta y cinco podrán, si lo desearan. Con este requisito, se garantizaba a la familia que en el caso de fallecimiento del afiliado, sus herederos pasen a ser propietarios y la deuda pendiente por amortización quedaba condonada, ventaja que a no dudarlo favorecía a los hijos menores de edad a quienes con este mecanismo se les garantizaba una vivienda segura y saneada; y la segunda clase de préstamo era el de Amortización Gradual, para los afiliados que no reunían condiciones de asegurabilidad, los que podían contratar un préstamo de amortización gradual al plazo máximo de treinta años si tenían cincuenta años o menos de edad, y escalonadamente, a un plazo menor por cada año de edad que exceda a la indicada, de tal manera que la suma del plazo y de la edad complete la cifra 80, a solicitud del afiliado, el plazo podía ser menor, siempre y cuando el correspondiente porcentaje de sus sueldos que determine el dividendo mensual, lo permita. En ningún caso el plazo era menor de diez años. Mediante este mecanismo también se garantizaba a los herederos la vivienda sin deuda a la muerte del afiliado. Como podemos darnos cuenta, desde ya, el IESS actuaba como una verdadera institución de carácter eminentemente social, con resoluciones siempre el favor del afiliado y tratando de facilitar de la mejor manera la consecución de los beneficios que le ofrecía., muestra de lo indicado, es la lista de beneficios a los que se podían acceder con suma facilidad.

- a) Adquisición de una casa de habitación;
- b) Edificación de una casa para habitación en terreno propio o de su cónyuge;
- c) Reparación, ampliación o terminación de la casa de habitación propia o de su cónyuge;

d) Adquisición de terreno urbano destinado a completar el servicio de una casa propia o de su cónyuge;

e) Redención de una hipoteca que grave un inmueble propio o de su cónyuge, o pago de deudas quirografarias por las que se hubiere embargado el inmueble, siempre que el préstamo no exceda del sesenta por ciento del valor del avalúo;

f) Pago de deudas contraídas para la adquisición de casa de vivienda siempre que para esa adquisición de hubieren cumplido las condiciones del Art. 150 de este Reglamento. Las solicitudes serán tramitadas con sujeción al Parágrafo I del Capítulo III de este Título;

g) Adquisición de terreno urbano destinado a edificación, siempre que el préstamo comprenda también el valor de la construcción de una casa para habitación, o siempre que el préstamo represente un valor cuyo dividendo no exceda del 35% del sueldo imponible en caso de que el plazo sea hasta de cinco años, o del 10% en caso de que sea por una plazo mayor;

h) Adquisición de un predio rural. Edificaciones o mejoras de un predio rural de propiedad del afiliado o de su cónyuge; o, para estas dos finalidades conjuntamente, en un mismo predio. Los afiliados que, mediante préstamo hipotecario inicial, hubieren adquirido predio rural, no perderán su opción a préstamos de ampliación para cualesquiera de los casos contemplados en el presente artículo y en el 43 de este Reglamento, con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en el mismo.

i) Préstamo para compra de derechos y acciones sobre inmuebles, siempre que con esa compra se consolide el dominio de la propiedad.

No de otra manera se puede explicar los miles y miles de ciudadanos que solucionaron su problema de adquisición de vivienda con el apoyo efectivo del IESS.

Además, si el afiliado hubiere enajenado el inmueble adquirido, edificado, reparado, terminado o ampliado con préstamo de la Caja, podrá obtener otro préstamo, por una sola vez más, cuando tratase de adquirir otro inmueble en la misma población, para lo cual será necesario el transcurso de cinco años, desde el día de la cancelación del préstamo anterior, o de un año, si el inmueble está situado en otra población. Esta facilidad la concedía el IESS al afiliado teniendo en cuenta que ésta, podía tratar de mejorar la habitabilidad de la vivienda en cuanto se refiere a ubicación, superficie y condiciones físicas, las mismas que podían cambiar dependiendo del número de miembros de la familia y sus nuevas necesidades.

También se contemplaba facilidades para los afiliados cuyos inmuebles fuesen afectados por el Plan Regulador de la ciudad en que habitaban, el nuevo préstamo podrá ser concedido inmediatamente de afectada la expropiación o antes de que esta se realice, con la finalidad de que le sirva para adquirir o construir su nueva casa de habitación. Este mecanismo era muy frecuente por cuanto muchas de las ciudades de nuestro país crecieron sin un plan regulador que norme su expansión y la construcción de obras públicas que faciliten la mejor circulación de automotores, de implementación de servicios como mercados, y la construcción de facilidades comunitarias como parques, lo que obligaba permanentemente a los municipios a expropiar viviendas o a afectarlas con el objeto de facilitar las obras públicas, lo cual afectaba en muchos casos a afiliados al IESS que habían adquirido su vivienda con préstamo hipotecario del Instituto.

La Caja del Seguro concedía préstamos hipotecarios para realizar ampliaciones las mismas que estaban especificadas en el siguiente listado:

- a) Reparación del inmueble hipotecado, para asegurar su solidez;
- b) Indispensable ampliación del edificio, debido al aumento de miembros de familia o a razones de comodidad e higiene;
- c) Término de construcción, cuando el valor del préstamo inicial no hubiere sido suficiente, debido a causas imprevistas, suficientemente calificadas, no obstante haberse sujetado los gastos al proyecto y a las instrucciones del perito de la Caja;
- d) Construcción de casa de habitación o término de la misma, cuando el afiliado adquirió, de acuerdo con el literalk g) del Art. 33, el terreno urbano destinado a edificación;
- e) E) Pago de deudas adquiridas en el momento de la compra del predio hipotecado a favor de la Caja, para completar el precio de adquisición del mismo inmueble, cuando de esta deuda se hubiere dejado constancia suficiente en la misma Caja, al momento de la compra;
- f) Pago de deudas adquiridas para reparaciones urgentes o terminación de construcciones inconclusas que no tuvieran finalidad de lucro, siempre que para esas deudas se hubieren cumplido las condiciones del Art. 150 del presente Reglamento;
- g) Adquisición de un terreno contiguo al edificio adquirido o edificado con préstamo de la Caja, y que sea necesario o conveniente para completar su servicio;

h) Adquisición de un predio rural, edificaciones o mejoras en un predio rural de propiedad del asegurado o de su cónyuge, o para esas dos finalidades conjuntamente en un mismo predio;

i) Compra o construcción de casa, en los casos de afiliados cuyas actuales propiedades se encuentran afectadas por el Plan Regulador, y que se hallen en las condiciones establecidas en los Arts. 35 y 36 de este Reglamento; y,

j) Los afiliados que mediante préstamo hipotecario inicial, hubieren adquirido un predio rural, tendrán opción a préstamos de ampliación para adquirir casa de vivienda o para su edificación en terreno propio o de su cónyuge, además de los casos contemplados en este artículo y con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en el mismo.

Como puede verse, la gama de posibilidades casi con seguridad cubría todos los eventos por los cuales un afiliado podía tener necesidad de un préstamo ampliatorio con finalidad de ampliar o mejorar su vivienda, incluso la posibilidad de adquirir derechos y acciones o pago de deudas adquiridas por la compra de vivienda. Y no podía ser de otra manera, el departamento de Bienestar Social era el encargado de estudiar todas las posibilidades que el afiliado tendría que hacer frente para adquirir una vivienda.

Además se contemplaba la posibilidad de que los deudores hipotecarios que hubieren llegado a celebrar con la Caja acreedora, convenios de pago especiales para el pago de los dividendos en mora, podían solicitar a la Caja, préstamos de ampliación, sujetándose, además de las condiciones de cupo, garantía y las otras fijadas en este Reglamento, a las siguientes:

a) El préstamo podrá concederse solamente cuando fuere indispensable para salvar un inmueble que amenace ruina, de

conformidad con el informe previo del Perito de la Caja, siempre que esta situación fuere calificada y aceptada por el Consejo de Administración;

b) Será condición ineludible haber servido normalmente los dividendos o cuotas adicionales con que el deudor está purgando la mora y haber abonado por lo menos el 20% del monto total del convenio;

c) Que el total de descuentos, por préstamos hipotecarios, quirografarios y dividendos correspondientes a convenios, no exceda del 60% del sueldo.

Adicionalmente se concedían a los deudores hipotecarios que hubieren celebrado convenios de purga de mora por escritura pública, préstamos destinados a la ampliación indispensable del edificio debido al aumento de miembros de familia o a razones de higiene, debidamente demostrados y previo informe del Perito de la Caja, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas para el efecto, las mismas que eran absolutamente en beneficio del afiliado.

Cuando la técnica aconsejó la construcción de edificios de departamentos para optimizar recursos en beneficio del mayor número de afiliados, se concedieron préstamos para la compra de departamentos en edificios sujetos a la Ley de Propiedad Horizontal, construidos directamente por el Seguro o por terceros. Para lo cual se establecieron mecanismos que faciliten su obtención y la consecución de una vivienda.

*Préstamo de siete sueldos o préstamo hipotecario*, concedidos con la finalidad de que los afiliados puedan adquirir departamentos en edificios sujetos a la Ley de Propiedad Horizontal o aportar capitales para la construcción de uno de tales edificios. Siendo indispensable en este caso que el afiliado o la sociedad conyugal no sean propietarios de otro inmueble, salvo el caso del terreno sobre el que se proyecta edificar el edificio.

También se concedían préstamos destinados a reparaciones de la estructura general de un edificio afectado, en el que algún afiliado tenía su vivienda, valor que se invertirán a través del administrador del edificio o del contratista que realizara la obra.

Los montos que se concedían para los efectos del caso, se tomaban en cuenta varios factores: la capacidad operativa del afiliado, precio y avalúo de la compra-venta, la edificación, reparación o mejoras proyectadas. Los límites de los préstamos iban variando en el tiempo de acuerdo a los valores promedios que el mercado fijaba para la construcción de viviendas con características de costo y calidad que pudiera pagar un afiliado, para ello el departamento técnico del Seguro Social hacía los estudios del caso y recomendaba al Consejo Superior la elevación de los montos a prestarse de acuerdo a la capacidad operativa del afiliado que se regulaba por la suma de dividendos que por préstamos hipotecarios le correspondiere abonar, dividendos que no podrán exceder del 35% del promedio mensual de los sueldos imponibles en los últimos doce meses anteriores a la concesión del préstamo, si un afiliado prestaba servicios simultáneos en varias dependencias, instituciones o empresas sujetas al Régimen del Seguro Social Obligatorio, o cuando gozaba de pensión y sueldo a la vez, la capacidad operativa se establecía por el promedio mensual de la suma de las diversas remuneraciones imponibles, o de la suma de los sueldos imponibles y pensiones, en los últimos doce meses.

El préstamo hipotecario no podía ser superior a la cantidad que invertiría el afiliado en compra, edificación, mejora o pago de deudas, ni al 90% del avalúo del inmueble, aumentando, si es del caso, lo siguiente:

1. La parte de presupuesto de construcción que incremente el valor de la propiedad.

2. El 5% de las imposiciones acreditadas en la sección de Empleados Públicos y Bancarios y Caja Militar que tuviere derecho el afiliado en caso de devolución, y los Fondos de Reserva que tuviere acreditados en la Sección de Empleados Privados y obreros, y que, en ambos casos, se hallen libres de toda obligación.

Los aportes o fondos de reserva que sean utilizados para tal fin, quedarán gravados;

3. El valor del otro inmueble propio o ajeno, siempre que éste quede gravado como primera hipoteca a favor de la Institución.

Podían aceptarse otras hipotecas cuando las anteriores que gravaban el inmueble hubieren sido constituidas a favor de la Caja, y siempre que el valor del inmueble fuere suficiente para garantizar todas las obligaciones a que se refieren las hipotecas.

Cuando las garantías de los inmuebles anteriores no pudieron ser satisfechas por el prestatario, la Caja podía exonerarlo temporalmente del 10% de la cuota al contado, hasta una cuantía prestada de \$.50.000.00 debiendo el afiliado comprometerse a gravar sus presente y futuros aportes o Fondo de Reserva, según el caso, hasta completar el valor de ese 10%.

No escapa a la percepción de cualquier persona que el IESS trataba a toda costa de favorecer al afiliado y hay que tener en cuenta que además, se establecieron condiciones mediante las que un afiliado que había adquirido un inmueble con préstamo del Instituto, podía liberar sus aportes y fondos de reserva que eran utilizados como garantía, para ello se estableció el siguiente mecanismo a favor del afiliado:

Mientras subsista la hipoteca, los aportes y los Fondos de Reserva que quedaban gravados, no podían ser utilizados como garantía de

préstamos quirografarios o de cualquier otra operación, ni podían ser devueltos, salvo en los siguientes casos:

1. Por haber transcurrido cinco años o más, la plusvalía del inmueble hipotecado fuere suficiente para cubrirlos;

2. Cuando el inmueble hipotecado, por mejoras que se hubieren hecho en él, alcance un valor superior al del préstamo, en una cantidad por lo menos igual a la cuantía de dichos aportes y Fondos de Reserva;

3. Cuando se hubieren efectuados ahorros extraordinarios a capital en un valor por lo menos igual a la cuantía de aportes y Fondos de Reserva gravados.

Con posterioridad a esta época dorada en que los afiliados eran tratados por el Seguro Social Ecuatoriano como se merecían, en calidad de afiliados con derecho a acceder a todos los beneficios, inclusive al de préstamos para vivienda, el Instituto determinó que no se seguirá facilitando recursos para la solución de una necesidad básica de sus afiliados: la vivienda. El departamento técnico fue suprimido y no se concedió un solo préstamo más. Gran cantidad de urbanizaciones quedaron abandonadas a lo largo y ancho del país sin beneficio alguno, muchas de ellas, que contaban con todas las obras de infraestructura, fueron invadidas y otras han sufrido los efectos del tiempo y la naturaleza y prácticamente han sido borradas del mapa. Cientos de viviendas que fueron embargadas por falta de pago de las hipotecas, no pudieron ser adjudicadas a otros afiliados. Esta decisión controversial, perjudicó a miles y miles de ecuatorianos que históricamente confiaron y confiaban en la posibilidad que les otorgaba el IESS de acceder a una vivienda digna para su familia.

## **CAPÍTULO II**

### **ASPECTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES**

#### **2. LA CARTA DE DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NN.UU.**

##### **2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos**

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 Preámbulo Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, la Organización de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un propósito común por el cual todos los pueblos y naciones del mundo deben esforzarse por conseguir, con la finalidad de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose permanentemente en la Carta, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, mediante medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su conocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco, EE.UU. para redactar la Carta de las Naciones Unidas que empezó a existir oficialmente desde el 24 de octubre de 1945.

La Carta es el documento constituyente de las Naciones Unidas que determina los derechos y obligaciones de los Estados Miembros y establece los órganos y procedimientos de la Organización.

Los propósitos de las Naciones Unidas, estipulados en la Carta, son: mantener la paz, fomentar entre las naciones relaciones de amistad; cooperar en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y observar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; y servir de centro de los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General mediante resolución 217 A adopta y proclama la Declaración de los Derechos Humanos en consideración a que los valores fundamentales de libertad, justicia y paz que deben prevalecer en el mundo y en las relaciones entre los hombres, las sociedades y las naciones constituyen la base del reconocimiento de la dignidad esencial y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

La humanidad ha sido testigo de muchas guerras, sobre todo las dos Guerras Mundiales, las que originaron múltiples actos de barbarie ultrajante para la conciencia humana con un claro desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la ONU en 1948 ante tantas atrocidades cometidas proclamó como el anhelo más elevado del hombre la consecución de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y rescatados de la miseria en que habían sido sumidos, tengan derecho a disfrutar de la libertad de palabra y de la libertad de creencias en consideración esencial que los derechos humanos deben ser protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el ser humano no se vea forzado a utilizar el legítimo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

La ONU consideró en ese entonces como lo considera absolutamente vigente hoy, que es necesario promover el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, teniendo en cuenta que muchos pueblos de la tierra reafirmaron su voluntad soberana mediante la

suscripción de la Carta de las Naciones Unidas de ratificar su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor intrínseco de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, declarándose decididos a promover el progreso social y la elevación del nivel de vida en el más amplio ámbito de la libertad consubstancial a la naturaleza humana, comprometiéndose a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal, irrestricto y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre.

En atención a las consideraciones expuestas en los motivos, la Asamblea General proclamó 30 artículos relativos a los Derechos humanos, entre los cuales algunos tienen relación con la vivienda, es decir con el derecho que tienen los hombres de vivir en un ambiente sano, acorde con la dignidad humana y libertades adquiridas al momento de nacer, los cuales se transcriben con notas relativas a su importancia y trascendencia.

#### Artículo 1

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

*Es importante este derecho por cuanto es el fundamento mismo en que se basan todos los demás y la vivienda es inherente a la dignidad humana que debe ser demandada por todos en consecuencia a la condición de libertad e igualdad con que nacemos.*

#### Artículo 2

“Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de

cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

*Si nacimos libres e iguales en dignidad y derechos, hemos adquirido todos aquellos que nos permitan una vida digna sin distinción alguna, por lo tanto todos los hombres debemos exigir se nos facilite la consecución de nuestra vivienda como medio para lograr el bienestar.*

### Artículo 3

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

*La seguridad de la persona y de su familia entre otros aspectos importantes, está supeditada al derecho que tienen los hombres de tener una vivienda que le de la protección física y emocional para desenvolver de mejor manera sus actividades y contar con las condiciones básicas que le permitan comportarse fraternalmente con su familia y además congéneres.*

### Artículo 7

“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

La Constitución de la República garantiza el bienestar de los ciudadanos y de la familia, y si todos somos iguales ante la ley, tenemos derecho a exigir que es Estado se preocupe de facilitar el goce de una vivienda digna a todos sus asociados.

### Artículo 12

“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

*En la medida en que el Estado y la sociedad garantice el derecho de toda persona a poseer una vivienda que le proteja, este derecho se tornará efectivo al estar protegido el hombre y*

*su familia por el espacio vital que constituye su vivienda, de injerencias arbitrarias en su domicilio.*

#### Artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

*Una de las protecciones que la sociedad y el Estado están en obligación de prestar al elemento natural y fundamental de la sociedad que es la familia, es la protección mediante la consecución de facilidades para la obtención de una vivienda.*

#### Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

*La vivienda es uno de los derechos inherentes al hombre y su familia, y por lo tanto, está inmerso en ese derecho la propiedad de su vivienda y todos los efectos derivados de él.*

#### Artículo 22

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

*La seguridad social de la persona y su familia, entre otros aspectos tiene que ver con la consecución de una vivienda que le permita seguridad integral al afiliado y su familia. En virtud de este derecho humano, es que los sistemas de seguridad deben*

*preocuparse por facilitar a sus asociados la obtención de vivienda.*

#### Artículo 24

“Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.

*La vivienda entre otras comodidades físicas y emocionales, debe proporcionar al hombre y su familia las condiciones indispensables para el descanso y goce de sus momentos libres en comunidad.*

#### Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

*Los derechos establecidos en este artículo son inherentes a la naturaleza humana y se refieren a necesidades básicas que el hombre tiene desde su nacimiento hasta su muerte. Parte de estos derechos fundamentales, es la vivienda, la que sumada a los otros le proporcionan al hombre y su familia un nivel de vida adecuado, le permitirá alcanzar junto con otras condiciones el desarrollo humano del cual es merecedor con todo derecho.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea general en resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

#### Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y

a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Los Estados Partes que suscribieron el Pacto reconocen y se comprometen a garantizar el derecho que toda persona y su familia tienen a que se les otorgue las condiciones necesarias para la consecución de un nivel de vida adecuados, incluida la vivienda, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes deberán tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, es decir a arbitrar todas las acciones que fueren necesarias tanto de naturaleza legal, como económicas y técnicas para propender a la satisfacción de una de las necesidades fundamentales del hombre y su familia que constituye la vivienda, es decir un hábitat que le permita desarrollar su vida en condiciones racionales y satisfactorias, con la consecuente capacidad de convivir en sociedad.

### **3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998)**

La Constitución Política de la república es la carta fundamental que norma las relaciones entre todos los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano. Su razón primigenia es el pueblo, el cual se inspira en su historia milenaria, en el ejemplo de sus hombres que se destacaron con su ejemplo, en su entrega al trabajo de hombres y mujeres que con fe y sacrificio forjan todos los días el destino de la patria, siempre fieles a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han constituido siempre anhelos de sus antepasados y constituyen la guía de las actuales generaciones y el sustento de las futuras en la firme e indeclinable voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana, reconociendo la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, bajo la égida permanente de una divinidad superior, haciendo efectiva en

todo momento su soberanía, establece sus normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan su desarrollo humano, económico y social.

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EXPIDE LA  
PRESENTE

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL  
ECUADOR

Capítulo 2

De los derechos civiles

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

6. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente.

20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.

El Estado tiene la obligación de arbitrar las acciones necesarias de todo género para crear las condiciones indispensables que propicien la creación de un ambiente sano, mediante la protección de las condiciones naturales con las que cuenta el país, cuidando la naturaleza y racionalizando el uso de los recursos naturales con la finalidad de garantizar el equilibrio ecológico que permitirá garantizar a las personas gozar de una atmósfera libre de contaminación. Para ello, la ley deberá establecer las necesarias restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades individuales y colectivas en beneficio de toda la sociedad, mecanismos que es necesario consten en leyes y reglamentos que deben ser observados por todos con la finalidad de proteger el medio

ambiente que debe permanecer con todas sus condiciones naturales inalterables en beneficio de toda la población.

Todos estos son factores que generan adecuadas condiciones físicas, obligan a que el Estado establezca políticas que determinen planes conducentes a ejecutar acciones de variado género que garanticen el derecho del hombre y su familia a vivir y convivir con calidad de vida que les asegure entre otros derechos, el derecho a disponer de una vivienda digna y confortable.

## Capítulo 4

### De los derechos económicos, sociales y culturales

#### Sección primera

##### De la propiedad

Art. 32.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley.

El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social.

Art. 33.- Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación.

La Constitución establece estos derechos inalienables, dentro de los cuales está la obligación del Estado y de todas sus instituciones deben coordinar acciones y ejecutar planes y programas debidamente sustentados para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente que tienen todos los ciudadanos. Para ello, las municipalidades tienen la potestad legal de expropiar, reservar y controlar áreas de uso futuro para esos fines sociales, de conformidad con lo que estipule la ley correspondiente.

El más grave impedimento para que el Estado cumpla con este mandato constitucional, es la falta de tierras con vocación para la vivienda, condiciones que pueden y deben ser creadas por parte de las municipalidades como entes rectores de las políticas de desarrollo físico que determinen los parámetros en los cuales deben desenvolverse las actividades necesarias para crear áreas que puedan ser utilizadas en corto, mediano y largo plazo para desarrollar zonas con las facilidades y condiciones que permitan la construcción de viviendas de todo tipo, sobre todo de interés social de que permitan satisfacer el derecho de los ecuatorianos a contar con una vivienda digna.

Para cumplir con lo que manda la Constitución, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Pero además, el Estado debería hacer uso de una gran cantidad de terrenos y bienes inmuebles que son de su propiedad y que han permanecido largos años sin uso ni beneficio, tal el caso de los terrenos que son propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de otras tantas instituciones y organismos que poseen propiedades que deben ser destinadas a la construcción de viviendas en beneficio de la colectividad.

**4. LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA. (Ley No. 50. RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993)**

El Estado siempre ha sido visto por los gobernados como la gran institución de beneficencia que tenía la obligación de conceder los recursos necesarios para que se concedan todos los derechos que la Constitución otorga. Lamentablemente el Estado poco a poco debido a factores que son de dominio público ha venido disminuyendo su

capacidad de cumplir con sus obligaciones, en esta condición, en 1993 se expide la Ley de Modernización del Estado que tiene por objeto establecer los principios y normas generales para racionalizar y volverla eficiente a la administración pública en todos sus niveles, para lo cual determina los procesos de descentralización horizontal en los tres poderes y vertical buscando el equilibrio de poder entre niveles, es decir la distribución equitativa del poder dentro del Estado, fortaleciendo la autonomía de esos niveles y las democracias locales.

Para lograr el objetivo primordial del Estado, es decir la consecución de los derechos que el pueblo exige que le sean cubiertos, es necesario que la prestación de los servicios públicos se lo haga de manera eficiente y oportuna, para lo cual, el Estado tiene que necesariamente apoyarse en la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación en la prestación de los servicios públicos, creando las condiciones conducentes a la consecución de los fines y manteniendo la potestad de regular y controlar esas actividades siempre en beneficio de la sociedad.

## CAPITULO I

### DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

Art. 1.- OBJETO.- La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;
- c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 de la Constitución Política de la República.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, es un conjunto de normas que regulan la actividad que la empresa privada debe desarrollar en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, para desconcentrar y descentralizar las funciones y competencias que deben asumir tanto los gobiernos seccionales, como la empresa privada y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de participación económica en coparticipación con el Estado.

Este nuevo rol que el estado transfiere a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como a las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas hasta ahora por el Estado, se enmarca en principios que buscan la eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública, la solidaridad social y la productividad en la administración de las funciones que tiene a cargo el Estado, principios que sustentan una cogestión entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para generar y ejecutar los proyectos que la sociedad determine como prioritarios y que vayan en directo beneficio de las poblaciones con la oportunidad del caso, inclusive existe la participación de la sociedad civil para demandar la rendición de cuentas por parte de los entes que participan en la realización de las obras.

Art. 5.- AREAS DE APLICACION.- El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:

a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;

b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,

c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.

Bajo estas nuevas condiciones que la Ley determina para la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público, el Estado propende a que algunas de sus competencias sean realizadas por otros entes del sector público y del sector privado en coparticipación con los organismos e instituciones descentralizados, en un determinado sector territorial cuyo ámbito y competencia era cubierto por el gobierno central por intermedio de los entes ahora autónomos y en algunos casos directamente desde el centro de poder, lo que producía comúnmente una descoordinación entre lo planificado y efectuado con las verdaderas necesidades de la población, desfases en los cronogramas debido a que todos los trámites debían realizarse en los centros de poder que comúnmente estaban geográficamente a mucha distancia, con los consiguientes problemas tanto logísticos como de toma de decisiones oportunas para la buena marcha de los proyectos.

## CAPITULO IV

### DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Art. 34. COMPETENCIA Y FINES.-El Concejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades ANME y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que sea pertinente. Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.

La Ley de Modernización determina que los gobiernos seccionales deben solicitar al gobierno la transferencia de funciones cuando ellos se sientan en capacidad de poder ejercer las funciones delegadas. Como el proceso de Modernización es lento, por que se van creando en su desarrollo una serie de problemas que impiden una mayor agilidad en el proceso, la Ley determina que el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), coordine, supervise y controle la ejecución de las políticas de descentralización.

Es conocido que los Municipios, a través del ANME, la Asociación Nacional de Municipalidades del Ecuador llevó a cabo con el apoyo de la cooperación internacional un programa de fortalecimiento municipal, para crear las condiciones tanto en los procesos, como en los recursos humanos que les permita estar en capacidad de solicitar la delegación del poder político, económico y administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, aún así, pocos son los municipios que han solicitado la descentralización y solo en algunas de las competencias. Cosa similar a sucedido con los Consejos Provinciales. También el CONAM, una vez que han sido delegadas las competencias, se constituye en un ente coordinador, supervisor y controlador de la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas del gobierno central; es comprensible que el CONAM se reserve estas funciones no solo para monitorear de que se lleve bien y con éxito el proceso, sino, además, para poder ir durante su desarrollo extrayendo las experiencias que determinan la adaptación de una nueva manera de realizar las gestiones del Estado en beneficio de la comunidad, y que esas experiencias sean analizadas y evaluadas para que sirvan de pautas para las otras delegaciones que deban realizarse.

## CAPITULO V

DE LA DESMONOPOLIZACION, DELEGACION DE  
SERVICIOS PUBLICOS A LA INICIATIVA PRIVADA Y  
PRIVATIZACION

Art. 41.- DELEGACION.- El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley. El Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado.

Art. 42.- PROCEDIMIENTOS.- Los procesos de desmonopolización, privatización, y delegación previstos en esta ley se realizarán mediante los siguientes procedimientos:

a) La reestructuración administrativa y reforma financiera de aquellas entidades e instituciones de derecho público que deban permanecer como parte del Estado, incluyendo la reforma de sus directorios, cambio de su adscripción, nombre y ejercicio de competencias; y,

b) La delegación total o parcial, o la transferencia definitiva al sector privado, de la gestión que desarrollan.

Existen algunas competencias en la prestación de servicios públicos que el Estado ha venido realizándolas como un monopolio del sector estatal, como los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal y otras de similar naturaleza, y que debido a un sinnúmero de causas su cobertura, eficiencia y costo ha resultado por encima de los que debería costar si esas obras o servicios se llevasen a cabo por medio de la empresa privada, o por

empresas mixtas de cooparticipación entre el sector público y el sector privado.

Para lograr los niveles adecuados de eficiencia, agilidad y productividad, necesarios para brindar un servicio de buena calidad y a precios razonables, la Ley de Modernización establece la participación de empresas mixtas o privadas mediante las figuras de concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa.

El proceso se lleva a cabo lentamente debido a la resistencia de la sociedad civil, que advierte fallas e irregularidades en los procesos y encuentra que no hay transparencia en ellos. Además arguyen que el traspaso de esas competencias al sector privado no garantizará la eficiencia de los servicios y los costos a los que se entregue el producto será mucho más alto de lo que hasta ahora lo hace el Estado.

Hay que indicar que el Estado se reserva la obligación de atender la educación y la salud pública, sin perjuicio de las actividades que en dichas áreas, desarrolle el sector privado.

**5. LEY TROLEBÚS I (Ley No. 4. RO/ Sup 34 de 13 de Marzo del 2000)**

DE LAS REFORMAS A LA LEY GENERAL DE  
INSTITUCIONES

DEL SISTEMA FINANCIERO, PUBLICADA EN

EL SUPLEMENTO DEL REGISTRO OFICIAL

No. 439, DE 12 DE MAYO DE 1994

Para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se establece un cupo de crédito de grupo, al cual podrán acceder los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia, los administradores, empleados y las personas naturales y jurídicas vinculadas a éstos, así como se establece un límite

individual de crédito para aquellas personas vinculadas por propiedad o administración. El cupo de crédito para el grupo no podrá ser superior al diez por ciento (10%), ni el límite individual superior al dos por ciento (2%) del patrimonio técnico calculado al cierre del ejercicio anual inmediato anterior al de la aprobación de los créditos.

Nota: Artículo agregado por Ley No. 10, publicada en Registro Oficial Suplemento 48 de 31 de Marzo del 2000.

## CAPITULO XIII

### DE LA REPROGRAMACION DE PASIVOS

Art. 96.- Con el propósito de generar y preservar el empleo, evitar la paralización del Sector Productivo, restaurar la capacidad de pago de las personas naturales y jurídicas y, promover el crecimiento y competitividad de la economía nacional, todas las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional, incluido el Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la Corporación Financiera Nacional y el Banco Central del Ecuador, deberán reprogramar los pasivos de las personas naturales y jurídicas, deudoras a la fecha de la vigencia de esta Ley, cuando el saldo de su capital adeudado sea de hasta cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América.

Como es de dominio público, el encarecimiento de los créditos que otorga el sector financiero para la construcción, la inusitada subida del costo de los materiales de construcción y los precios exorbitantes de los terrenos con o sin infraestructura para el desarrollo de programas de vivienda, determinó que en los últimos años el ritmo de crecimiento de la oferta de vivienda y la demanda de esta baje a los niveles más críticos de los últimos 20 años, por lo cual ante esta realidad que afecta a todo el sector de la construcción que es uno de los sectores económicos de mayor generación de mano de obra y de generación de productos, el gobierno conciente de su obligación de propender a la reactivación de los sectores productivos de la economía, determinó como uno de los mecanismos encaminados a la reactivación la creación de un cupo de crédito de grupo, es decir destinado a las instituciones de Ahorro y

Crédito, al cual podrán acceder los miembros de los Consejos de Vigilancia, los administradores, empleados y las personas naturales y jurídicas vinculadas a estas instituciones, así como un crédito limitado para aquellas personas vinculadas por propiedad o administración a dichas Cooperativas. Estableciendo que el cupo de crédito para el grupo no podrá ser superior al 10%, ni el individual superior al 2% del patrimonio técnico calculado al cierre del ejercicio anual inmediato anterior al de la aprobación de los créditos.

Es de anotar que el Sistema Cooperativo desde hace muchos años ha venido perdiendo credibilidad debido a una serie de irregularidades cometidas por algunos directivos, las mismas que se han multiplicado por la falta de control de las autoridades de la Dirección Nacional de Cooperativas y la desidia de los ministros de Bienestar Social de emprender una reorganización total del sector para enmarcarlo en las leyes y reglamentos a fin de que sirvan a la sociedad de acuerdo a los nobles postulados del cooperativismo.

Otras de las medidas que arbitra las Reformas a la Ley de Instituciones del Sistema Financiero con el objeto de reactivar el sector productivo y de esta manera generar y preservar el empleo para bajar el índice de desocupación que según el INEC bordea el 11% de desempleo abierto, además de restaurar la capacidad de pago de las personas naturales y jurídicas, tendiendo a promover el crecimiento y competitividad de la economía nacional, es la reprogramación de los pasivos de las personas naturales o jurídicas, deudoras al sistema financiero a la vigencia de la Ley, siempre y cuando el capital adeudado sea hasta de cincuenta mil dólares.

Respecto a esta medida que tiende a reactivar medianas empresas y que la juzgo razonable y procedente, además de justa, debido al impacto que tuvieron con la crisis del sector bancario. Es de resaltar, que existió

las pretensión de algunas grandes empresas para que también se reestructuren sus pasivos, lo cual en mi criterio, no es justo, por que esas empresas son grandes deudoras al sector financiero y en gran medida fueron las causantes de la crisis, por cuanto un significativo porcentaje de ellas fueron creadas mediante la piramidación de los recursos privados entregados a los bancos.

## LEY PARA LA PROMOCION DE LA INVERSION Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

### TITULO 6

#### DE LAS REFORMAS A LA LEY DE REGIMEN DEL SECTOR ELECTRICO

"Art. 62.- Electrificación rural y urbano marginal.- El Estado promoverá los proyectos de desarrollo de electrificación rural y urbano-marginal, y las obras de electrificación destinadas a la provisión de agua potable, preferentemente en las poblaciones ubicadas en las provincias fronterizas, en la Amazonía y Galápagos.

El financiamiento de los programas de electrificación rural estará a cargo del Fondo de Electrificación Rural y Urbano - Marginal, FERUM, que contará, como valor inicial, con los recursos actualmente existentes en el Fondo de Electrificación Rural y Urbano - Marginal y Fondo Nacional de Electrificación, previsto en la Ley Básica de Electrificación; por lo recaudado para esta finalidad, a partir de la expedición de esta Ley, y el Fondo Especial para Conexiones de Servicios a Consumidores de Bajos Ingresos, promulgada mediante Decreto No. 459-B en el Registro Oficial No. 831 de 24 de junio de 1975 y sus reformas. En lo sucesivo, se incrementará con la suma resultante de la facturación que harán los generadores y los distribuidores a los consumidores de categoría comercial e industrial del 10% adicional sobre el valor neto facturado por suministro de servicio eléctrico, sin considerar ningún otro valor. El retraso en el pago de los valores facturados a los clientes y recaudados por las empresas eléctricas de generación y distribución por concepto del FERUM, causará el pago de los correspondientes intereses de mora. Tales valores podrán ser recaudados por la vía coactiva.

La identificación y planificación de los proyectos de electrificación rurales y urbano marginales, estará a cargo de las empresas distribuidoras, en cuya circunscripción se fueren a ejecutar, en coordinación con los consejos provinciales y las correspondientes municipalidades y se someterán a la aprobación del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC.

El crecimiento inusitado de las ciudades, en especial de algunas capitales provinciales por la migración campo-ciudad, han determinado el problema de establecimiento del límite urbano-rural para delimitar los ámbitos de competencias de los municipios y de los consejos provinciales, lo cual ha creado una zona de las ciudades denominada “urbano-marginal” a la que tanto el Estado por medio del gobierno central y los gobiernos seccionales deben servirla, sobre todo en ciudades y poblaciones ubicadas en las provincias fronterizas, en la Amazonía y Galápagos, es decir en los sectores en que el gobierno central poco ha hecho y han sido los sectores menos favorecidos con obras de desarrollo. Esta política está dirigida a tratar de que sus habitantes dispongan de servicios básicos que constituya al menos una razón para no migrar a las grandes ciudades.

Las obras que el Estado promoverá en esos sectores son en base de proyectos de desarrollo en electrificación rural y urbano-marginal, y obras de electrificación destinadas a la provisión de agua potable, financiadas por el Fondo de Electrificación Rural y Urbano-Marginal, FERUM, con recursos existentes en el Fondo de Electrificación Rural y Urbano-Marginal y el Fondo Nacional de Electrificación recaudado para esta finalidad, a partir de la expedición de esta Ley. En lo sucesivo, el fondo se incrementará con la suma resultante de la facturación que harán los generadores y los distribuidores a los consumidores de categoría comercial e industrial del 10% adicional sobre el valor neto facturado, consta además en la Ley que, el retraso en la entrega de los fondos recaudados al FERUM, causará intereses de mora y tales valores podrán ser recaudados por la vía coactiva.

Uno de los principales problemas por los cuales las empresas eléctricas que hoy el Estado pretende privatizar, no eran viables económicamente, es por que el valor de lo recaudado por distribución de energía eléctrica que debido a la negligencia de las administraciones era bajo, además servía para gastos administrativos corrientes y otros fines que en ningún caso eran de inversión, no se entregaba al Estado como dueño de los sistemas de generación y de distribución nacional mediante el Sistema Nacional Interconectado y por lo tanto la deuda de las empresas era cada vez más grande y difícil de pagar.

Con este antecedente, es de esperar que no suceda lo mismo con los valores recaudados por estas nuevas empresas que operan en los sectores indicados, incluso a pesar de que existe la penalidad de pago de intereses de mora por la no entrega de los valores recaudados al FERUM.

En todo caso en mi criterio es una buena medida tomada por el Estado para redistribuir la riqueza nacional en beneficio de sectores postergados, acciones que enmarcadas en la Modernización del Estado las realizarán las empresas distribuidoras en coordinación con los consejos provinciales y las municipalidades, sometiéndose a la aprobación del Consejo Nacional de Electrificación, CONELEC, mecanismo por medio del cual el Estado se reserva el derecho de supervisar los procesos de transferencia de competencias y sobre todo de precautelar el buen uso de los fondos públicos.

**6. LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL (Codificación No. 000. RO/ Sup 331 de 15 de Octubre de 1971).**

La Ley de Régimen Municipal es un conjunto de normas que rigen la relación entre las autoridades municipales y los ciudadanos. La acción que las autoridades deben desempeñar en ejercicio de las funciones para las que fueron elegidas deben ceñirse indefectiblemente a la Ley, so pena de infringirla y hacerse acreedores a las sanciones correspondientes; de

igual manera, los ciudadanos deben observarla y enmarcar sus actividades en los preceptos que en ella constan.

El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con la Ley, son los siguientes:

- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación.

El Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la Ley.

Son vecinos o moradores del Municipio los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios.

Los ecuatorianos y extranjeros como vecinos de un Municipio tienen iguales deberes y derechos, con las excepciones determinadas por la Ley.

### CAPITULO III

#### DE LO QUE ESTA ATRIBUIDO Y PROHIBIDO AL CONCEJO

##### SECCION 1a.

###### De las atribuciones y deberes

3o.- Dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia;

4o.- Aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, formulados de conformidad con las normas de esta Ley;

5o.- Controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;

6o.- Aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano;

7o.- Autorizar la suspensión hasta por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificaciones en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan regulador de desarrollo urbano o sus reformas;

8o.- Aprobar el plan de obras locales contenidas en los planes reguladores de desarrollo urbano, todas las demás obras que interesen al vecindario y las necesarias para el Gobierno y administración municipales;

9o.- Decidir cuales de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuales por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la Municipalidad en sociedades de economía mixta;

10o.- Decidir el sistema mediante el cual deben ejecutarse los planes de urbanismo y las obras públicas;

11o.- Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación.

No será necesaria la aprobación del Ministerio de Gobierno para esta declaratoria de utilidad pública, pero podrá el interesado recurrir al mismo si no estuviere conforme con ella, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 253 de esta Ley;

12o.- Decidir, de acuerdo a la Ley, las obras y adquisiciones que deben licitarse, y adjudicarlas;

13o.- Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;

14o.- Aprobar el programa de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua, desagüe, energía eléctrica y alumbrado, aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y demás servicios a cargo del Municipio, con excepción de lo que dispone en el numeral 17o. de este artículo;

15o.- Reglamentar de acuerdo con la Ley lo concerniente a la contratación y concesión de servicios públicos;

16o.- De acuerdo con las leyes sobre la materia fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio.

Al tratarse del servicio de luz y fuerza eléctrica, se estará a lo dispuesto en el Art. 163, letra II).

Para los efectos señalados en el inciso anterior, tratándose de servicios prestados directamente por las Municipalidades, el Concejo está facultado para crear tasas retributivas de servicios y para establecer contribuciones especiales de mejoras, sujetándose a las limitaciones determinadas en esta Ley y siempre que, para cada caso, exista dictamen favorable previo

del Consejo Nacional de Desarrollo y del Ministerio de Finanzas.

17o.- Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta, para la prestación de servicios públicos;

18o.- Autorizar y reglamentar el uso de los bienes de dominio público;

Las circunscripciones territoriales son espacios físicos habitados por ciudadanos y como tales, al igual que las ciudades tienden a crecer y en algunos casos a decrecer, por lo tanto las condiciones físicas varían conforme a los factores que determinan esas variaciones.

Para que una ciudad o circunscripción territorial pueda crecer ordenadamente y se constituya en un espacio urbano que preste las condiciones necesarias para que sus habitantes desarrollen en ella sus actividades de manera armónica y con el menor número de problemas y barreras, el Municipio debe dirigir el desarrollo físico del cantón y su ordenamiento urbanístico en consonancia con la Ley de Régimen Municipal prevé, para lo cual, debe preparar los planes reguladores es decir la normativa de su desarrollo físico y los planes reguladores de desarrollo urbano, controlando mediante la expedición de Ordenanzas el uso del suelo y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

Una ciudad es más acogedora y presta mejores facilidades a sus habitantes cuando las diversas actividades que desarrolla en hombre están físicamente ordenadas, para lo cual el Municipio debe aprobar o rechazar los proyectos que se presentaren a su consideración de parcelaciones, reestructuraciones parcelarias o urbanizaciones que vayan a ser desarrolladas en beneficio de la sociedad.

Como las ciudades son dinámicas en su crecimiento, y ante las demandas de autorizaciones para desarrollar proyectos, el Municipio tiene la potestad de suspender hasta por un año los permisos para parcelación

de terrenos y de edificaciones en un sector determinado, con el propósito de que el departamento correspondiente estudie el plan regulador de desarrollo urbano, el cual de aprobarse y ponerse en vigencia, propenderá a un crecimiento ordenado de ese sector, en beneficio de la comunidad. Hay que tener muy en cuenta que el desarrollo de un sector de la ciudad debe contar con una serie de facilidades de infraestructura que el Municipio debe englobarlas en los planes de obras locales en consecuencia con los planes reguladores de desarrollo urbano, en coordinación con otros entes del sector público, con la sociedad civil y la empresa privada para mediante de empresas de economía mixta emprender las obras indispensables mediante sistemas adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas de la población que en ese sector se asiente.

Para cumplir con los propósitos que la Ley le manda, el Municipio tiene la potestad sin que medie aprobación de instancia administrativa superior alguna de declarar de utilidad pública o de interés social los bienes que sean necesarios para el efecto, enmarcado en la necesidad comunitaria y en base a los planes de desarrollo aprobados. Es de anotar que si el afectado no se siente conforme con la declaración de utilidad pública expedida por el Municipio, está en su derecho apelar al Ministerio de Gobierno solicitando la revocatoria del acto jurídico emprendido por el Municipio.

El Municipio tiene la facultad de expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones. Un edificio es una estructura emplazada en un espacio de tierra conformado por elementos que unidos entre si integran una unidad física espacial destinada a un objetivo específico del hombre o de la sociedad. Por lo tanto, es responsabilidad del Municipio expedir las ordenanzas

correspondientes que aseguren la estabilidad y la seguridad de esa construcción, en la medida de que ésta esté asegurada, la seguridad de sus habitantes o de sus usuarios estará garantizada. Además hay que considerar que no solamente las nuevas edificaciones deben estar protegidas por medio de ordenanzas, sino que, en determinado instante, cuando una edificación ha cumplido con un período de vida útil, es menester repararla, transformarla o demolerla, para lo cual de igual manera el Municipio debe dictar las ordenanzas correspondientes en beneficio de la seguridad pública.

Las ciudades necesitan disponer de servicios públicos para utilización de sus habitantes, por ello, la Municipalidad tiene por Ley la obligación de programar la ejecución de los sistemas que garanticen el determinado espacio de tiempo el servicio a la ciudadanía y reglamentar su prestación para asegurar la permanencia, la mejora y ampliación de cobertura, para lo cual tiene la facultad de autorizar la constitución de empresas municipales de economía mixta para que se ocupen de la generación de los servicios públicos.

Con la finalidad de mejorar los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, el Municipio tiene la facultad de acuerdo a la Ley de contratar y concesionar su ejecución y de fijar y revisar las tarifas por uso, que los usufructuantes de esos servicios deben pagar mediante la cancelación de tasas y contribuciones especiales de mejoras, en sujeción a las limitaciones de la Ley, cuando los servicios sean prestados directamente por los municipios.

Las urbes tienen bienes de dominio público como: edificios, instalaciones, vías, parques, medio ambiente, biodiversidad, etc. que deben ser cuidados y precautelados por el Municipio con la finalidad de garantizar el uso actual y a futuro de los habitantes, para lo cual, tiene la atribución legal de autorizar y reglamentar su uso.

**7. LA LEY DE REGIMEN PROVINCIAL (Codificación No. 000. RO/ 288 de 20 de Marzo del 2001)**

Una de las entidades del gobierno seccional autónomo es el Consejo Provincial, el mismo que tienen fines específicos que la Ley le otorga en su calidad de institución de derecho público representante de la provincia. Tiene capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la circunscripción territorial de la provincia, dentro del ámbito que la Ley determina y en la forma y condiciones que determina la Constitución.

Fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales. Para el efecto, la Ley de Modernización puede delegar a pedido de los Consejos Provinciales atribuciones que permitan la ejecución de planes y programas de servicio comunitario que mejoren las condiciones de vida de los habitantes.

El Consejo Provincial debe propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad, es decir crear las condiciones necesarias para que el ecuatoriano de su provincia se sienta seguro de su persona y de vivir en comunidad compartiendo el suelo que pisaron sus ancestros y orgulloso de provenir de grupos humanos que en su momento supieron contribuir para la formación de un pueblo de historia milenaria, fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz, con la firme voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana, reconociendo la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas.

Otra de sus obligaciones es la de orientar las aspiraciones de los habitantes de la provincia en lo atinente al desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y el fomento de las fuentes de producción

agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual debe preparar los planes correspondientes, siempre enmarcado dentro del Plan General de Desarrollo.

La educación es otra de las obligaciones del Consejo Provincial, para lo cual debe crear escuelas, pero, lo más importante a mi juicio es el mandato que tiene de crear institutos técnicos, estaciones experimentales y otros centros que propendan a la formación de jóvenes que se instruyan en actividades como la agrícola, pecuaria, industrial, minera y turística, que son las actividades que el sector rural debe impulsar para su beneficio y el bien nacional.

## CONGRESO NACIONAL

### LA COMISION DE LEGISLACION Y CODIFICACION

En ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política de la República.

Resuelve:

Expedir la siguiente codificación de la Ley de Régimen Provincial.

## SECCION SEGUNDA

### De las Comisiones

Art. 26.- Para el estudio y resolución de los diversos problemas y asuntos que deba conocer el Consejo Provincial, se organizarán todas o algunas de las siguientes Comisiones Permanentes:

- a) De Legislación y Redacción;
- b) De Obras Públicas, Vialidad y Vivienda Popular;

El Consejo Provincial es una de las instituciones del gobierno descentralizado, y por lo tanto tiene la capacidad de establecer sus propias normas legales siempre que estas estén en consonancia con las leyes superiores, para ello, la ley de Régimen Provincial le faculta la

organización de Comisiones Permanentes que tienen como funciones específicas aquellas que el Consejo determine.

La Comisión de Legislación y Redacción tiene como funciones, la expedición de ordenanzas que normen y regulen las acciones y actividades que el propio Consejo deba cumplir y ejecutar, así como los habitantes de la jurisdicción deban observar para el normal desenvolvimiento de las relaciones entre la sociedad civil, y entre ella y el Consejo Provincial.

La Comisión de Obras Públicas, Vialidad y Vivienda Popular tiene como funciones presentar los estudios correspondientes esas actividades para que el Consejo las analice y las apruebe de ser del caso. La vialidad en la provincia es responsabilidad de la corporación, las que de acuerdo a la Ley de Descentralización estarán a cargo del Consejo Provincial en lo que a su mantenimiento se refiere, para lo cual podrá administrarlas directamente o concesionarlas con la finalidad de generar recursos para su mantenimiento. Las vías secundarias y las de penetración será responsabilidad del Consejo construirlas y mantenerlas.

**8. NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL. (Ley No. 000. RA/ 000 de 21 de Noviembre del 2001)**

CONGRESO NACIONAL  
LEY DE SEGURIDAD SOCIAL  
LIBRO PRIMERO  
DEL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO  
CAPITULO SIETE  
DEL REGIMEN FINANCIERO  
PARAGRAFO 1

DEL FINANCIAMIENTO DE LAS PRESTACIONES

Art.69.- CREDITOS HIPOTECARIOS.- El IESS podrá realizar operaciones de descuento de títulos hipotecarios con los afiliados del Seguro General Obligatorio que carecen de

vivienda propia, cuando se trate de programas de urbanización y construcción de viviendas financiados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, o cualquier otra entidad financiera debidamente calificada para este efecto, con sujeción al Reglamento que expedirá el Consejo Directivo.

En estas operaciones de descuento de títulos hipotecarios será obligatoria la certificación previa de que el afiliado no es propietario de vivienda.

Art. 70.- INEMBARGABILIDAD, PATRIMONIO FAMILIAR Y PROHIBICION DE ENAJENAR INMUEBLES ADQUIRIDOS CON PRESTAMOS HIPOTECARIOS DEL IESS.- Las propiedades adquiridas por los afiliados con préstamos del Instituto serán inembargables, excepto para el pago de créditos al IESS, y constituirán patrimonio familiar. Tampoco podrán enajenarse ni gravarse con otras hipotecas o derechos reales, si no hubiere la autorización expresa del Director General o Provincial del Instituto.

Los registradores de la propiedad inscribirán esta prohibición que constará en todas las escrituras de mutuo hipotecario con afiliados, que se otorguen a favor del Instituto.

El Seguro Social Ecuatoriano cuando inició su gestión hace 74 años incluyó en los beneficios que prestaba a sus afiliados la concesión de préstamos para adquisición de terreno, de vivienda, mejoramiento y ampliación de vivienda urbana y rural. Millones de afiliados se beneficiaron de esta prestación la que la invertían en adquisición de terrenos, casas y departamentos en los propios programas de vivienda que construía el Instituto y a la empresa privada que realizaba desarrollos habitacionales, así como a terceros.

Lamentablemente por la década de los ochenta, el Seguro Social desintegró su departamento de Ingeniería y suspendió la concesión de créditos a sus afiliados para la adquisición de viviendas, lo que los perjudicó enormemente, además de que afectó a la economía, a la generación de empleo y en suma al desarrollo nacional. Los cientos de

terrenos que había adquirido para el desarrollo de programas habitacionales propios, quedaron como parte del inventario sin beneficio para los afiliados. Muchos de esos bienes fueron invadidos y su legalización y por lo tanto la recuperación de las inversiones mediante la escrituración a los poseedores no se realiza, constituyendo una enorme pérdida del patrimonio institucional.

Ventajosamente en la nueva Ley de Seguridad Social, en el Art. 69, se señala que el IESS podrá realizar operaciones de descuento de títulos hipotecarios con sus afiliados que no posean vivienda propia, cuando se trate de programas de urbanización y construcción de viviendas financiados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, o cualquier otra entidad financiera calificada para el efecto. Este artículo de la nueva Ley de Seguro Social Ecuatoriano reabre las esperanzas de que bastos sectores de trabajadores y empleados que son afiliados al IESS, puedan tener la posibilidad de adquirir una vivienda, y además el sector de la construcción que es uno de los principales de la economía, se reactive con los múltiples beneficios que para el desarrollo del país constituye el sector de la construcción. Es de esperar que con la urgencia que el caso amerita, se integre el Consejo Superior del IESS para que estudie y emita el Reglamento de aplicación de la nueva Ley del Seguro Social Ecuatoriano.

## **9. CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

La ciudad de Quito que hasta la década de los setenta había crecido con índices manejables, a partir de esa década, como efecto de la masiva migración del campo a la ciudad por efecto del nuevo modelo de desarrollo nacional introducido desde la década de los sesenta con la reforma agraria y la sustitución de importaciones financiada con los recursos del petróleo, comenzó un crecimiento inusitado produciéndose

una densificación del uso del suelo y la generación de barrios en un número tan creciente que los recursos públicos no pudieron atender las necesidades de servicios básicos que esos asentamientos urbanos demandaban. La infraestructura física y vial, así como de servicios se incrementó ostensiblemente y la administración de la ciudad demandó esfuerzos que el Municipio no estaba en capacidad de atenderlos con la estructura administrativa obsoleta, caduca e insuficiente.

El proceso de planificación de Quito concretó cuatro planes desde 1942 a 1980, todos ellos inmersos en escenarios marcados por un rápido crecimiento demográfico y urbano, limitaciones económicas para atender los déficits de infraestructura y equipamiento, la aparición de nuevas demandas y actores sociales, la escasa articulación municipal para la planificación y, finalmente, por una incipiente evaluación y monitoreo de los procesos urbanos.

A partir de 1988, se implementó un sistema de planificación integral orientado a superar las problemáticas urbanas, ambientales, de riesgos naturales y atender las demandas socioeconómicas de la población. La democratización, la descentralización y participación constituyeron los principios que sustentaron la creación del Distrito Metropolitano de Quito en 1992 y fueron desarrollados en la Ley y Plan del Distrito Metropolitano, herramientas que propiciaron una nueva organización territorial, una moderna administración descentralizada e innovadores formas de organización y participación de la comunidad.

Para ello se reorganizó la administración pública municipal, modernizándola y dotándola de una estructura administrativa y de servicios acorde con la magnitud que había adquirido. Se la dividió en sectores y en cada uno de ellos se instauró una administración que lleva a cabo las funciones y obligaciones autónomamente, con la participación de la comunidad en la generación de proyectos fruto de un análisis conjunto

de la administración municipal con la sociedad civil lo que permite realizar obras que efectivamente satisfacen las necesidades y aspiraciones de los barrios y sectores.

Para normar el desarrollo, se dictó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano, que constituye el marco legal y normativo en el que se enmarcan todas las acciones que el propio Municipio deba llevar adelante, como aquellas que la sociedad civil deba realizar en asociación con el Concejo de manera planificada.

## CAPITULO IV

### De las Normas Generales de Desarrollo Urbano

#### Sección I

##### Del Fraccionamiento Territorial:

##### Parcelación del Suelo y Reestructuración Parcelaria

Art. II. 29.- PARCELACIONES DEL SUELO.- Las urbanizaciones, subdivisiones y reestructuraciones parcelarias, se sujetarán a las disposiciones sobre uso del suelo y zonificación establecidas en este Título y a las normas generales de esta Sección.

Se considera urbanización a toda forma de división del suelo de la cual resulten más de diez lotes o solares susceptibles de transferencia de dominio; este trámite, antes de la aprobación del Concejo, será conocido por la Dirección General de Planificación, la misma que emitirá el informe técnico para conocimiento de la Comisión de Planificación y Nomenclatura del Concejo.

Se considera subdivisión a la división del suelo del cual resulten hasta diez lotes, solares o parcelas, con excepción de aquellos que resulten de sucesión por causa de muerte o donación legitimaria, sea que estas particiones se produzcan judicial o extrajudicialmente; este trámite será conocido y aprobado en la Administración Zonal correspondiente.

Los trámites de reestructuración parcelaria, se los realizará a través de las administraciones zonales, de conformidad con el artículo 239 de la Ley de Régimen Municipal.

La potestad que tiene el Municipio para normar el desarrollo urbano y establecer ordenanzas que regulen el uso del suelo y su fragmentación o integración, se pone en evidencia en este artículo mediante el cual se determina que las urbanizaciones, subdivisiones y reestructuraciones parcelarias se sujetarán a las disposiciones que rigen para el asunto, estableciéndose que urbanización es toda forma de división del suelo de la cual resultaren más de diez lotes o solares que pudieran ser susceptibles de transferencia de dominio, es decir, de traspaso de propiedad. El reglamento estipula que el subdividir un predio en hasta diez lotes, se considera subdivisión, con excepción de aquellos que resultaren de la sucesión por causa de muerte o donación legítima, para lo cual, el interesado presentará cumpliendo con las disposiciones pertinentes una solicitud y el trámite será conocido y resuelto en la Administración Municipal correspondiente.

La reestructuración parcelaria es la integración de dos o más lotes o parcelas en uno solo para que en consideración a la extensión adquirida el nuevo predio pueda obtener otros parámetros de desarrollo y utilización como el coeficiente de utilización del suelo, el de ocupación, altura de la edificación, densidad, etc, lo cual le otorgará otro valor intrínseco y la posibilidad de desarrollar en el un proyecto arquitectónico de mayor beneficio para el propietario, lo que redundará en beneficio del Municipio por los impuestos prediales que generará un edificio o construcción de mayor área.

## Sección II

### De las Urbanizaciones

Art. II.30.- SISTEMA VIAL.- Toda parcelación del suelo debe contemplar un sistema vial de uso público. El sistema vial se sujetará a las especificaciones contenidas en el Código de Arquitectura y en los cuadros 9 y 10, anexos a este Código, referidos a especificaciones mínimas de vías, a las normas establecidas en la Ley de Caminos y derechos de vías del sistema nacional de autopistas, líneas férreas, zonas de protección de oleoductos, acueductos y líneas de transmisión eléctrica de conformidad con el artículo II.79.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.31.- REDES DE SERVICIOS PUBLICOS.- Los proyectos de urbanización y subdivisión en áreas urbanas deberán sujetarse a las normas y disposiciones sobre redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos establecidas por los organismos competentes y el Código de Arquitectura y someterse a la aprobación previa de éstos. El urbanizador construirá y entregará sin costo al Municipio las redes de infraestructura sobre la base del cronograma presentado por el interesado.

Toda parcelación del suelo el Municipio presume que se la realiza para desarrollar en ella una urbanización, es decir una serie de lotes que permitan la construcción de unidades de viviendas, viviendas multifamiliares y otros tipos de construcciones que servirán para prestar servicios a los habitantes de la urbanización, por lo que la planificación de la urbanización debe sujetarse a las disposiciones que para el efecto rigen, con el objeto de que haya la jerarquización en cuanto a vías se refiere determinándose los anchos y demás características de acuerdo a la longitud de la vía y su ubicación en el desarrollo para conseguir una estructura vial de proporciones adecuadas a la extensión de la parcelación o urbanización en beneficio de sus habitantes. Esta trama urbana propuesta para la parcelación tiene que integrarse a la trama

urbana de la ciudad en el sector, razón por la cual entre otras, su diseño debe ser conocido y aprobado por el Municipio.

De igual manera las redes de servicios públicos de una parcelación deben ser aprobadas por el Municipio, en primer lugar por que este organismo debe velar por que los ciudadanos obtengan del urbanizador redes de servicios adecuadas y construidas bajo normas técnicas, en segundo lugar por que estas redes deben empatarse con las redes de la ciudad y por lo tanto deben guardar congruencia con las dimensiones que se establezcan por parte del Municipio para el efecto, y en tercer lugar por que el Municipio tiene la obligación de realizar las redes matrices de los servicios de infraestructura y los urbanizadores la de construir a su costo las redes secundarias, las mismas que una vez verificadas que se han ejecutado de acuerdo a las normas establecidas pasarán a ser propiedad de la ciudad sin costo alguno.

### Sección III

#### De las Urbanizaciones y Programas de Vivienda de Interés Social

Art. II.37.- URBANIZACIONES DE INTERES SOCIAL.-  
Son urbanizaciones de interés social:

- a) Las urbanizaciones o programas de vivienda promovidos y/o calificados ya sea por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- b) Las urbanizaciones de interés social progresivas; y,
- c) Los asentamientos de hecho.

Las urbanizaciones de interés social son aquellas que siendo dirigidas a los estratos sociales menos favorecidos económicamente, deben recibir por parte de la autoridad municipal un trato diferente a las otras urbanizaciones que se desarrollen para otros estratos económicos.

Para ello, el MIDUVI ha estudiado ha elaborado con la colaboración de algunos municipios un modelo de ordenanza que se denomina: Modelo de Ordenanza para programas Habitacionales de Interés Social en la Modalidad de Urbanización y Vivienda Progresiva, la que determina definiciones, ámbito, normas generales, requisitos, garantías y normas técnicas, en las que se han reducido los estándares de servicio, sin sacrificar las mínimas condiciones de confort que debe tener cualquier ser humano, lo que permitirá reducir los costos de las obras de urbanización, haciéndolo más accesible a la población de menores recursos. Lo que desestimulará la ilegalidad y tráfico de tierras y brindará una alternativa válida a los sectores pobres y medios de la población, al ofrecer lotes con servicios mínimos y viviendas en condiciones mínimas de habitabilidad al alcance de sus economías.

Esta Ordenanza que debe ser acogida por todos los municipios del país y que ha sido acogida y promulgada por los municipios de: Cuenca, Latacunga, Ibarra, Ambato, Daule, Babahoyo, Manta, Machala, Cayambe, Portoviejo, Guaranda, Riobamba, Quevedo, Milagro, Guayaquil, Tulcán, Durán; promulgada por los municipios de: Salinas, Chone, Santa Rosa, La Libertad; aprobada en segunda instancia por el Municipio de Sucúa; aprobada en primera instancia por los municipios de Pasaje y Tena; y gestionándose su aceptación por los municipios de: Esmeraldas, Pastaza, Pedro Moncayo, Santo Domingo de los Colorados, Morona, Gualaquiza, Limón Indanza, Santiago y Taisha, permitirá que inmediatamente la realidad de la oferta de vivienda de interés social desestime los asentamientos de hecho que una vez realizados obligan a los habitantes a vivir sin los servicios básicos hasta que los municipios puedan realizar las obras dependiendo de su capacidad económica.

**Art. II.40.- URBANIZACIONES PROMOVIDAS POR EL MIDUVI Y EL MUNICIPIO.-** Son urbanizaciones o programas de vivienda de interés social, los promovidos y/o calificados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

(MIDUVI) o indirectamente por este organismo del Estado en apoyo a otras instituciones públicas o privadas, empresas o constructores privados, cooperativas u organizaciones pro vivienda, y los que, a juicio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se puedan considerar como tales, previo informe de la Dirección General de Planificación. El procedimiento será el establecido en el Capítulo V, Sección III de la Aprobación de Urbanizaciones, o al artículo II.122 en el caso de programas de vivienda.

La construcción de las obras de equipamiento comunal serán de responsabilidad del promotor Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en todos los casos, tanto en proyectos desarrollados por esta institución, como los que reciban su calificación y apoyo), institución que coordinará su ejecución con todos los organismos del estado mediante convenios que garanticen su dotación en lo relativo a educación, recreación y deportes, bienestar social, salud, etc. La magnitud de estos equipamientos se calcularán en función del número de habitantes proyectados y de las especificaciones contenidas en el cuadro de equipamiento del Código de Arquitectura.

En todo lo relativo a las normas se sujetará a la Sección II de este Capítulo.

Para garantizar el cumplimiento de las obras de urbanización quedarán hipotecados todos los lotes con prohibición expresa de enajenar debidamente notificada al Registrador de la Propiedad.

Son urbanizaciones de interés social aquellas promovidas o calificadas como tales por el MIDUVI o indirectamente por este organismo en apoyo a otras instituciones públicas como Municipios o Consejos Provinciales o privadas, empresas o constructores privados, cooperativas u organizaciones pro-vivienda, y los que, a juicio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se pueda considerar como tales. Bajo esta clasificación se enmarcan urbanizaciones que por sus características condicionada por las ordenanzas respectivas, permiten el acceso a sus viviendas de sectores populares que merecen el amparo de los organismos del Estado en el sentido de que deben ser tratadas de

manera diferente por sus propias condiciones económicas que les impide acceder a lotes o viviendas con estándares técnicos superiores.

Toda urbanización tiene que cumplir con las ordenanzas que determinan el equipamiento correspondiente de acuerdo a la densidad poblacional, las obras en este sentido son responsabilidad del promotor y una vez construidas su mantenimiento corre a cargo de los beneficiarios. En el caso de las urbanizaciones promovidas por el MIDUVI, la construcción de esas obras de equipamiento serán responsabilidad del aquel organismo, tanto en proyectos desarrollados por esa institución, como en aquellos que reciban su calificación y apoyo. Para ello, el MIDUVI coordinará con otros organismos del Estado para su ejecución en lo relativo a salud, educación, recreación y deportes, bienestar social, etc. De esta manera, el costo de esas obras corre a cargo de esos organismos y por lo tanto no van a gravar el valor de la vivienda que reciben los adquirentes.

**Art. II.41.- URBANIZACIONES DE INTERES SOCIAL PROGRESIVO.-** Urbanización de interés social progresivo es aquella que al ser una organización legalmente constituida y evaluada su condición socio - económica se somete a los procedimientos y etapas que garanticen consolidar la urbanización en el plazo de diez años.

Para la declaratoria de urbanización de interés social progresivo por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se requiere:

- a) Certificación del Ministerio de Bienestar Social de estar legalmente constituida;
- b) Evaluación socio - económica de sus integrantes por parte del Ministerio de Bienestar Social y/o del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- c) Plan de intención de la urbanización referido a su localización territorial y a su proceso de asentamiento; y,
- d) Informe básico emitido por la Dirección General de Planificación.

Art. II.42.- ETAPAS DE LAS URBANIZACIONES DE INTERES SOCIAL PROGRESIVO.- La urbanización se sujetará a las siguientes etapas evolutivas:

a) ETAPA 1.- IMPLANTACION, en el plazo máximo de dos años y en el que se deberán realizar obras de replanteo de la urbanización, apertura y rasanteo de vías, dotación de grifos comunitarios, pozos sépticos en áreas autorizadas por la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado;

b) ETAPA 2.- CONFORMACION, en la que se deberán cumplir con las obras de construcción de bordillos, afirmado de vías, red matriz de agua potable, colectores, principal de alcantarillado, red matriz de energía eléctrica, áreas verdes y comunales habilitadas; y,

c) ETAPA 3.- CONSOLIDACION, en la que la organización social deberá realizar la entrega de las obras de infraestructura terminadas (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y vialidad), a las respectivas empresas.

En todo lo relativo a las normas se sujetará a la Sección II de este Capítulo.

Para garantizar el cumplimiento de las etapas evolutivas de la urbanización quedan hipotecados todos los lotes con prohibición expresa de enajenar, debidamente notificada al Registrador de la Propiedad.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, suscribirá directamente o a través de sus empresas él o los convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura con los representantes legales de las organizaciones.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.43.- ASENTAMIENTOS DE HECHO.- Para la aprobación de los asentamientos de hecho o populares, deberán acogerse al procedimiento establecido para la urbanización progresiva, y se ubicarán en una de las etapas señaladas en el artículo anterior las organizaciones legalmente constituidas a través de sus representantes legales, así como aquellas que siendo asentamientos de hecho sin tener constitución legal pero que se encuentre en trámite de calificación, pudiendo ser éstas:

- a) Cooperativas de vivienda de personas de bajos ingresos;
- b) Comités pro - mejoras;
- c) Comités barriales;
- c) Sindicatos;

La vivienda de interés social por estar dirigida a estratos de menor capacidad económica goza de excepciones y condiciones especiales que deben ser rigurosamente observadas por los organismos que desarrollan dichos programas o por los promotores particulares que los emprendan, pero para determinar si un grupo de personas están formando parte de ese segmento social de condiciones económicas bajas, que vayan a ser favorecidas con una vivienda en una de las urbanizaciones de interés social progresivo para lo cual debe ser declarada como tal por el Municipio, previamente el Ministerio de Bienestar Social debe certificar que el grupo de beneficiarios está legalmente constituido en una organización que preserve y defienda sus derechos, luego de lo cual previa presentación de los certificados de evaluación socio-económica, del plan de intención y del informe básico emitido por la Dirección General de Planificación, el Municipio emitirá la declaratoria de urbanización de interés social progresivo que se desarrollará en el plazo de diez años siguiendo las siguientes etapas constructivas: Implantación, Conformación y Consolidación.

Esta modalidad que el Municipio ha adoptado con dedicación a las urbanizaciones de interés social progresivo, es con la intención de procurar que los sectores sociales favorecidos con este mecanismo puedan en un plazo razonable tomando en cuenta el tiempo que demanda la ejecución de una urbanización y sobre todo la disponibilidad de recursos, puedan ir cumpliendo las etapas en los plazos establecidos lo que permite que las personas vayan desembolsando los recursos

personales que se invertirán en las obras en un plazo igual al de la ejecución.

Para garantizar el cumplimiento de las etapas evolutivas de la urbanización, quedan hipotecados al Municipio todos los lotes con la prohibición expresa de enajenarlos. Esta acción legal es en salvaguarda de los intereses de los beneficiarios.

El Municipio se reserva el derecho de suscribir directamente o a través de sus empresas el o los convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura con los representantes legales de las organizaciones. Este es otro de los mecanismos que se establece para salvaguardar los intereses de los beneficiarios y para otorgarles una ayuda por parte del Municipio en la realización de las obras.

De igual manera se tratan los asentamientos de hecho.

#### Sección IV

##### De los Proyectos Especiales de Vivienda y

##### Comercio a Implantarse en las Áreas de Reserva Urbana

Art. II.44.- DESARROLLO DE LOS PROYECTOS.- Los proyectos especiales de vivienda y comercio a implantarse en áreas de reserva urbana podrán desarrollarse en estas últimas cuando se las haya calificado como de uso residencial agrícola 2 (lotes de veinticinco mil y cincuenta mil metros cuadrados).

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.45.- USOS.- A más de los usos establecidos en el cuadro 2 anexo a este Código, podrán implantarse usos de vivienda y comercio que puedan tipificarse de manera especial según su forma de propiedad y funcionamiento.

Se entenderá por usos de vivienda y comercio especiales a los proyectos relacionados con la construcción de complejos

habitacionales y/o de alojamiento temporal que pueden contener locales comerciales a nivel sectorial; clubes sociales, deportivos, culturales; casas de salud, hospitales especiales.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.46.- **NORMAS A SEGUIR.**- Los proyectos de vivienda y comercio especiales, en su forma de ocupación, volúmenes de edificabilidad y altura de edificación se sujetarán a los siguientes datos y coeficientes máximos:

- a) Forma de ocupación aislada;
- b) Retiro frontal cinco metros;
- c) Retiros laterales y posteriores cinco metros;
- d) Retiros laterales entre viviendas diez metros;
- e) Coeficiente de ocupación del suelo quince por ciento;
- f) Coeficiente de utilización del suelo treinta por ciento; y,
- g) Altura de edificación seis metros (dos pisos).

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.47.- **SERVICIOS BASICOS.**- La dotación de agua potable y alcantarillado serán de responsabilidad exclusiva del propietario y/o promotor del proyecto, cuando se hallen fuera de los planes metropolitanos de abastecimiento, por lo que para la obtención de la autorización de implantación en la Dirección General de Planificación, se deberá obtener la aprobación del sistema de autoabastecimiento de agua potable y del sistema de desalojo de aguas servidas por parte de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.48.- **DENSIDAD POBLACIONAL MAXIMA.**- La densidad poblacional máxima a servir será la resultante del caudal obtenido por el sistema de autoabastecimiento de agua potable recibido por la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable, pero en ningún caso será mayor a cuarenta habitantes por hectárea.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.49.- PROHIBICION DE FRACCIONAR O DIVIDIR.- Los proyectos a desarrollarse bajo la modalidad establecida en esta Sección no podrán ser fraccionados o subdivididos en áreas menores a los lotes mínimos establecidos en este Código y deberán sujetarse obligatoriamente a las normas del régimen de propiedad horizontal.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.50.- REGULACIONES Y NORMAS ESPECIALES.- A más de las regulaciones y normas de este Código y las previstas en el Código de Arquitectura, los proyectos que se construyan bajo esta modalidad se sujetarán a las siguientes regulaciones y normas especiales:

a) A nivel arquitectónico, el proyecto deberá observar la utilización de elementos y materiales acordes con el paisaje natural del terreno y el sector, procurando su implantación racional y adaptación en relación a su topografía original; y,

b) A nivel urbanístico el proyecto considerará y propondrá su articulación al sector, sujetándose al trazado vial y afectaciones previstos en este Código.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.51.- PROTECCION ECOLOGICA.- La propuesta incluirá proyectos de forestación, jardinería, huertos colectivos y crianza de animales, con el objeto de revitalizar el entorno ecológico y las actividades agrícolas de estas áreas.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.52.- PLAN GENERAL DE IMPLANTACION.- Para obtener la aprobación del proyecto definitivo por las administraciones zonales, el interesado, proyectista o promotor, deberá obtener la aprobación del plan general de implantación en la Dirección General de Planificación, adjuntado los informes favorables otorgados por la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable, respecto a los sistemas de

autoabastecimiento de agua potable y del desalojo de aguas servidas propuesta, adjuntando la documentación establecida en el artículo II.122.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

## Sección VII

### De la Declaratoria de Propiedad Horizontal

Art. II.66.- EDIFICACIONES QUE PUEDEN SOMETERSE AL REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL.- Podrán sujetarse a las normas del régimen de propiedad horizontal las edificaciones que alberguen dos o más unidades de vivienda, oficinas y comercios u otros bienes que de acuerdo a la Ley de Propiedad Horizontal y su Reglamento, sean independientes y puedan ser enajenados individualmente.

En caso de conjuntos habitacionales, comerciales, industriales u otros usos, que se desarrollen bajo este régimen, se someterán a la trama vial existente o planificada, en este último caso deberá contarse con informe previo de la Dirección General de Planificación.

En las áreas de reserva urbana (uso residencial agrícola 2, lotes de 25.000 y 50.000 m<sup>2</sup>.), el lote máximo para implantar los conjuntos será de 50.000 m<sup>2</sup>., para su aprobación se someterá a lo dispuesto en el capítulo IV, sección IV de los proyectos especiales de vivienda y comercio. Para todas las demás zonificaciones con excepción de las áreas de protección ecológica, el lote máximo será de 25.000 m<sup>2</sup>. En todos los casos se aceptará una tolerancia del 10% en el área.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.67.- NORMAS APLICABLES.- Los edificios que se constituyan bajo el régimen de propiedad horizontal se sujetarán a las regulaciones de uso, utilización del suelo y densidad, contemplados en la zonificación establecida en esta Ordenanza y las normas específicas contenidas en el Código de Arquitectura.

Deberán someterse, además, las normas y disposiciones sobre redes de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica

y teléfonos, establecidas por los organismos competentes y a las disposiciones especiales establecidas a continuación:

a) Las instalaciones de aprovisionamiento de agua potable, serán centralizadas, cada unidad tendrá un medidor propio, en un lugar fácilmente accesible dentro de una unidad. Para uso comunal tendrá un medidor independiente;

b) Las instalaciones de evacuación de aguas servidas se diseñarán de tal manera que cada departamento tenga su propia instalación hasta conectar con la red general de colectores del edificio; y,

c) Las instalaciones eléctricas serán centralizadas. Cada unidad contará con su propio medidor, alimentado desde el tablero general.

La iluminación de espacios comunales, escaleras, corredores, galerías y áreas exteriores se realizará de acuerdo a las normas de la Empresa Eléctrica Quito.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal N° 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.68.- ESPACIOS COMUNALES.- Las edificaciones constituidas bajo el régimen de propiedad horizontal, se sujetarán a la clasificación constante en el cuadro 6, anexo a este Código, para la construcción de los espacios comunales de uso general.

En casos de edificios hasta 5 unidades de vivienda no se requerirán espacios comunales de uso general.

Solo para el cálculo de usos combinados se considerarán como áreas equivalentes para vivienda cien metros cuadrados y para comercio y oficinas cincuenta metros cuadrados.

Los espacios generales de uso comunal se clasifican en espacios construidos, áreas recreativas, retiros frontales y áreas de circulación vehicular y peatonal, y se sujetarán a las siguientes disposiciones:

a) Espacios construidos: Los grupos B,C,D, y E tendrán una unidad habitacional mínima para portero o conserje con medio baño incluido, o en su defecto, facilidades para servicios de guardianía externa. El grupo B, tendrá una sala comunal de copropietarios, con un área que será calculada conforme a las normas del Código de Arquitectura y que, en ningún caso, será

inferior a veinte metros cuadrados. Para los grupos C, D y E, la sala comunal será igual a un metro cuadrado por unidad de vivienda o su equivalente para comercios y oficinas con un máximo de cuatrocientos metros cuadrados. El grupo E, tendrá una guardería de acuerdo a las disposiciones del Código de Arquitectura y Urbanismo, tomando como mínimo un metro cuadrado por departamento, con un máximo de cuatrocientos metros cuadrados. Se podrán ubicar las áreas comunales construidas en la terraza de los edificios, ocupando como máximo el veinte por ciento del área de dicha terraza. Esta construcción no será contabilizada en el número de pisos del edificio. Deberá estar retirada al menos cinco metros al frente y tres metros lateralmente y hacia el fondo del perímetro de la terraza. Los equipamientos comunales ubicados en subsuelo, no se contabilizarán como piso útil, siempre y cuando no superen el cincuenta por ciento del coeficiente de ocupación del suelo establecido en la zonificación; b) Areas recreativas: las edificaciones de vivienda de los grupos A, B y C, tendrán un área recreativa mínima de quince metros cuadrados por unidad de vivienda. Las edificaciones de vivienda de los grupos D y E tendrán un área recreativa de diez metros cuadrados por unidad de vivienda, con un mínimo de trescientos metros cuadrados. Estas áreas podrán ser concentradas hasta en dos cuerpos susceptibles de implantarse equipamientos y de uso general. Para el cálculo de estas áreas no se tomarán en cuenta las superficies destinadas a circulación vehicular y peatonal. Los retiros frontales en zonas de uso residencial, podrán ser tratados como espacios comunitarios sin divisiones interiores, pudiendo ser encespados y arborizados. En edificaciones en altura se podrán utilizar las terrazas como áreas recreativas abiertas, siempre y cuando cuenten con las debidas seguridades y sean diseñadas específicamente para dicho fin. En las áreas históricas, podrán computarse como área recreativa los patios, jardines y áreas no edificadas, a excepción de los retiros frontales y circulaciones vehiculares y peatonales establecidas como tales; y,

c) Areas de circulación vehicular y peatonal: su diseño se sujetará a las disposiciones de esta Ordenanza y del Código de Arquitectura.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal N° 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal N° 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.70.- ESPECIFICACIONES ESPECIALES.- Las edificaciones en propiedad horizontal a más de sujetarse a las especificaciones generales para toda edificación, observarán las disposiciones siguientes:

a) Cisterna y equipo hidroneumático: toda edificación de una altura mayor a tres pisos, las que vayan a ser declaradas en propiedad horizontal de los grupos B,C,D y E; las comerciales de los grupos CZ, CE y CR; las industriales de los grupos IM, IA e IP, así como las destinadas al equipamiento público de los grupos EZ y EE, estarán obligadas a incluir dentro de las instalaciones de agua potable, cisternas con capacidad para abastecimiento de un día y el equipo hidroneumático para la distribución de caudales;

b) Gas: Las edificaciones de uso residencial en propiedad horizontal, grupos D y E, podrán considerar un sistema central de almacenamiento de gas licuado de petróleo, para ser distribuido por tubería a cada departamento, de acuerdo a las normas que dicte el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN). El control del consumo se realizará por medio de contadores individuales;

c) Casilleros Postales: Toda edificación en propiedad horizontal, grupos C, D y E, contará con casilleros para el servicio postal;

d) Radio y televisión: en todas las edificaciones destinadas a viviendas, grupos D y E, se podrán instalar antenas colectivas de televisión y enlaces de radiodifusión en frecuencia modulada. Cuando se instale una antena receptora de señal de televisión vía satélite, ésta deberá emplazarse en el punto del edificio en que menor impacto visual suponga para el medio;

e) Podrán instalarse en reemplazo de los requerimientos individuales los siguientes:

i. Lavadoras y secadoras de uso comunal; y,

ii. Compactadores de basura; y,

f) En las áreas históricas, las edificaciones podrán disponer de instalaciones de lavado y secado comunales.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal N° 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

d) Las paredes entre unidades, tendrán un espesor mínimo de 20 cm. Estas paredes sellarán inclusive el espacio de tumbado hasta alcanzar la rasante interior del entechado;

## Sección VIII

### De la Intensificación de la Utilización del Suelo

Art. II.72.- INCREMENTO.- Con el propósito de intensificar la utilización del suelo y evitar el fraccionamiento excesivo, los predios cuya superficie sea igual o mayor a dos lotes mínimos, tendrán un incremento del coeficiente de utilización del suelo (CUS), altura de edificación y densidad neta, determinados en las normas de zonificación general de este Título, de acuerdo al cuadro 7 anexo a este Código.

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

Art. II.73.- REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE.- Los proyectos que pueden acogerse al incremento establecido en el inciso anterior, cumplirán con las disposiciones generales de este Código, las del de Arquitectura y las siguientes:

a) Deberán respetar el uso de suelo, forma de ocupación y retiros de la zonificación general del sector;

b) Deberán cumplir con los requisitos establecidos para la constitución del régimen de propiedad horizontal;

c) En las áreas históricas 1 (Centro Histórico de Quito), 2 (Inventario Selectivo) y 3 (Núcleos Históricos Parroquiales), los predios podrán acogerse a la intensificación señalada siempre y cuando, los nuevos coeficientes de ocupación y de utilización y, especialmente, la nueva altura, no afecten a la unidad morfológica del tramo ni de la manzana donde se ubica el predio;  
y,

d) Los predios ubicados en áreas urbanas calificadas como zonas peligrosas y zonas restringidas, que se detallan en los planos 13 Q y 05 M de la Ordenanza de Zonificación, sólo podrán acogerse al incremento de altura y no a los incrementos de densidad y del "CUS" (Coeficiente del uso del suelo).

Nota: Artículo sustituido por Ordenanza Municipal No. 000, publicada en Registro Oficial 310 de 5 de Mayo de 1998.

### **CAPÍTULO III**

## **SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR DURANTE LOS PERÍODOS CENSALES**

### **3. IMPORTANCIA DE LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA.**

La subregión en la que se encuentra el Ecuador ha experimentado en esta última década transformaciones importantes fruto de vertiginosos procesos de cambio e integración, la población del país sufre en el tiempo variaciones tanto en número, como en condiciones, lo cual demanda la realización periódica de censos de población y vivienda que permitan conocer las características demográficas, sociales y económicas de los habitantes de la República del Ecuador vigente al momento de la investigación censal.

El INEC de conformidad con el Decreto Ejecutivo 3598 del 31 de diciembre de 1987 y con la Ley de Estadística vigente, provee de la información censal a todos los niveles de la División Política-Administrativa.

En el Ecuador la experiencia en actividades censales es relativamente reciente. Si bien existen referencias de recuentos efectuados desde la colonia, es en el año 1950 cuando se ejecuta el Primer Censo de Población. Mediante los cinco censos de población realizados en los años 1950, 1962, 1974, 1982 y 1990 y los cuatro de vivienda efectuados los años 1962, 1974, 1982 y 1990, levantados por el INEC bajo normas técnicas y guardando comparabilidad intertemporal e internacional, ha sido factible reconocer la evolución del país en los ámbitos demográfico y socio-económico que han satisfecho los

requerimientos del Gobierno Central, Gobiernos Seccionales, Entidades del Sector Público y Privado y de la población en general.

En esta oportunidad, dada la crisis por la que viene atravesando el país, especialmente en la última década, la realización del VI Censo de Población y V de Vivienda es un imperativo. A parte de las características básicas habitualmente investigadas, en este censo se tratará de conocer aspectos tales como:

- El volumen de ecuatorianos que han emigrado al exterior en los últimos cinco años, por sexo, edad, año de salida, motivo del viaje y país de destino.
  
- La población que adolece de alguna o algunas limitaciones físicas o mentales, en las diversas jurisdicciones y localidades del país.
  
- La pertenencia étnica de la población y su distribución geográfica, y,
  
- La población que es o fue afiliada al Seguro Social y la que pertenece a una organización campesina.

Contando con los datos censales a base de la información descrita será posible realizar un diagnóstico valioso de la situación socio-económica del país y sus habitantes con lo cual, a su vez, se dará viabilidad a una adecuada planificación y puesta en marcha de programas y proyectos cuyo objetivo sea una verdadera recuperación del Ecuador.

Los censos son una investigación estadística de gran magnitud, su realización requiere de un importante despliegue de recursos humanos y económicos, ya que en su ejecución no solo interviene el Instituto Nacional de Estadística y Censos como organismo responsable de su levantamiento, sino

también diversos estamentos de la colectividad ecuatoriana como el magisterio nacional, los estudiantes, la fuerza pública y usuarios de datos en general. Del empadronador depende la integridad de la información que se recopila, cuyos datos deben ser veraces y completos, de manera que, reflejando la realidad del país, resulten útiles para los diversos organismos nacionales e internacionales de los sectores público y privado que requieren de información para planificar sus actividades.

El censo comienza con la actualización cartográfica una de las primeras actividades que se lleva a cabo para ejecutar un censo de Población y Vivienda, lo que la centralización de la base cartográfica de los planos y mapas censales. Par este trabajo se tomo en cuenta como referencia la cartografía utilizada para el censo de 1990. Se ha previsto que, para un futuro inmediato, la cartografía censal actualizada sea computarizada, para simplificar el ingreso de información a archivos magnéticos, lo que permitirá universalizar, en base de datos, los resultados de las investigaciones que realiza en INEC, incorporando en ellas información amplia y detallada sobre muchos aspectos socioeconómicos que facilitarán la elaboración de diferentes modelos de análisis.

Es pertinente señalar que gran parte de las provincias, incluidos algunos cantones y parroquias, que forman parte del país, fueron creados sin tener una delimitación legal y claramente definida, situación que, a la presente fecha, sigue vigente en la mayoría de los casos, debiendo destacarse que han sido los propios habitantes y las autoridades seccionales los que han determinado límites jurisdiccionales convencionales (límites de hecho), que carecen de respaldo legal por no tener los respectivos Acuerdos Ministeriales o Decretos Legislativos publicados en el Registro Oficial. Es necesario, importante y urgente que el Gobierno Nacional trate de superar el problema de límites en las jurisdicciones político-administrativas en donde existe este inconveniente

La Ley de estadística en el Art. 36, literal d, faculta y obliga al INEC la preparación y publicación periódica de la División Político Administrativa del país, para lo cual debe recopilar las Ordenanzas Municipales, Decretos Ejecutivos y Decretos Legislativos, con el propósito de incorporar en ella, las nuevas creaciones jurisdiccionales.

Un censo es el inventario de recursos y características de un territorio definido en un momento dado; los recursos pueden ser humanos, económicos, agropecuarios, etc. Se distinguen dos tipos de censo de población y vivienda: el CENSO DE HECHO o DE FACTO, que se caracteriza porque las personas son empadronadas con respecto al lugar donde se encuentren en el MOMENTO CENSAL, y el CENSO DE JURE O DE DERECHO, que consiste en empadronar a cada persona con referencia al lugar geográfico donde reside habitualmente.

Censo de Población: es el proceso que consiste en recopilar, elaborar, analizar y publicar datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes existentes en el territorio nacional en un momento dado.

Censo de Vivienda: es el local o recinto de alojamiento con acceso independiente, construido, edificado, transformado o dispuesto para ser habitado por una o más personas siempre que en el momento del Censo no se utilice totalmente con finalidad distinta. También se consideran como viviendas aquellas móviles e improvisadas y locales no destinados para vivir, que se hallan habitados en el momento de levantarse el Censo, como: barcazas, cuevas, carpas, vagones, etc. Una vivienda tiene acceso independiente, cuando para llegar a ella no se pasa por interior de cuartos de otras viviendas; pueden tener acceso directo desde la calle o pasando por patios, corredores, escaleras, etc., de uso común.

La realización del censo, responde a la necesidad de contar con información estadística actualizada sobre la realidad socioeconómica y demográfica del país. Este conocimiento hará posible formular planes, programas y proyectos en función de los grandes objetivos nacionales.

Como fuente de datos permite obtener información hasta nivel de divisiones geográficas pequeñas (parroquia, comunidad); se constituye en marco para el diseño de muestras, proporciona los insumos necesarios para ejecutar proyectos y estimaciones de población, etc.

Los censos nos permiten conocer información referente a:

- Número total, estado y déficit de viviendas.
- Servicios básicos de que dispone la vivienda y los hogares.
- Tamaño de los hogares.
- Población total emigrante al exterior, su estructura y distribución.
- Población total, su estructura y distribución en el territorio nacional.
- Población que presenta alguna limitación física y mental.
- Población que se considera: indígena, negro, (afro-ecuatoriana), mestiza, mulata, blanca.
- Población que habla lengua nativa, solo lengua nativa, solo idioma extranjero, español y lengua nativa, etc.

- Movimientos migratorios.
- Población en edad escolar.
- Población que es o fue afiliada al Seguro Social.
- Población que es miembro de alguna organización campesina.
- La oferta potencial de mano de obra.
- Los sectores de la economía en que está ocupada la población.
- Fecundidad de las mujeres mayores de 12 años.
- Estado civil de población mayor de 12 años.

#### **4. EL SEXTO CENSO DE POBLACIÓN Y QUINTO DE VIVIENDA**

- ◆ Sus resultados provisionales.

Según el cronograma establecido por el INEC, se debían dar a conocer los resultados provisionales del Sexto Censo de Población en el mes de febrero del 2002, lamentablemente recién a finales de abril el Director del INEC pone en conocimiento público los datos preliminares de población total, urbana y rural, la lista de las cincuenta ciudades más pobladas del Ecuador y el cuadro del número de viviendas por provincia en los sectores urbano y rural, datos que para el análisis objeto de este trabajo de investigación son suficientes, sobre todo tomando en cuenta que los demás datos censales se podrán conocer en septiembre del 2002.

- ◆ Validez de los resultados provisionales con respecto a los resultados definitivos.

Cuando se realiza un Censo de Población y Vivienda, los resultados preliminares son publicitados, como en este caso de los Censos efectuados en noviembre del 2001 a los siete meses, y se refieren a datos de Población total urbana y rural, por sexos y por provincias, y número de viviendas urbanas y rurales por provincias. Estos datos provisionales deben ser variado o ratificados cuando se hayan verificado todos los datos recogidos, lo que sucederá en septiembre según información del INEC. Hasta tanto los datos preliminares pueden ser utilizados para las diferentes finalidades con la confianza de que cuando se obtengan los datos definitivos, la variación aceptable internacionalmente para estos casos es de más, menos 15%. Teniendo en cuenta además que la mayor variación porcentual se origina en el sector rural que es que mayores dificultades de todo género presenta en un proceso censal por las distancias, la población dispersa, la dificultad de los censistas a efectuar su labor, por el grado de educación de la gente y por la demora en remitir los datos al INEC para su cómputo. Si bien el margen aceptable internacionalmente es del 15%, en los procesos censales de 1982 y 1990 el porcentaje de variación entre los datos preliminares y los definitivos no sobrepasó del 5%, lo que nos permite calificar como válidos los datos de los resultados provisionales con respecto a los definitivos y las interpretaciones en base a ellos en relación a otros censos debidamente confiables.

## **5. ESCENARIO HISTÓRICO DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL PAÍS**

El escenario histórico del crecimiento poblacional del país se registra en el Cuadro No.1, del cual se desprende que en 1780 el Ecuador tenía una población de 450.000 habitantes y que en el 2001 de acuerdo al último censo

de población cuyos datos generales provisionales básicos se han publicado en el mes de abril del 2002 a los cinco meses de realizado el censo, la población del total es de 12.090.804 habitantes, habiéndose incrementado en 301 años 11.640.804 habitantes con un incremento porcentual del 2.533%, 52.673 habitantes por año con un incremento porcentual anual sostenido con relación al año base (1780), y con tres rangos porcentuales de crecimiento interperíodos del 19 al 23%; del 23 al 39% y del 39 al 65% con una tendencia a la baja hasta 1990 año en que el porcentaje bajó en 3.91% con relación a 1982, incrementándose en 3.12% en el 2001 con relación a la población en 1990.

**Cuadro N° 1**

<b>ESCENARIO HISTORICO DEL CRECIMIENTO</b>			
<b>POBLACION DEL PAIS</b>			
<b>AÑO</b>	<b>POBLACION</b>	<b>% REF. 1780</b>	<b>%X INTERPERIODO</b>
1780	450000		
1824	491990	9,33	9,33
1848	768000	70,67	56,10
1887	1271861	182,64	65,61
1931	2010029	346,67	58,04
1940	2481166	451,37	23,44
1950	3202757	611,72	29,08
1962	4475997	894,67	39,75
1974	6521710	1349,27	45,70
1982	8060712	1691,27	23,60
1990	9648189	2044,04	19,69
2001	12090804	2586,85	25,32

FUENTE: PNUD-INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO-ECUADOR 1990  
ELABORACIÓN: P. SILVA O.

Si en 1950 la población total del país era de 3.202.757 con 913.032 habitantes en el área urbana (28.5%) y 2.288.825 (71.5%) en el área rural y en el 2001 la población total es de 12.090.804 habitantes, con 7.372.528 (61.0%) en el área urbana y 4.718.276 (39.0%) en el área rural, podemos ver que con una diferencia de 10% más o menos, la relación en 50 años casi se ha invertido, es decir el Ecuador con predominio de habitantes rurales en 1950, se ha convertido en un país con predominio de habitantes urbanos (61.0%) frente a un 39.0% de población rural.

Este crecimiento de la población urbana que con seguridad se mantendrá en las décadas siguientes, debido a la tendencia y a los factores que así lo han determinado, entre otros, la poca inversión en infraestructura en el sector rural que realiza en gobierno central y los gobiernos seccionales (Prefecturas provinciales) cuyas rentas provenientes del presupuesto del Estado que se realiza en proporción a la población, y las propias generadas por impuestos de igual manera se ven menguadas por el traslado de las personas a las ciudades y la casi nula inversión productiva que llega a los sectores rurales para incentivar la producción y la generación de plazas de trabajo, determinará a corto plazo que el Ecuador sea un país eminentemente urbano, con las consecuencias que de ello se derivan: crecimiento de las áreas urbanas sin servicios básicos, el hacinamiento, el crecimiento de la pobreza, del sector económico informal, la delincuencia, la inseguridad, la falta de alimentos, de vivienda, el descuido en el área de la salud y la educación, problemas en el transporte, producen situaciones que difícilmente pueden ser solucionadas por las instituciones llamadas a atender las demandas de los ciudadanos, lo que desencadena problemas de gobernabilidad que a la postre afectan al desarrollo armónico y ordenado de las ciudades, las mismas que a pesar de su inusitado crecimiento, sus autoridades generalmente no han tomado las precauciones y ejercido las acciones para estar preparadas para recibir el traslado masivo de habitantes del campo a la ciudad.

## **6. TOTAL POBLACIÓN URBANA Y RURAL SEGÚN AÑO CENSAL POR PROVINCIAS.**

Si analizamos el Cuadro N° 2, Total población urbana y rural nacional según años censales por provincias, vemos que en la década de los noventa habían 19 provincias con mayor población rural que urbana, hoy, según los datos preliminares del censo del 2001, solamente en 8 provincias prevalece la población rural sobre la urbana con pequeñas diferencias, cuatro en la sierra: Bolívar, Cañar, Cotopaxi y Chimborazo y cuatro en el oriente: Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Sucumbios, lo que nos induce a considerar que de acuerdo a las tasas de crecimiento promedio anual del 2.92% del área urbana y del 0.73% del área rural, en unos dos o máximo en cinco años todas las provincias ecuatorianas tendrán mayor población en las ciudades capitales de provincia que en el sector rural, con excepción de algunas ciudades, como: Sto. Domingo de los Colorados que sin ser capital provincial ostenta según el censo del 2001 el rango de cuarta ciudad más poblada con 200.421 habitantes, Manta con 183.166 habitantes el sexto lugar, Eloy Alfaro (Durán) con 167.784 habitantes el octavo lugar.

Es necesario indicar que las provincias con mayor número de habitantes son: Guayas con 3.200.434, de los cuales, 2.813.435 habitan en áreas urbanas (1.952.029 en Guayaquil) y 386.999 en la zona rural; Pichincha con 2.219.192 habitantes (1.399.814 en Quito), de los cuales 1.909.434 habitan en la zona urbana y 309.758 en el área rural; Manabí con 1.172.189 habitantes, de los cuales, 713.041 habitan las zonas urbanas, y 459.148 las zonas rurales.

Entre Guayas, Pichincha y Manabí alcanzan una población de 6.591.815 habitantes, es decir el 54% de la población nacional. En Quito y Guayaquil habitan 2.991.657 personas que corresponden al 24% del total nacional.

Las diez ciudades con mayor población: Guayaquil, Quito, Cuenca, Sto. Domingo de los Colorados, Machala, Manta, Portoviejo, Eloy Alfaro (Durán), Ambato y Riobamba suman una población de 4.827.474 habitantes, es decir tienen una población urbana que representa el 40% de la población total nacional.

La región sierra con una población de 5.463.934, correspondiente al 45% de la población total nacional, la región costa con 5.989.543, el 49% de la población total del Ecuador, la región amazónica 546.602, el 4.52% de la población nacional y la región insular 18.555 habitantes, el 0.15% del total nacional poblacional.

**Cuadro N° 2: Población Urbana y Rural según año censal por Provincia**

TOTAL POBLACION - URBANA Y RURAL NACIONAL SEGÚN AÑOS CENSALES POR PROVINCIAS																		
PROVINCIA	1950			1962			1974			1982			1990			2001		
	P.TOTAL	URB.	RURAL	P.TOTAL	URB.	RURAL												
AZUAY	250975	88290	162685	274642	69722	204920	367324	117493	249831	442019	171448	270571	506090	218619	287471	598504	312317	286187
BOLIVAR	109305	25009	84296	131651	15422	116229	144593	19044	125549	145949	28050	124051	155088	32650	122438	168874	43211	125663
CAÑAR	97681	23372	74309	112733	14801	97932	146570	19821	126749	174510	40927	133583	189347	55519	133828	206953	75861	131092
CARCHI	76595	32359	44236	94649	27260	67389	120857	38094	82763	127779	50196	77583	141482	57808	83974	152304	71803	80501
COTOPAXI	165602	66833	98769	154971	24294	139677	236313	32378	203935	277678	46652	227307	276324	65419	210905	350450	93663	256787
CHIMBORAZO	218130	83212	134918	276668	59878	216790	304316	78171	226145	316948	99763	234337	364682	119813	244869	403185	157461	245724
EL ORO	89306	44933	44373	160650	67455	93195	262564	126407	136157	334872	220838	114034	412572	290749	121823	515664	393398	122266
ESMERALDAS	75407	18818	56589	124881	39619	85262	203151	72146	131005	249008	118563	130445	306628	134960	171668	386032	157138	228894
GUAYAS	582144	347807	234337	979223	574197	405026	1512333	956601	555732	2038454	1504083	534371	2515146	1918270	596876	3256763	2661057	595706
IMBABURA	146893	55903	90990	174039	47538	126501	216027	69604	146423	247287	94136	153151	265499	129174	136325	345781	172438	173343
LOJA	216802	75945	140857	285448	48751	236697	342339	75732	266607	360767	120654	240113	384698	151799	232899	404085	182635	221450
LOS RIOS	150260	59891	90369	250062	51288	198774	383432	97434	285998	455869	154978	304610	527559	199374	328185	650709	324718	325991
MANABI	401308	165538	235840	612542	124974	487568	817966	218003	599963	868598	343263	563413	1031927	433091	598836	1180375	611695	568680
M. SANTIAGO				25503	4442	21061	53325	9520	43805	70217	16618	53599	84216	23799	60417	113300	39454	74846
NAPO-PASTAZA	25425	8309	17116															
NAPO				24253	1809	22444	62486	4260	57926	115110	13851	59850	103387	23629	79758	79610	25843	53767
PASTAZA				13693	2290	11403	23465	5361	18104	31779	10327	21452	41811	15127	26684	61412	26797	34615
PICHINCHA	386520	244307	142313	587835	374308	213527	988306	656791	329515	1362125	973326	408799	1756228	1279997	476231	2392409	1715659	676750
TUNGURAHUA	187942	58190	129752	178709	62413	116296	279920	93668	186252	326777	122991	203786	361980	151552	210428	441389	188601	252788
Z. CHINCHIPE	21046			11464	1885	9579	34493	3838	30655	46691	11215	35476	66167	16304	49863	76414	27186	49228
GALAPAGOS	1346		1346	2391		2391	4037	2356	1681	6119	4493	1626	9785	8013	1772	18555	16100	2455
SUCUMBIOS											10934	30475	76952			130095	50509	79586
ORELLANA																85771	25984	59787
SANT.ZAMORA		8034	13012															
ZONAS NO DEL.							18153		18193	42156		59036	70621		70621	72170		72170
TOTAL	3202687	1406750	1796107	4476007	1612346	2872661	6521970	2696722	3822988	8040712	4157306	3981668	9648189	5325666	4245871	12090804	7373528	4718276

Fuente INEC: Elaboración: P.Silva O.

## **7. COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS SEGÚN POBLACIÓN POR AÑOS CENSALES.**

En el Cuadro N° 3, Cobertura de Servicios Básicos en los sectores urbano y rural según población por años Censales, con relación a la población nacional total, observamos que desde 1950 hasta el 2001 el porcentaje de población con disponibilidad de agua ha crecido del 2.28% al 12.63% en el sector urbano y del 1.53% en 1962 hasta el 8.27% en el sector rural. En cuanto a evacuación de aguas servidas (alcantarillado), en 1962 la población urbana servida con alcantarillado era del 5.19% y en el 2001 el 7.69% y en el sector rural 1.14% en 1962 y 1.05% en el 2001. El crecimiento de la disponibilidad de servicios tanto de agua potable, como de alcantarillado, lamentablemente es muy bajo y lo que es peor aún, la cobertura es completamente deficitaria.

**Cuadro N° 3**

<b>COBERTURA DE SERVICIOS BASICOS SEGÚN POBLACION POR AÑOS CENSALES</b>											
Año Censal	POBLACION TOTAL	Poblacion		Cobertura de servicios basicos							
		Urbana	Rural	Agua				Alcantarillado			
				Urbana	%	Rural	%	Urbana	%	Rural	%
1950	3202757	1406750	1796007	69689	2,18						
1962	4476007	1612346	2863661	255446	5,71	68366	1,53	232428	5,19	51116	1,14
1974	6521710	2698722	3822988	405765	6,22	106509	1,63	313513	4,81	22257	0,34
1982	8060712	3968362	4092350	629435	7,81	187508	2,33	490894	6,09	39362	0,49
1990	9648189	5345858	4302331	914367	9,48	345261	3,58	716310	7,42	76868	0,80
2001	11848819	8339753	3509065	1496393	12,63	979874	8,27	911355	7,69	124444	1,05

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O

## **8. DEMANDA CUANTITATIVA DE VIVIENDA SEGÚN TIPOLOGÍA POR AÑO CENSAL.**

El Cuadro N° 4 Demanda Cuantitativa según Tipología por año Censal, nos indica que el tipo de vivienda "Rancho o Covacha" entre los censos de 1950 y 1962 la cantidad disminuye de 252.909 a 213.786;

entre los censos de 1962 y 1974 el número aumenta de 213.786 a 336.413; entre los censos de 1974 y 1982 la cantidad disminuye ostensiblemente de 336.413 a 187.827 y entre los censos de 1982 y 1990 el número de “Ranchos o Covachas” disminuye de 187.827 a 166.429.

De igual manera la tendencia se evidencia en las cantidades de Chozas.

En cambio, el tipo de vivienda “Mediagua” mantiene un crecimiento cuantitativo sostenido entre los censos de 1962, 1974, 1982 y 1990, lo que significaría que algunas familias sobre todo del sector rural hayan mejorado las condiciones de sus viviendas pasando de habitar en “Rancho o Covacha” a “Mediagua”.

#### Cuadro N° 4

DEMANDA CUANTITATIVA PAIS								
Año	Según Tipología por año Censal							
	POBLACION TOTAL	Casa o Villa	DPTO.	Cuarto	Mediagua	Rancho o cobacha	Choza	Otro
1950	3202757	362805				252909		5871
1962	4476007	381848			151304	213786	113826	1848
1974	6521710	417781	110126	158744	221037	336413	121477	2931
1982	8060712	1007987	162025	147245	221101	187827	73339	29519
1990	9648189	1520465	182393	159637	267818	166429	37117	1693
TOTAL		3690886	454544	465626	861260	1157364	345759	41862

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O.

En lo que se refiere al tipo de vivienda denominado “Cuarto”, los datos censales de 1974, 1982 y 1990, reflejan un rango similar, lo que en mi criterio significa que quienes habitan en ese tipo de vivienda que se lo utiliza sobre todo en el sector urbano, no han mejorado sus condiciones de vida trasladándose a habitar en una vivienda de mejores condiciones.

El tipo de vivienda “Departamento”, cuyos datos de igual manera se los obtienen en los censos de 1974, 1982 y 1990, denota un crecimiento

significativo sobre todo en la década de los setenta al pasar de 110.126 unidades a 162.025, con un incremento de 51.899 departamentos que corresponde a 47.12%, y entre 1982 y 1990 aumentan 20.368 unidades, lo que significa un incremento del 12.57%. Esto se debe a que en dicha década el gobierno militar de entonces emprendió en la construcción de edificios de departamentos como alternativa a la vivienda de interés social.

Las unidades habitacionales denominadas “Casas” en la sierra y “Villas” en la costa, son el tipo de vivienda que mayor preferencia tiene entre los demandantes, por lo tanto, como podemos observar de acuerdo a los datos de los censos de 1950 a 1990, el crecimiento del número de unidades de este tipo es en el mismo rango entre los censos de 1950 y 1974, pero entre el censo de 1974 y el de 1982 el incremento de este tipo de vivienda se aumenta en 590.206 unidades, lo que significa un 141.27% más, y entre el censo de 1982 y el de 1990 el número de “Casas” aumenta en 512.478 unidades incrementándose en 50.84%.

## **9. DEMANDA CUALITATIVA DE SERVICIOS POR AÑO CENSAL.**

El Cuadro N° 5, Demanda Cualitativa de Servicios por año Censal, indica los porcentajes de incremento en la disponibilidad general de servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica a nivel nacional con relación a la población total nacional, observándose que los porcentajes de población servida son muy bajos, lo que demuestra que a pesar de los esfuerzos que algunos municipios y consejos provinciales, así como el gobierno central realizan, no se puede decir que la población cuente con niveles de satisfacción de servicios básicos aceptables, siendo más crítica la situación de los sectores rurales, lo que afecta la salud de los habitantes sobre todo en las enfermedades del aparato digestivo y en el apareamiento constante, sobre todo en la costa de enfermedades de la piel.

**Cuadro N° 5**

DEMANDA CUALITATIVA PAIS SEGÚN AÑOS							
Año	POBLACION TOTAL	Tipología de Servicios por año Censal					
		Agua	%	Alcantarillado	%	Luz	%
1950	3202757	551956	17,23				
1962	4476007	323792	7,23	283544	6,33	178199	3,98
1974	6521710	512274	7,85	335770	5,15	481138	7,38
1982	8060712	816943	10,13	530256	6,58	954431	11,84
1990	9648189	1259628	13,056	793178	8,22	1559822	16,17

FUENTE: INEC ELABORACIÓN: P. SILVA O.

### **10. DEMANDA CUANTITATIVA DE VIVIENDA SEGÚN TIPOLOGÍA POR PROVINCIAS.**

En el Cuadro No. 6, Demanda Cuantitativa según Tipología de vivienda por provincias de acuerdo a los datos del Censo de 1990, indica que de las diferentes tipologías existen 2.290.741 viviendas para una población de 9.577.568 habitantes, lo que significa que si para ese año la composición familiar era de cinco miembros por familia de promedio, no existía déficit habitacional cuantitativo. Lo que si existía y se ha venido incrementando en la última década es el déficit por crecimiento demográfico, condiciones físicas de las viviendas (reposición), y por carencia de servicios básicos y saneamiento ambiental. Una construcción no puede ser calificada como vivienda, si no cuenta con los servicios básicos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de la familia.

**Cuadro N° 6**

DEMANDA CUANTITATIVA SEGÚN TIPOLOGIA POR PROVINCIAS 1990								
No.	Provincias	Poblacion Total	Tipologia					
			Unifam.	Dpto.	Inquilino	Mediagua	Rancho	Tot.Viv
1	Azuay	506090	116158	7433	7933	10912	2121	144557
2	Bolivar	155088	34678	369	1195	2975	1622	40839
3	Cañar	189347	43196	528	1728	4997	1106	51555
4	Carchi	141482	25128	722	2802	3347	547	32546
5	Cotopaxi	276324	52833	1342	2787	10423	1754	69139
6	Chimborazo	364682	66350	3296	4039	12954	880	87519
7	El Oro	412572	60070	2660	6897	20993	4828	95448
8	Esmeraldas	306628	48700	1859	2550	4329	11149	68587
9	Guayas	2515146	349954	52326	26731	86154	53089	568254
10	Imbabura	265499	45475	2408	4944	9667	753	63247
11	Loja	384698	64274	3675	7448	17428	718	93543
12	Los Ríos	527559	76892	3213	2847	10621	21386	114959
13	Manabi	1031927	153644	7801	2572	13997	39303	217317
14	Morona Stgo	84216	15700	184	1177	1313	2718	21092
15	Napo	103387	16131	137	1434	1403	3694	22799
16	Pastaza	41811	5983	215	1015	688	1631	9532
17	Pichincha	1756228	253408	87953	70154	41999	3832	457346
18	Tungurahua	361980	71662	5659	7237	9934	356	94848
19	Zamora Ch.	66167	11642	287	1690	1131	2389	17139
20	Galápagos	9785	1790	146	399	115	62	2512
21	Sucumbios	76952	12990	120	1628	1377	1848	17963
Total Nacional		9577568	1526658	182333	159207	266757	155786	2290741

## **11. DEMANDA CUALITATIVA DE SERVICIOS POR PROVINCIAS.**

El Cuadro N° 7, Demanda cuantitativa de servicios por provincias de acuerdo a datos del Censo de 1990, refleja que la cobertura de servicios básicos de agua, alcantarillado y energía eléctrica son porcentualmente muy bajos en todas las provincias, lo que pone en riesgo a la población sobre todo de los barrios marginales de las ciudades en especial de las más pobladas como Quito y Guayaquil, que son aquellas urbes que han absorbido mayoritariamente la migración campo-ciudad por efecto de proporcionar mayores posibilidades de trabajo a los migrantes.

Lamentablemente las municipalidades de la mayoría de ciudades no han previsto en sus planes de expansión urbana las zonas más idóneas

para el desarrollo de nuevas urbanizaciones sobre todo populares, que puedan contar con el abastecimiento de los servicios básicos necesarios para satisfacer el crecimiento, aún que sea mediante el proceso de urbanización progresiva, la misma que facilita y asegura la disponibilidad de servicios por etapas en un plazo de 10 años.

**Cuadro N° 7**

DEMANDA CUALITATIVA SEGÚN TIPOLOGIA DE SERVICIOS 1990								
No.	Provincias	Poblacion Total	Tipologia de Servicio					
			Agua	Agua %	Alcant.	Alcant. %	Luz	Luz %
1	Azuay	506090	77963	15,40	47166	9,32	86002	16,99
2	Bolivar	155088	20369	13,13	8688	5,60	17855	11,51
3	Cañar	189347	23034	12,16	8509	4,49	27716	14,64
4	Carchi	141482	24318	17,19	14254	10,07	23323	16,48
5	Cotopaxi	276324	38809	14,04	14320	5,18	40586	14,69
6	Chimborazo	364682	59626	16,35	27123	7,44	62037	17,01
7	El Oro	412572	62872	15,24	36067	8,74	73196	17,74
8	Esmeraldas	306628	80723	26,33	13803	4,50	37044	12,08
9	Guayas	2515146	290096	11,53	204474	8,13	454992	18,09
10	Imbabura	265499	43769	16,49	25208	9,49	41985	15,81
11	Loja	384698	46936	12,20	25342	6,59	47521	12,35
12	Los Ríos	527559	39654	7,52	17711	3,36	56684	10,74
13	Manabi	1031927	31434	3,05	43019	4,17	116853	11,32
14	Morona Stgo	84216	8183	9,72	3503	4,16	7291	8,66
15	Napo	103387	4633	4,48	2664	2,58	6514	6,30
16	Pastaza	41811	4686	11,21	2925	7,00	4974	11,90
17	Pichincha	1756228	318774	18,15	260059	14,81	361185	20,57
18	Tungurahua	361980	58175	16,07	33014	9,12	73139	20,21
19	Zamora	66167	8162	12,34	3237	4,89	6803	10,28
20	Galápagos	9785	1923	19,65	335	3,42	2058	21,03
21	Sucumbios	76952	2964	3,85	1290	1,68	5655	7,35
Total Poblacion		9577568	1247103		792711		1553413	

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O.

La Ley de Régimen Municipal manda que los municipios deberán planificar la expansión de las ciudades mediante la incorporación a la zona urbana de terrenos con vocación para la vivienda, inclusive le faculta a expropiar, mediante la figura de declaración de utilidad pública, previo el pago del valor correspondiente, los terrenos para vivienda. Lamentablemente casi en ninguna ciudad se ha cumplido con el mandato de la Ley, con excepciones como del Municipio de Quito, que expropió

terrenos al sur de la ciudad para el desarrollo de un programa de vivienda de interés social denominado Quitumbe en asociación con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Dicho programa que es bastante grande, está dividido en zonas destinadas a varias tipologías de vivienda, cuyos costos de los servicios básicos son compartidos por las dos instituciones de acuerdo a los porcentajes de participación en la compra del terreno. A pesar de haber transcurrido algunos años desde que se suscribió el convenio en 1992, solamente el Banco de la Vivienda por intermedio del Ministerio de la Vivienda desarrolló algunas etapas y las restantes zonas están siendo vendidas a cooperativas de vivienda para que desarrollen programas habitacionales. La actual administración municipal está revisando la planificación de la urbanización para incrementar el uso del suelo y dar mayor oportunidad a los beneficiarios.

## **12. PATRIMONIO HABITACIONAL DEL ECUADOR SEGÚN AÑOS POR PROVINCIAS.**

El patrimonio habitacional del Ecuador según años censales por provincias, demuestra que en el año 1962 el número de viviendas urbanas era de 305.905 y el de rurales 570.260, existiendo 264.354 viviendas rurales más que urbanas, esto es congruente con la población que así mismo, en dicho año la población urbana era de 1.612.346 habitantes y la rural de 2.872.661, es decir 1.260.315 habitantes más.

En el año de 1974 en el sector urbano habían 527.320 viviendas y en el sector rural 846.614, lo que significa que en el sector rural habían 319.294 viviendas más, para una población de 2.696.722 habitantes en el sector urbano y 3.822.988 en el sector rural, con una diferencia de 1.126.266 más en el sector rural.

En el año 1982 en el sector urbano habían 787.214 viviendas en el sector urbano y 789.227 viviendas en el sector rural, con una diferencia de 2.013 viviendas más en el sector rural, pero casi se había equiparado

el número de viviendas en los dos sectores para una población de 4.157.306 habitantes en el sector urbano y 3.981.668 en el sector rural, es decir que para ese año prácticamente el número de habitantes en los sectores urbanos y rurales se había igualado, y por primera vez el número de habitantes del sector urbano superaba al sector rural en 175.638 habitantes.

Este proceso de migración del campo a la ciudad que se inició en la década de los sesenta cuando el modelo agro-industrial fue cambiado por el de sustitución de importaciones, iniciando el proceso de industrialización que nunca se culminó con éxito debido a que el país se convirtió prácticamente en ensamblador y en procesador de materias primas importadas, impulsó a los habitantes del agro a trasladarse a las ciudades como Quito, especialmente Guayaquil y en menor cuantía Cuenca con la finalidad de trabajar en esas pseudo-industrias que lo que determinaron es el abandono del campo y la baja de la producción agrícola con el consiguiente encarecimiento de los precios de los productos que sirven para la alimentación. Como hemos visto de acuerdo a los datos de los cuadros, en el 1982 se quiebra la relación numérica de habitantes entre el campo y la ciudad.



Cuadro N° 8

PATRIMONIO HABITACIONAL DEL ECUADOR SEGÚN AÑOS POR PROVINCIAS										
PROVINCIA	1962		1974		1982		1990		2001	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
AZUAY	12611	48348	23732	82281	33490	61503	47660	65062	104529	90084
BOLIVAR	2876	25833	4150	31537	4885	25535	7310	26208	18085	32651
CAÑAR	2799	22974	4107	34811	5620	31524	11888	29544	28865	41771
CARCHI	5321	13291	7846	17920	9842	15387	12586	16800	28320	16597
COTOPAXI	4732	28209	7015	49389	8705	49374	14656	45618	37182	68703
CHIMBORAZO	11560	51888	15920	56756	18393	52920	26607	56813	58043	70229
EL ORO	12340	17001	24697	28928	41583	22510	60911	23640	128676	24735
ESMERALDAS	7011	16872	12916	27154	20888	23776	26329	32704	69732	32280
GUAYAS	102914	71960	178054	102800	271878	112620	401906	110758	783895	100786
IMBABURA	9289	27936	14483	34726	19047	32268	28104	28532	70135	29528
LOJA	9211	47028	15377	64422	23422	47878	30909	47755	61351	60121
LOS RIOS	9103	36800	19352	53010	27185	54817	39830	62376	105564	64684
MANABI	19049	81217	37368	109928	53471	90965	80151	106968	192129	114907
M. SANTIAGO	713	3938	2274	10562	3470	9974	5043	11421	15752	16985
NAPO	211	3522	875	11406	4150	16160	5144	13368	9457	9602
PASTAZA	435	1904	1344	3630	2266	3709	3408	4793	10171	6388
PICHINCHA	72231	42498	136218	69424	210224	78967	300904	97424	630962	94289
TUNGURAHUA	12066	26677	20161	46470	25712	44591	35154	46578	74777	67778
Z. CHINCHIPE	11464	1888	893	7990	2064	6858	3331	10300	10993	11365
GALAPAGOS		479	538	409	919	346	1792	378	5075	545
SUCUMBIOS							4719	10113	20579	15528
ORELLANA									9222	11898
ZONAS NO DEL.				3061		7545		13160	9153	8590
TOTAL	305936	570263	527320	846614	787214	789227	1148342	860313	2482647	990044

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O

En 1990 la población urbana era de 5.325.666 habitantes y la rural de 4.245.871, existiendo 1.079.795 habitantes más en las ciudades. El número de viviendas en 1990 en las ciudades era de 1.148.342 y en el sector rural 860.313, existiendo 288.029 más en las ciudades que en el campo. En 8 años se había incrementado en las ciudades 1.168.360 habitantes y 361.128 viviendas la mayoría de las cuales según hemos visto en los cuadros de disponibilidad de servicios no cuentan con servicios básicos, generándose los cinturones de miseria.

En el 2001 según los datos preliminares del censo, la población total del país es de 11.090.804, de los cuales, en el sector urbano existen 7.372.528 habitantes y en el sector rural 4.718.276, lo que significa que en el sector urbano viven 2.654.252 personas más, y el número de viviendas en el sector urbano es de 2.482.647 y en el sector rural 990.044 viviendas, existiendo por lo tanto 1.492.603 viviendas más en el sector urbano que en rural. En 11 años se han incrementado 2.046.862 habitantes en las ciudades y 1.334.305 viviendas, en la mayoría sin servicios.

CUADRO N° 9

PATRIMONIO HABITACIONAL DEL ECUADOR SEGÚN AÑOS POR PROVINCIAS										
PROVINCIA	1962		1974		1982		1990		2001	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
AZUAY	12611	48348	23732	82281	33490	61503	47660	65062	104529	90084
BOLIVAR	2876	25833	4150	31537	4885	25535	7310	26208	18085	32651
CANAR	2799	22974	4107	34811	5620	31524	11888	29544	28865	41771
CARCHI	5321	13291	7846	17920	9842	15387	12586	16800	28320	16597
COTOPAXI	4732	28209	7015	49389	8705	49374	14656	45618	37182	68703
CHIMBORAZO	11560	51888	15920	56756	18393	52920	26607	56813	58043	70229
EL ORO	12340	17001	24697	28928	41583	22510	60911	23640	128676	24735
ESMERALDAS	7011	16872	12916	27154	20888	23776	26329	32704	69732	32280
GUAYAS	102914	71960	178054	102800	271878	112620	401906	110758	783895	100786
IMBABURA	9289	27936	14483	34726	19047	32268	28104	28532	70135	29528
LOJA	9211	47028	15377	64422	23422	47878	30909	47755	61351	60121
LOS RIOS	9103	36800	19352	53010	27185	54817	39830	62376	105564	64684
MANABI	19049	81217	37368	109928	53471	90965	80151	106968	192129	114907
M. SANTIAGO	713	3938	2274	10562	3470	9974	5043	11421	15752	16985
NAPO	211	3522	875	11406	4150	16160	5144	13368	9457	9602
PASTAZA	435	1904	1344	3630	2266	3709	3408	4793	10171	6388
PICHINCHA	72231	42498	136218	69424	210224	78967	300904	97424	630962	94289
TUNGURAHUA	12066	26677	20161	46470	25712	44591	35154	46578	74777	67778
Z. CHINCHIPE	11464	1888	893	7990	2064	6858	3331	10300	10993	11365
GALAPAGOS		479	538	409	919	346	1792	378	5075	545
SUCUMBIOS							4719	10113	20579	15528
ORELLANA									9222	11898
ZONAS NO DEL.				3061		7545		13160	9153	8590
TOTAL	305936	570263	527320	846614	787214	789227	1148342	860313	2482647	990044

FUEN INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O

## **CAPÍTULO IV**

### **POLÍTICA DE VIVIENDA**

#### **4. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA**

Las políticas en los diversos campos de acción que un Estado debe delinear no deben ser sobre la base de normas inamovibles, inflexibles y doctrinariamente exclusivas, sino más bien propuestas que constituyan guías generales que tracen vías de posibles soluciones, señalando los aspectos que sean considerados críticos y que demandan especial interés su estudio y tratamiento.

En la mayoría de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, los estudios realizados de la problemática de la vivienda en general, generan apreciaciones nada optimistas, puesto que en la mayoría de los casos, el problema lejos de encontrar una mejoría, parece que permanentemente se acrecienta. Cuando esta sensación es confirmada mediante los estudios de los diversos aspectos que envuelven al sector habitacional, se llega a la conclusión de que los factores que agudizan el problema no han sido tratados a profundidad y por lo tanto continúan influyendo, o posiblemente por que las acciones ejercidas no han generado efectos suficientemente significativos para anular o minimizar la causa.

En los países subdesarrollados con mayor urgencia se deben generar planes de vivienda sobre todo de interés social, lamentablemente se continúa generalmente con diferencias substanciales de conceptos y apreciaciones respecto a la importancia de la vivienda en el desarrollo socio-económico de los países, lo que determina que el flujo de capitales

que deben destinarse para este sector, casi siempre sean ubicados en un segundo plano o prioridad, lo mismo en el sector público que en el privado, económicamente son más rentables inversiones en otros campos que generan mayor utilidad monetaria, sin entender que la generación de bienestar y confort en la población mediante la dotación de un hábitat acorde a su capacidad económica y sus necesidades físicas, retorna en beneficio de los resultados de las inversiones en otras actividades por que el hombre se siente en mejores condiciones anímicas para rendir más cuando ha solucionado el problema de la vivienda para su familia.

Generalmente a consecuencia de la postergación en la inversión social en vivienda, su mejoramiento, especialmente la dirigida a las capas de menores ingresos, no siempre ha ido paralelamente con el desarrollo económico de los países, lo que ha determinado que en los aspectos de número y calidad, la situación vaya empeorando.

Los lineamientos en lo que se refieren a vivienda deben ser lo suficientemente flexibles que permitan atender adecuadamente las diferentes situaciones que deben solucionarse mediante la mayor o menor aplicación de esfuerzos con énfasis en uno u otro de los aspectos tanto tecnológicos como financieros que están determinados irremediamente por la realidad general de cada país. Posiblemente en unos el problema mayor sea el alto déficit acumulado que se acrecienta debido a altas tasas de crecimiento demográfico, aún que el índice en la mayoría de países ha bajado, pero que en todo caso demanda la necesidad de construir en forma sostenida y en porcentaje ascendente de unidades habitacionales que permitan equilibrar la oferta y demanda global, que permita la solución del problema de la vivienda en una de sus aristas, la numérica, y que estén al alcance, sin hipotecar su bienestar en mayor grado de amplios sectores de la población.

Para tratar de dar una solución al problema, no solo se debe establecer medios para aumentar la construcción masiva de viviendas, mediante el estímulo a la actividad de la construcción de viviendas nuevas, sino se debe atender de manera más intensiva al mejoramiento de las existentes tanto de su aspecto físico, como de la dotación de servicios básicos y en la generación de espacios urbanos más humanos y menos traumáticos que permitan una mejor interrelación social y el desenvolvimiento armónico del hombre con la naturaleza.

Las acciones que se deberían arbitrar para conseguir mejores resultados, entre otras son:

- Incentivos del estado a la iniciativa del sector privado.
- Estímulos a la industrialización y prefabricación de viviendas.
- La producción masiva de unidades de varias tipologías.
- Subsidio estatal en la medida de las posibilidades económicas del país para la renovación urbana, tendiente a mejorar o reemplazar las edificaciones vetustas e insalubres denominados “conventillos” y que se encuentran en la mayoría de ciudades grandes y medianas.
- La dotación de servicios básicos a sectores habitacionales que carecen de ellos.
- Una política adecuada y efectiva de generación de tierras destinadas a desarrollos habitacionales, que detenga la especulación y la posesión indeterminada de “terrenos de engorde”.
- Una mejor organización del sector de la construcción para encaminar estrategias sustentadas en la técnica y con alternativas de financiamiento para presentar posibilidades de solución, tanto al sector público como al privado.

#### **4.1. Lineamientos para una Política de Estado**

La política de vivienda debe ser política de Estado, es decir permanente en el tiempo en lo referente a los grandes aspectos generales que se refieren a temas trascendentales que atañen a la universalidad de la necesidad; debe estar constituida por un conjunto de decisiones, con fuerza de ley, dirigidas a establecer las metas del país en lo que se refiere a la generación de unidades habitacionales para la población, a la consecución de medios para alcanzarlas y ha establecer la indispensable coordinación entre los sectores públicos y privados que coadyuvan para generar la oferta de vivienda.

El establecimiento de una política de vivienda debe transmitir al país la concepción global que tiene el gobierno de la problemática del sector, sus derivaciones y vinculaciones con los diversos problemas nacionales, los objetivos sociales que se aspira conseguir y los medios, elementos y recursos humanos, materiales y económicos que han de aportar, dejando de lado las coyunturas políticas y la predestinación de hombres para llevar a cabo las acciones.

La política habitacional no puede ser concebida como la compilación codificada de una serie de medidas de carácter legal de autoridades en los diferentes niveles administrativos central y seccional, debe ser un conjunto de medidas debidamente estudiadas que tengan potestad legal, relacionadas con aspectos físicos, económicos, sociales, tecnológicos y político-administrativos adoptadas por las autoridades competentes dentro de su respectivo ámbito de influencia y dirigidas a:

- Propiciar y auspiciar la investigación técnica, científica y económica en el sector público, pero en especial en el privado, dirigida a suministrar medios e instrumentos operativos para alcanzar los objetivos establecidos por la política integral.

- Armonizar los estándares de la vivienda a las condiciones generales del medio ambiente, en atención a los niveles deseables de confort y comodidad, englobado en un concepto dinámico de cambio.
- Aportar al ordenamiento y normalización de las mutantes tendencias de cambio ecológico-demográfico resultantes del permanente procesos de urbanización, entendiendo al medio urbano como el hábitat de la sociedad.
- Tratar de solucionar el problema de los sectores sociales que en condiciones normales del mercado de oferta de vivienda no tienen capacidad para solucionarlo con los medios propios que disponen.
- Propender al incremento de la oferta habitacional para tratar de conseguir un ritmo de crecimiento de la oferta acorde con la demanda ocasionada por el crecimiento poblacional, migración interna, mejoramiento y reposición.
- Tender a equiparar los costos de la vivienda con la capacidad económica de la familia que determina el porcentaje que debe destinarse a su adquisición, sin afectar la atención a otras necesidades básicas como alimentación, salud, educación, etc.
- La descentralización deberá ser entendida como la transferencia o delegación de competencias administrativas establecidas en la ley, desde la administración central a las entidades regionales, provinciales o municipales que tienen personería jurídica de derecho público.
- Las acciones deben ser desarrolladas con eficiencia mediante la capacidad de optimizar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros para cumplir los objetivos en menor tiempo y con menor costo.
- Así mismo se enfatizará en la eficacia, es decir en la producción, entrega y retribución del bien o servicio, en cantidad y calidad que

satisfagan las necesidades personales, familiares y de la población, en forma continua a los precios determinados por el mercado.

- En todo este proceso, la transparencia debe ser una condición básica que se ciña a reglas claras conocidas por todos, acciones permanentemente abiertas al conocimiento y evaluación por parte de todos los actores, incluidas las autoridades.

- La subsidiaridad como la acción de suplir, concurrir o complementar, por parte del estado a la capacidad e iniciativa privada y a los gobiernos y entidades seccionales con recursos o acciones para el cumplimiento de los objetivos de la entidad descentralizada.

- En el camino de la modernización del Estado, hay que tener muy claro algunos conceptos como el de privatización, que es el traspaso a manos particulares de los derechos de propiedad de los activos fijos o de títulos-valores del Estado o entes públicos con patrimonio propio o empresas públicas. Puede estar vinculado al traspaso de activos y pasivos afectados a un servicio público junto con la obligación de continuar la provisión del servicio.

- También el de concesión que implica el modo de delegar o ceder temporalmente personas jurídicas y otras organizaciones sociales debidamente calificadas, la administración de servicios públicos, en condiciones acordadas y con sujeción al régimen jurídico general o especial, según el caso, por tiempo definido.

- La autogestión, que es la capacidad de realizar las cosas por si mismo, sin recurrir a ayudas externas o intermediarios, mediante la administración de una actividad económica o social, pública o privada, con la capacidad, tecnología y recursos propios de la organización.

- El autofinanciamiento es la posibilidad de obtener los recursos monetarios suficientes para sostener continuamente los costos de operación y mantenimiento de una actividad, la reposición de sus activos y su ampliación.

#### **4.2. Formulación**

A efectos de formular una política de vivienda es necesario el estudio y conocimiento de los antecedentes que permitan establecer el grado del problema, su crecimiento en el mediano plazo y los recursos de todo orden que se necesitan y se disponen, cuyo aprovechamiento racional permitan su solución y su control en el futuro.

Es sumamente importante el profundo análisis del problema que permita conocer las causas inmediatas, con el objeto de arbitrar medidas y acciones que tiendan a corregir, disminuir o anular los efectos de los factores de alteración y la adopción de medidas integrales que tengan efectos sobre el conjunto y no sobre agentes aislados.

Otro antecedente que debe ser analizado sin exclusión es el conocimiento real de la situación siempre actual, el cual proporciona datos como magnitud, distribución territorial o geográfica, distribución social, lo que facilita conocer la situación y su derivación a mediano y largo plazo, dando la oportunidad de arbitrar medidas oportunas, que faciliten la reformulación de políticas o la adopción de nuevas que se adapten mejor a las condiciones vislumbradas a futuro evitando la improvisación y la adopción de soluciones emergentes.

También debe ponerse mucho interés en la evaluación permanente de los organismos inmersos en el problema y que tienen que ver con la planificación, financiamiento, construcción y venta de viviendas, pues este patrimonio institucional es componente importante de los recursos disponibles con los que las políticas tratan de resolver la situación.

El establecimiento de políticas para el sector de la vivienda, como para cualquier otro sector, debe estar vinculado con los planes de desarrollo nacional y seccionales, que son el resultado de aspiraciones locales y regionales que implican directa o indirectamente a la vivienda.

◆ Requisitos

Las políticas de vivienda que el gobierno diseña deben ser lo suficientemente dinámicas para permitir atender el cambio permanente de los factores que inciden en la actividad, factores sociales, económicos y tecnológicos entre otros, para evitar que se conviertan en normativas anquilosadas en poco tiempo, tornándose en nuevos obstáculos que impidan la solución del problema.

A fin de aportar a la condición de dinamismo, las políticas deben ser generales, y que sus objetivos involucren la universalidad del problema a resolverse, enmarcado en las diversas circunstancias, propiciando las normativas necesarias que deban ser aplicadas en casos particulares, como generales.

Las políticas generales deben ser emanadas del Estado, quien tiene la obligación de emitirlas con el correspondiente respaldo legal que les otorgue obligatoriedad en su aplicación y que le facilite dirigir los recursos que recauda por impuestos a inversiones sociales en los sectores de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento, así como obligar al sector privado a cumplirlas sin perjuicio de su normal interés de lucro, que de igual forma debería ser normado.

Las políticas deben ser lo más realistas, es decir que compatibilicen los recursos actuales con las metas establecidas, sin descuidar el tratamiento a futuro.

El problema de la vivienda tiene que ser tratado teniendo en cuenta la situación general del país y su realidad, insertándolo de la mejor manera posible en el desarrollo integral social y económico, la solución del problema tiene relación directa con el crecimiento económico, con los ingresos y la calidad de vida que aspira la población. Por ello es que la mejor manera de tratar de solucionar el problema mediante la obtención de índices razonables, es estimulando el desarrollo general del país y tendiendo a mejorar la distribución de la riqueza lo que permitirá un mayor poder adquisitivo que facilitará la adquisición de viviendas.

El desarrollo de programas masivos de vivienda es un factor positivo en la actividad económica, la construcción es una actividad multiplicadora de generación de mano de obra y reactivación económica.

La política de gobierno en el campo de la vivienda, debe establecer claramente las responsabilidades y competencias de los sectores público y privado, del gobierno central, de los gobiernos seccionales y de las instituciones. Tratando de lograr una coordinación e integración que impida la superposición de funciones, competencias y acciones.

En el libre mercado, el desarrollo de la economía es responsabilidad del Estado y del sector privado, pero el sector privado debe tener una supremacía en la actividad, por lo que el Estado debe establecer una serie de medidas tendientes a impulsar su participación en el sector habitacional.

Las acciones que la política de vivienda determina debe tomar en cuenta tanto el área urbana como la rural, estableciendo las prioridades en base al estudio de la realidad.

Debe responder a las necesidades y aspiraciones que se vayan generando debido a la masiva migración del campo a las ciudades y la incorporación de sectores que pertenecían a la clase media, que por

efecto de la crisis económica, han descendido a engrosar los estratos con ingresos bajos, lo que genera una insatisfacción social que puede fácilmente desencadenar convulsiones que afecten aún más la gobernabilidad y la democracia.

◆ Alcance Social

Teniendo el problema de la vivienda un basamento social, se debe realizar un análisis de la situación para determinar los sectores de la sociedad que más afectados están por el problema, las tendencias de crecimiento de la población, la orientación de los movimientos demográficos y la movilidad vertical en la pirámide social. En base a estos estudios, se deberá determinar los sectores a los que se priorizaran y se darán preferencia directamente mediante acciones del sector público que deben atender el problema e indirectamente por medio del sector privado, el cual deberá contar con los suficientes estímulos gubernamentales, para de esta manera lograr una mejor distribución de la riqueza, mayor acceso a la oferta de acuerdo a las expectativas de la población, la satisfacción de las necesidades y una mejor integridad nacional.

Como hemos visto en los cuadros de crecimiento y distribución de la población, el país no cesa en pasar de una estructura rural agraria a otra urbana, lo que genera consecuencias entre las cuales la más profunda es el crecimiento de los cinturones de miseria constituidos por barrios marginales sin servicios, con hacinamiento, alta densidad e inseguridad, por lo que el diseño de las políticas de vivienda deben preocuparse seriamente de algunos aspectos de fondo como:

- Atender prioritariamente la vivienda urbana.
- Dentro de los sectores urbanos, a los barrios marginales.

- Limitar la expansión de las ciudades mediante normas adecuadas de intensificación del uso del suelo, pero con servicios.

- La generación de nuevos polos de desarrollo mediante la descentralización y la generación de políticas que incentiven la inversión.

Se debería propiciar programas de urbanización debidamente planificados que permitan la dotación de tierras a precios convenientes, con la progresiva posibilidad de dotación de servicios y la construcción de viviendas provisionales cuya transformación a viviendas definitivas sea estimulado mediante un programa especial de crédito en materiales, con el aporte técnico de los organismos estatales y la participación de la sociedad con la mano de obra para la construcción de su propia vivienda y para la dotación de servicios e infraestructura para la comunidad.

#### ◆ Subsidios

El subsidio es un sistema frecuentemente utilizado en la mayoría de países, desarrollados o no, la principal finalidad es la de equilibrar los ingresos familiares con el costo de la vivienda, estimulando de esta manera su adquisición y el crecimiento de la oferta. Es una manera que tiene el Estado de mejorar la distribución de la riqueza, mediante subsidios indirectos, como financiamiento a largos plazos, interés preferencial, asesoramiento técnico; y subsidios directos que son la donación de la totalidad o parte de la vivienda mediante la entrega de dinero o materiales, como el caso del “Bono para la Vivienda” que entrega el gobierno nacional en base a un crédito internacional.

Lo primordial en una política de subsidios es su escalonamiento, es decir que serán de mayor cuantía en los sectores sociales de menores ingresos y que deberán ir disminuyendo conforme se asciende en la escala de ingresos. De esta manera se cumple con la función de justicia social de mejor distribución de la riqueza.

Podría extenderse el subsidio por intermedio de la entrega a instituciones de carácter público o privado sin fines de lucro como los municipios, consejos provinciales, etc. como una manera de incrementar la construcción de viviendas, mediante la entrega de una cantidad de dinero determinada por cada vivienda construida, lo que ayudaría a formar un fondo para dinamizar el proceso constructivo de unidades habitacionales.

◆ **Financiamiento**

Un mercado en creciente y constante aumento y, con ascendentes estándares de calidad y con eficiencia y productividad es el mejor estímulo para la innovación en el ámbito industrial, generando un mercado dinámico en el que la competencia esté regulada mediante la oferta de viviendas de mejores características a menor precio. Lo contrario es un mercado estancado que no proporciona seguridad para el inversionista, ni incentivos para generar nuevos productos o nuevos sistemas operativos. Es necesario industrializar la vivienda mediante políticas que aseguren un flujo financiero suficiente para mantener un incremento constante en la oferta de vivienda.

Los mecanismos financieros deben estar dirigidos a:

- Mantener operativos y con ritmo creciente a los organismos estatales en los diferentes niveles político-administrativos.
- Establecer y estimular el mercado de hipotecas.
- Agilitar el mercado de capitales con intereses adecuados a la situación económica del país y destinados prioritariamente a la vivienda de interés social dentro de las prioridades establecidas.

- Facilitar a las municipalidades y consejos provinciales la adquisición de tierras mediante los mecanismos establecidos en la ley, para propender al desarrollo urbano planificado.
- Contribuir al crecimiento y modernización de la industria de materiales de construcción, con la finalidad de que presenten materiales alternativos a precios razonables.
- Canalizar recursos provenientes de otras fuentes como prestaciones sociales, reservas legales de compañías de seguros, hacia el sector de la vivienda, desarrollo urbano y saneamiento.
- Estimular y propiciar la participación del sector privado y de las familias con la intervención de las cooperativas de ahorro, mutualistas, mediante la ejecución de planes mixtos con segunda hipoteca y un estímulo financiero a las cooperativas.

Ante la necesidad de generar un mercado dinámico de vivienda, tendiente a racionalizar su producción y una mayor productividad, las políticas financieras deben tener en cuenta que el mercado de capitales está expuesto constantemente al encarecimiento por el aumento de los intereses o por su estaticidad en niveles altos, lo que no propicia la inversión extranjera y demanda con urgencia la disponibilidad de capitales nacionales mediante una política bien definida en este sentido.

Generalmente el mayor problema para conseguir las metas en el desarrollo del sector de la vivienda es el financiamiento, lo cual no se puede solucionar radicalmente con políticas financieras, si el talón de Aquiles es la ausencia de capitales, las políticas financieras bien diseñadas pueden ayudar a un ordenamiento productivo y canalizar recursos que podrían estar invirtiéndose en otras actividades económicas de menor trascendencia. Especial atención debería darse a los recursos de los aportes en seguridad social, que pueden ser invertidos para

dinamizar el sector de la construcción de viviendas dirigidas a las diferentes capas económicas de la sociedad y generar recursos en las más altas para ayudar a financiar a las más bajas.

◆ Políticas de Tierras

Es indiscutible lo que la realidad nos dice, las estructuras en un país como formas institucionalizadas que rigen la organización y el control social, están relacionadas con la propiedad, con el uso y el mercado de la tierra tanto en el área urbana, como en la rural, con la urbanización y la vivienda. Considerada la tierra como recurso estratégico, la necesidad de estructurar planes con los cuales se pretenda satisfacer las necesidades habitacionales de la población en el corto y mediano plazo, puede encontrar un obstáculo serio el no tener potestad legal para controlar el mercado de la tierra, lo que genera su encarecimiento, escasez, especulación, tornando casi imposible el emprender en programas habitacionales que tengan una relación razonable entre el costo de la vivienda y el valor de la tierra en la que está edificada.

Normalmente el costo de la tierra en el mercado no está en relación con los servicios que dispone, sino que está impuesto por el monopolio y la especulación que determinan las condiciones ante la imposibilidad de que el sector privado pueda invertir en la adquisición de tierras a precios razonables para dedicarlos a proyectos inmobiliarios.

La tierra como recurso físico debe ser analizado dentro de la problemática de la expansión de las ciudades, resultado de la migración incontenible de los habitantes rurales, que origina una marcada competencia por un terreno para habitar o para emprender en un negocio. Pero el problema radica en que las ciudades crecen más allá de la capacidad de los municipios para dotarla de servicios y en la incapacidad de mantener un control de uso racional de la tierra.

Si las ciudades crecen indiscriminadamente y territorialmente en proporciones altas por la demanda acrecentada por los nuevos ciudadanos, ocupando bastos sectores territoriales que en muchos casos estaban dedicados a la actividad agrícola, se podría decir que no debería haber escasez, pero paradójicamente la escasez está marcada por la poca disponibilidad de tierras convenientemente ubicadas, con facilidad para extender los servicios, con características físicas que sobre todo para vivienda de interés social no encarezcan la construcción de los servicios.

Otro de los problemas que inciden notablemente en la escasez de la tierra es la histórica tendencia a guardar un status de bajas densidades en los sectores económicamente altos y de altas densidades en los estratos económicamente bajos, con la complicidad de las autoridades municipales que no pueden debido a las presiones de grupos de poder legislar debidamente la urbanización, tendiendo a que de manera racional se normen las densidades que deben aplicarse para permitir un equilibrio entre los dos extremos.

◆ La tierra, un bien económico

Entre los bienes económicos, la tierra tiene características especiales que la distinguen de otros:

- El indiscriminado cambio de valor, de acuerdo al uso que se le de o se le vaya a dar, y los requerimientos simultáneos sobre un mismo bien.
- Las propiedades de este bien económico que determinan un alto valor acumulativo (engorde).
- A diferencia de otros bienes económicos que sufren depreciación por la edad, la tierra generalmente no solo que no se deprecia, sino que adquiere plusvalía conforme pasa el tiempo.

La disponibilidad de las tierras y su ubicación son condicionantes fijos, frente a esta realidad, el incremento de la demanda puede ser cubierto exclusivamente por la densificación del uso de tierras con servicios o con la incorporación a las ciudades de tierras no desarrolladas todavía.

La densificación puede acarrear problemas que generen altos costos sociales por la incapacidad de satisfacer los requerimientos de servicios, lo que con el tiempo pueden generar conflictos sociales que el propietario o el urbanizador no puede enfrentar y los traslada a los municipios, forzando a que los planes y proyectos de ampliación de servicios se ven alterados por la necesidad de satisfacer a sectores sociales que se asentaron en tierras que no estaban contempladas aún en el desarrollo o que estaban destinadas para otro uso futuro que no era la vivienda de acuerdo a los planes de expansión urbana municipales.

◆ Propiedad de la Tierra

Uno de los problemas que enfrenta el desarrollo de la urbanización para atender la demanda de vivienda, es que los estados en lo que se refiere a vivienda social no tienen reservas de tierras o teniéndolo no en cantidades suficientes para atender la demanda del crecimiento de las ciudades, además que cuando de desarrollarlas se trata, no reciben el uso urbano adecuado.

La propiedad de la tierra predominantemente privada necesariamente produce escasez, de ahí que la política de tierras guarda relación con el enfrentamiento teórico de la propiedad privada frente a la propiedad colectiva, esta última determina la vida colectiva que de alguna manera limita y controla el derecho del individuo sobre lo que le pertenece, en este caso la tierra, debiendo imponerse necesariamente una clara relación entre propiedad y uso, en la cual se encuentran dos

tendencias predominantes: propiedad colectiva y garantía de uso; y propiedad privada y uso controlado.

La adopción de cualquiera de estas dos tendencias en las políticas, implica un ordenamiento de carácter social y una limitación impuesta por la comunidad al individuo en beneficio de la sociedad, lo que necesariamente demanda la participación estatal en calidad de representante de la comunidad nacional.

Bajo estas consideraciones, en lo que a la tierra se refiere como bien económico, la propiedad privada y el uso controlado debería ser la tendencia más adecuada para tratar de solucionar de mejor manera y sin mayores traumas la demanda de espacio urbano por parte de quienes se han incorporado masivamente a las ciudades en estas últimas décadas.

Las manifestaciones legales que señalan la “función social” de la tierra, mediante la declaración de utilidad pública, en la realidad los intereses privados constituyen obstáculos al uso adecuado de las tierras urbanas, ya sea por la limitada oferta, su encarecimiento excesivo y constante, utilización reñida con los intereses colectivos, mantenimiento de tierras de “engorde”, lo que perturba el desarrollo armónico de las ciudades.

Por lo tanto, el principio de la solución al problema está en la aplicación de una legislación que se sustente en claros planteamientos ideológicos políticos que definan claramente las posiciones respecto al manejo y control del suelo por parte del Estado, para que los planes de desarrollo urbano puedan alcanzar los objetivos propuestos.

Las políticas en este sentido deberían ser nacionales en lo que atañe a las formas de tenencia de la tierra, las limitaciones de propiedad, expropiación o declaratoria de utilidad pública. Los municipios y consejos provinciales pueden establecer normas legales de uso, imponiendo

limitaciones, ordenanzas de urbanización, que ordenen el crecimiento de las ciudades.

◆ **Objetivos de las políticas de tierras**

Frente a esta realidad, los objetivos que las políticas deben fijarse para ordenar el uso de la tierra y generar un mercado coherente con el desarrollo y las necesidades generales de las mayorías frente a la necesidad de solucionar su problema de vivienda, son entre otros:

- Estructurar un sistema de asentamientos humanos poblacionales, estratificado en centros urbanos grandes, intermedios y menores, que vincule el territorio ecuatoriano a una red urbana de asentamientos jerarquizados íntimamente vinculados al sector rural que contribuya a una distribución racional de la población.

- La organización planificada del territorio, reglamentando el uso del suelo, protegiendo el medio ambiente, los recursos naturales, en consideración a las variables de riesgos naturales para proteger a la población y reducir la vulnerabilidad de las obras e inversiones.

- Incentivar la participación ciudadana en un modelo descentralizado de gestión, fortaleciendo la capacidad de los municipios para fomentar el desarrollo urbano y asegurar la prestación de servicios.

- Tender a reducir el déficit habitacional tanto urbano como rural, generando condiciones que posibiliten a las familias de menores recursos el acceso a la vivienda o mejorar la actual, así como ayudar a la legalización de la propiedad de tierras.

- Realizar las acciones conducentes a lograr una mayor participación del sector privado en el financiamiento y construcción de planes de vivienda social y obras de saneamiento, mediante la suma de

esfuerzos con los del sector público, con el objeto de reactivar el sector de la construcción.

- Atender la demanda de servicios básicos actual y futura de la población, con énfasis en las zonas rurales para evitar la migración a las ciudades.

- Tratar de dotar de servicios a las zonas que los planes de desarrollo municipales determinan con vocación para vivienda.

- Considerar que el equipamiento de servicios debe relacionar eficientemente el costo que debe ser el mínimo en lo posible, con el máximo de ventajas individuales y sociales.

- Legislar eficientemente para lograr una distribución racional de la tierra.

- Una estrecha relación con la población, planes regionales, determinación de áreas para habitación, densificación de la población y renovación de áreas urbanas.

Si necesariamente debemos coincidir que una de las acciones para tratar de solucionar el déficit histórico de vivienda y su incremento por nuevos demandantes, sobre todo en las áreas urbanas, es la construcción de programas habitacionales masivos, la importancia de una política coherente de control de la tierra será uno de los factores determinantes del éxito de los planes de vivienda que tanto el sector público, como el privado deban emprender.

◆ Acciones inmediatas

Analizada la situación actual de la tierra y esbozados algunos objetivos de una política al respecto, se pueden colegir de manera general algunas acciones que pueden coadyuvar para garantizar en la medida de

lo posible la disponibilidad de tierra para dedicarla al desarrollo de planes habitacionales que contribuyan a disminuir el déficit, entre otras, hay que enunciar las siguientes:

- Un estímulo al suministro de tierras que asegure las superficies necesarias para desarrollos inmediatos y futuros, mediante la generación de “bancos de tierra” con un horizonte de diez años, que permita bajo una planificación a futuro disponer de áreas adecuadas y con servicios en los tiempos establecidos.

- Una política de desarrollo urbano debidamente estructurada con planes técnicamente diseñados que determinen exactamente las necesidades de tierra, los usos y el tiempo en que se requerirán.

- Estudiar detenidamente el impacto económico que podría tener la compra anticipada de tierras, en los costos financieros, la demanda de capitales a largo plazo y la inflación, lo que repercutiría fuertemente en el tiempo determinado para el uso del terreno, alterando la relación normal entre costo de la vivienda y valor del terreno, lo que podría desenfocar la dirección de programas que habiendo sido planificados para determinado estrato social, podrían terminar obligando a dirigirlo a otro más alto.

- El estímulo directo a los propietarios para urbanizar sus tierras por medio de incentivos fiscales, disminuyendo los impuestos para los que lo hacen, e incrementándolos progresivamente para los que mantienen predios ociosos.

La aplicación justa del impuesto a la plusvalía, que es una manera de revertir a la comunidad los beneficios que generan las inversiones del sector público en obras de interés colectivo.

La limitación de la superficie que puede ostentar un propietario, de acuerdo a un concienzudo estudio de usos y el tiempo en que deberá entrar en uso productivo un predio.

La expropiación como mecanismo legal que tiene el sector público para poner a disposición social propiedades que por su ubicación, pueden ayudar a la solución de las necesidades comunales entre otras de vivienda. Este medio está limitado por las escasas disponibilidades económicas de los municipios, lo cual se podría solucionar mediante el pago con bonos a largo plazo que podrían ser emitidos.

La consolidación de los sistemas de subsidios directos y transparentes que posibiliten a las familias con menores ingresos, con capacidad de amortizar el valor de una vivienda digna, su acceso en base al ahorro y con complementación del crédito hipotecario.

Si la empresa privada ha sido convocada a participar decididamente en la planificación y desarrollo de programas de vivienda de interés social, esta participación se la puede realizar mediante el refinanciamiento habitacional que es un sistema mediante el cual se otorga crédito por parte del BEV a través de las instituciones financieras calificadas del sistema nacional. Para asegurar los recursos se puede captarlos mediante la generación y emisión de valores y por el mercado de Títulos Hipotecarios (cédulas).

#### **4.3. Política de Gobierno sobre Vivienda, Infraestructura y Asentamientos Humanos.**

En 1992 el gobierno decide dar un cambio radical en la manera de concebir la obligación del Estado en lo referente a la responsabilidad constitucional de garantizar el derecho de las personas a vivienda, saneamiento ambiental, recreación, según el Art. 23; inciso 20, y para ello, cambia el rol de los organismos públicos dedicados a dotar de

vivienda de interés social a los ecuatorianos, con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, encargándosele de formular la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento ambiental que trace líneas de acción enmarcadas en un nuevo concepto de acción estatal en el que estén involucrados todos los actores que de una u otra manera deben juntar esfuerzos, capacidades y recursos para el desarrollo del sector, estos son el gobierno central, los gobiernos seccionales, el sector privado y la sociedad civil, determinando los objetivos a largo plazo, estableciendo estrategias y generando programas y proyectos en los tres campos fundamentales que entre otros como la educación y la salud propenden al desarrollo humano.

Para encaminar una acción integral y coherente en el campo del Desarrollo Urbano, la Vivienda y el Saneamiento Ambiental, se iniciaron varias reformas tanto administrativas como de enfoque de la nueva política para el sector con la formulación de la Política pertinente, la misma que lejos de ser una camisa de fuerza que obligue, sea un marco conceptual que pueda permanentemente en los aspectos operativos ir adaptándose a las nuevas realidades del mundo y la sociedad que sobre todo en estos tiempos cambia permanentemente y a ritmos acelerados, tanto en su manera de ver el mundo, como en la de sentir y sobre todo en la satisfacción de sus necesidades tanto físicas como espirituales, lo que obliga a que quienes tienen la responsabilidad de dotar a la sociedad de insumos, entre ellos de vivienda, tengan que diariamente estar a tono con las necesidades y la demanda.

Frente a estas realidades, el estado conciente de su obligación respecto a la satisfacción de la necesidad de vivienda que tenemos todos los ecuatorianos, debe garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos velar por el bien común, considerándose el acceso a los mecanismos que le faciliten alcanzar los bienes y servicios que le permitan la satisfacción de los derechos individuales y colectivos que

constan en la Carta Política, para lo cual el Estado no tiene como función prioritaria la generación de bienes y servicios, pero garantizará que la sociedad cuente con los mecanismos para acceder a ellos. Se debe tener muy en cuenta que el Estado garantizará e incentivará una acción compartida entre todos los actores en lo que se refiere a las decisiones que deban tomarse relativas a la provisión de servicios, siendo su rol determinante como facilitador de acciones que las sustentará en principios los fundamentales que normen la actividad.

La permanente acción del Estado para transformar los paradigmas de algunos sectores de la sociedad que siguen creyendo que los gobiernos están en la obligación de dotarles de todo cuanto necesita el ser humano para vivir con dignidad, sin recapacitar de que el Estado ha evolucionado, sigue cambiando o al menos tratando de cambiar de acuerdo a las ideas de los dirigentes políticos de turno, tratando de modernizar el estado y de hacerlo más ágil en los procesos que debe realizar para servir de mejor manera a los habitantes del país.

Para ello debe tener en cuenta en el diseño de la política, algunos aspectos importantes y que son determinantes:

Los gobiernos deben priorizar y encaminar su intervención hacia los sectores más desprotegidos en forma focalizada, promoviendo la activa participación de aquellos como corresponsables en la generación de bienes y servicios.

En una sociedad organizada, sus actores deben ser los principales responsables de la generación de los bienes y servicios indispensables para el desarrollo del individuo, en sujeción a las normas y sistemas que para ello defina el estado.

En aquellas situaciones de excepción en las que la sociedad no intervenga o carezca de condiciones para hacerlo, el gobierno intervendrá

en la provisión de bienes y servicios bajo el principio de subsidiaridad, constituyendo sus actividades acciones orientadoras, complementarias y concurrentes con las que desarrollen los entes particulares.

El proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos seccionales como a los agentes de la sociedad civil deberá realizarse en forma progresiva, sistemática, organizada en base a consensos básicos en lo que se refiere a responsabilidades, competencias y recursos que permitan ejercer las funciones y la prestación de servicios tanto en el área urbana como en la rural.

El estado intervendrá en forma transparente, justa y equitativa, debiendo ser sus acciones cuantificables y verificables por parte de la sociedad.

La acción del Estado y sus gobiernos debe llevarse a cabo teniendo como marco conceptual la eficiencia y la eficacia, para optimizar el uso de los recursos que el Estado asigne al desarrollo de los asentamientos humanos, los cuales deben guardar relación con aquellos destinados a otros sectores sociales prioritarios.

La vivienda considerada como un bien patrimonial es una inversión que demanda mucho esfuerzo y para la mayoría de ciudadanos, sobre todo para aquellos de sectores económicos bajos es indispensable contar con el aporte fruto del trabajo de todos sus miembros, la ayuda del Estado mediante un subsidio y el crédito.

En lo que se refiere a la accesibilidad a los servicios, el Estado para asegurarlos intervendrá en forma descentralizada, propiciando la participación de la ciudadanía en función de criterios de cercanía a usuario, economías de escala y tecnología en base al principio de complementariedad, de igual manera considerando el principio de concurrencia, podrá, por medio del Gobierno Central participar

temporalmente en las competencias definidas para otros niveles, cuando se vean imposibilitados de asumirlas directamente.

El Estado propiciará la recuperación de los costos de producción de los servicios que permita su mantenimiento, reposición y ampliación.

Dentro de la política de gobierno, se deben tener en cuenta otros puntos que son importantes en cuanto se refiere a determinar líneas de acción sustentadas que permitan centrar de manera certera las políticas e seguirse, como son:

- Tener claro que así como el modelo económico agro-exportador de principios del siglo pasado, el modelo de sustitución de importaciones de los sesenta, se agotaron y tuvieron que ser reemplazados por un modelo generado en base a los recursos petroleros, este, también puede hacer crisis y dejar al país sin posibilidades de sobrevivir, sobre todo en estos tiempos en que la globalización obliga a ser eficientes y eficaces y a producir competitivamente generando bienes y servicios con calidad y a menor costo, dejando de lado al Estado centralizado que se preocupaba de todo y de todos y que concentraba todas las responsabilidades en una cúpula administrativa localizada en la capital con algunas delegaciones provinciales sin mayor autonomía que cuando debían tomar decisiones importantes necesariamente tenían que consultar, lo que producía retraso en el proceso y demora en la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales.

- La economía a nivel mundial se ha internacionalizado a partir de la globalización y de la disponibilidad de mecanismos ultra sofisticados de comunicación que permite la interrelación de todas las actividades humanas en segundos gracias a los servicios informáticos y al internet. Los capitales han dejado de lado las limitaciones fronterizas, las transnacionales no tienen prácticamente ubicación real en un solo sitio del planeta, lo mismo pueden estar en Londres que en New York, con solo

aplantar una tecla se pueden realizar grandes inversiones en la bolsa de Tokio como en la de Sao Paulo, se puede vender un automóvil en Caracas cuyo diseño es italiano, el motor es coreano, la carrocería alemana, el equipamiento interior mexicano, ensamblado en Francia y financiado por una transnacional asentada en EE.UU.

El sector privado ha adquirido una dimensión casi insospechada, lo maneja casi todo y está capacitado para satisfacer todas las necesidades individuales y colectivas a nivel nacional e internacional, los bloques económicos se han integrado y se relacionan con una capacidad ilimitada de relación dominadora de los espacios que hasta hace poco el Estado tenía el monopolio, el concepto de soberanía se va transformando y el sector público en los países va cediendo el paso al sector privado, quedando únicamente como ente facilitador de los procesos productivos. Pero con la misma velocidad que ha ocurrido y siguen trastrocándose los papeles de la empresa privada y del Estado, no ha cambiado el concepto de Estado-nación que tiene la sociedad y es por eso que los procesos de transformación sobre todo en los países en que la sociedad ha tenido una alta dependencia del Estado no caminan al ritmo que en los países desarrollados han cambiado de roles, eso retrasa la internacionalización de la economía de los países subdesarrollados y su incorporación plena a la globalización, generando temores frente a ella y anticipándose mentalmente a una dominación cuando las fronteras al comercio mundial se abran totalmente, lo que para América Latina sucederá en el 2005 con el ALCA.

- Otro de los procesos que el Estado debe tener muy en cuenta es el de urbanización, es decir normar conscientemente mediante políticas claras y pragmáticas la ubicación y el crecimiento de los centros urbanos de manera que se adapten perfectamente al desarrollo económico y social de los países, creciendo con el menor número de traumas lo que facilitará a la sociedad el insertarse en el medio ambiente físico alterando

lo menos posible el medio ambiente y cuidando el equilibrio ecológico de los sectores de influencia, además de cuidar los espacios destinados a la producción agropecuaria para explotar los recursos naturales de manera sustentable. Todo esto, si se logra normar mediante políticas interrelacionadas coherentemente, da como resultado un medio ambiente en el que el hombre puede vivir racionalmente y mejorar el desarrollo humano, es decir la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas en alto grado y de manera más congruente con el orden de la naturaleza.

La Política de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Urbano debe partir de criterios amplios e integrales bajo los cuales se considere a la vivienda y sus servicios básicos de agua potable y saneamiento como elementos intrínsecos de los asentamientos humanos y del desarrollo territorial, por que la vivienda es la célula matriz que debe multiplicarse de acuerdo al crecimiento de la población idealmente en número suficiente para satisfacer las necesidades del crecimiento de la sociedad, conformando espacios urbanos organizados, con suficiencia de servicios actuales y a futuro de acuerdo al crecimiento planificado para poder dotar al hombre de ambientes sanos y acorde a la dignidad de su naturaleza humana. Para ello el sector estatal debe dar las pautas a fin de que el proceso que se ha iniciado de cambio de un enfoque sectorial y centralizado que normó el desarrollo urbano hace pocas décadas, se fortalezca y se enraíce en la práctica de un modelo urbano integral, descentralizado y globalmente territorializado.

Con este enfoque se deberá concebir a la vivienda como un bien compuesto y complejo, vital para el normal desempeño de las actividades físicas y espirituales del núcleo familiar, que debe ser efectivamente considerado la célula básica de la sociedad y el elemento vital generador del desarrollo físico del territorio.

Enmarcados en estas consideraciones básicas, la vivienda, que debe ser apreciada como el hábitat del hombre y la familia, es un bien material que integra varios componentes físicos y sicosociales, es imprescindible para la permanencia y desenvolvimiento de la familia

A partir de esta óptica, se entenderá a la vivienda como un bien compuesto y complejo, indispensable para la subsistencia y desenvolvimiento de la familia, célula básica de la sociedad, Está íntimamente vertebrada con el suelo, por que generalmente en el se asienta, lo que le vuelve extremadamente dependiente a la ley de la oferta y la demanda, y al comportamiento del mercado de tierras, con la industria de los materiales y de la construcción, con los servicios de infraestructura básica que abastecen a la vivienda, con la posibilidad de financiamiento para adquirir el terreno y la vivienda y, con el empleo y la capacidad económica directamente relacionada con el ingreso familiar. La vivienda engloba varios temas que le han tornado en una envoltura indispensable para la convivencia racional de la familia, es un recurso seguro de protección del ambiente exterior, gracias a la que se resguarda la privacidad, es patrimonio y valor realizable en el mercado ante cualquier eventualidad que demande recursos para asegurar la supervivencia, y es una heredad que garantiza a los hijos la posibilidad de seguir contando con su protección.

Los servicios básicos de agua potable y saneamiento básico son provistos por los municipios o empresas municipales, formando parte del complejo sistema burocrático de actividades económicas públicas, Las tendencias actuales determinan que esos bienes deben estar sujetos al funcionamiento del mercado, como cualquier otro bien escaso.

Los asentamientos humanos constituyen el conjunto construido que permite a la sociedad su convivencia en comunidad y realizar sus actividades. La ciudad como espacio urbano comunitario, está en

continuo proceso de transformación, debiendo el Estado por intermedio de los municipios intervenir en este proceso.

Todo este sistema se basa en el territorio, que está constituido por el conjunto de elementos geográficos y ambientales que dan soporte a las actividades humanas que se organizan y relacionan por medio de los sistemas de asentamientos, de comunicación y de aprovechamiento de los recursos naturales.

Tomando en consideración los criterios expuestos, la Política de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico está enmarcada en la política de modernización del Estado, en tres aspectos fundamentales:

Redefinición del papel del Estado y de las competencias públicas centrales y seccionales, reservándose en el nivel central las potestades normativas, de planificación y control.

Transferencia de competencias y recursos a los niveles provincial y cantonal otorgándoles las facultades ejecutivas y operacionales.

Redefinición de la relación entre el sector público, tanto a nivel central como seccional, con el sector privado y la sociedad civil organizada.

#### **4.4. Política de los Concejos Municipales**

Los municipios como entidades normativas de la convivencia comunitaria, si bien son entidades con centurias de existencia, únicamente a partir de la década de los cuarenta inician la planificación de las ciudades mediante el estudio de los “planes reguladores” en esos años únicamente para las ciudades de Quito y Guayaquil, con el objetivo de racionalizar y organizar el inusitado crecimiento urbano, para lo cual dictan normas de uso del suelo.

Si bien es de apreciar que algunos municipios se han esforzado por incorporar a su actividad estudios de planificación y de sistemas catastrales urbanos mediante el desarrollo de múltiples metodologías, ante la inexistencia de instrumentos técnicos que homogenicen en forma diferenciada la planificación local en el país, solo hasta la década de los noventa unos 40 municipios habían iniciado estudios de planificación y de catastros.

Esta situación, ha traído como consecuencia algunas situaciones más o menos críticas que han frenado la capacidad de gestión de los municipios y que entre otras, se pueden puntualizar las siguientes:

Escasa capacidad o poder de los instrumentos de planificación para generar los compromisos y disciplina de los diversos actores involucrados.

Escepticismo sobre la utilidad de la planificación, hasta el punto de desprestigiar su validez.

La normativa y legislación sobre el ordenamiento territorial son incipientes en el país.

No están delimitadas las competencias y líneas de subordinación en los proyectos de vías, riego, protección ambiental, recursos y planes territoriales.

Existen conflictos en la aplicación de normas sobre recursos hídricos, caminos, ambiente, urbanismo, explotación minera, uso de playas, cursos de agua y otras, debido a la obsolescencia y falta de complementariedad entre ellas.

Generalmente se carece de bases normativas generales y particulares para el uso del suelo, planificación territorial y el ejercicio de competencias y funciones en esos campos.

Las normas de ordenamiento territorial, como las de urbanización, construcción, usos del suelo y gestión territorial, contenidas en las ordenanzas municipales, acusan defectos de obsolescencia, contradicción y falta de complementariedad.

La debilidad del sector, está agudizada por la fragilidad de las instituciones y de las funciones encargadas de la planificación, el control y la gestión territoriales.

Los departamentos de planificación no disponen generalmente de los recursos técnicos apropiados para cumplir con las tareas específicas.

La inexistencia de políticas nacionales sobre temas territoriales, tanto en aspectos del desarrollo, como del ordenamiento y de usos del suelo.

Desvinculación y falta de coordinación entre entidades y programas y proyectos emprendidos por ellas.

El fortalecimiento municipal ha estado supeditado a la gestión de la cooperación internacional que no ha sido articulada y se ha convertido en acciones dispersas con resultados alejados de los objetivos del sector.

Gestión basada en rutinas y procedimientos obsoletos, burocratizados, ineficientes y engorrosos.

No se han integrado debidamente a la administración medios modernos de información y comunicación.

La información territorial nacional y local no es apropiada.

Los catastros rurales y urbanos no han sido concebidos como fuentes de información territorial, sino únicamente se han circunscrito a recaudación de tributos catastrales. A pesar de los esfuerzos, no se ha desarrollado un sistema nacional con acceso abierto a los sectores público y privado.

Se carece de una uniformidad de metodologías de recopilación, calificación y procesamiento de la información geográfica.

No hay nexos operativos apropiados para que la participación de la comunidad se convierta en un medio eficaz para la planificación, la identificación de programas y proyectos y la toma de decisiones, conjuntamente con las autoridades y las organizaciones del Estado vinculadas al tema.

Existe superposición de funciones tanto en lo espacial como en lo sectorial de los organismos de gestión de los asentamientos humanos.

Las municipalidades han reproducido el modelo centralizador y paternalista en sus jurisdicciones, y no han promovido la participación de la sociedad civil en el tratamiento y gestión de los problemas locales.

A pesar de los avances en materia de descentralización, persisten problemas derivados del modelo centralizado que ha caracterizado al Ecuador.

Ante esta realidad, y en consecuencia de las consideraciones que se han hecho a lo largo del desarrollo de este Estudio de Investigación, parecería que la incertidumbre y el pesimismo deberían embargar nuestra visión de futuro del país y sobre todo de los sectores sociales menos favorecidos, que han esperado y sigue esperando que la realidad cambie y se propicie un mejor ambiente en el cual desempeñar de mejor manera las interrelaciones comunitarias entre sectores sociales y de estos con las instituciones públicas, como base para el mejoramiento de las gestiones que tratan de resolver los problemas con eficiencia y eficacia, en el menor tiempo, a menor costo y que beneficie al mayor número de ciudadanos sin distinción alguna.

Para ello es necesario que las relaciones entre la comunidad y las instituciones de gobierno sean centrales o seccionales, en estos casos los municipios, se enmarquen en un ambiente en que la confianza y la cooperación mutua sean la tónica para el estudio de los problemas, la determinación de posibles soluciones, la fijación de objetivos, la estructuración de estrategias, la ejecución de las obras y el seguimiento conjunto para cumplir con el mandato constitucional de rendición de cuentas.

Todo esto en lo general de las funciones municipales, que abarcan una serie de obligaciones con la comunidad que deben ser oportunamente atendidas, entre las cuales están integradas el Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico.

Para que las municipalidades se torne eficientes y ágiles en su accionar hay que establecer directrices que en los aspectos administrativos y operativos les permitan dar un giro de 180 grados y se conviertan en organismos dotados de capacidad económica, operativa y técnica que les permita desempeñar las funciones que la ley correspondiente les impone.

Para conseguir este propósito, deberían ceñirse a las políticas generales que se establezcan en el ámbito nacional para el objetivo de coadyuvar a la consecución de las metas en los campos indicados relacionados con la vivienda, y para lograrlo deberían atender las siguientes recomendaciones fruto del estudio y el análisis de la situación actual:

Una acción intensa y permanente para su fortalecimiento en todos los campos, teniendo en cuenta que los municipios son los centros naturales de la convivencia ciudadana y los organismos político-administrativos que norman la vida de la comunidad en sus jurisdicciones, y deben propender con responsabilidad a la solución de sus problemas

haciendo uso de sus recursos tanto técnicos y económicos, e incorporando aquellos que la comunidad debe aportar.

Robustecer los nexos con la comunidad, mediante la acción responsable y honesta en la ejecución de los planes y programas con calidad y oportunidad.

Integrarse de manera efectiva a la descentralización, como un mecanismo de mayor capacidad de gestión en la administración de los recursos y capacidades en beneficio de la colectividad. Descentralización que debe consistir en la no-dependencia paternalista del poder central y en la no subyugación a un paternalismo seccional de los niveles inferiores de gestión como son las Juntas Parroquiales.

Promover la participación efectiva de la sociedad civil en el estudio, tratamiento, priorización, soluciones y ejecución de los proyectos que solucionen las necesidades de la comunidad. Para ello se deben organizar Cabildos Populares que analicen bajo la coordinación de las autoridades municipales los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones.

Demandar mediante una acción concertada en la Asociación de Municipalidades al poder central para que el organismo correspondiente en este caso el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, dicte las políticas nacionales en temas territoriales, su desarrollo, ordenamiento y usos macro del suelo, lo que servirá como patrón para que cada municipio estudie y establezca las políticas en este campo que norme el desarrollo armónico de su jurisdicción en coordinación con la política nacional, basadas en la uniformidad de metodologías de recopilación, calificación y procesamiento de la información geográfica.

Basada en la política nacional para el ordenamiento territorial, deben actualizarse las normas de urbanización, construcción, usos del suelo y

gestión territorial, contenidas en las Ordenanzas Municipales existentes para ponerlas a tono con la nueva realidad sectorial y las necesidades actuales de la comunidad.

Se debe tener muy en cuenta la situación de ilegalidad de los asentamientos urbanos informales, preocupándose por incorporarlos a la normalidad mediante políticas y programas de regularización.

Capacitar al personal administrativo e integrar a la actividad diaria medios modernos de información y comunicación, para que la gestión sea ágil, eficiente y oportuna, a fin de que los usuarios sientan que están bien atendidos y presenten menos resistencias a colaborar con los cabildos.

Fortalecer mediante la capacitación técnica a los funcionarios encargados de la planificación, el control y la gestión territoriales, dotando a los departamentos respectivos de los recursos técnicos y humanos necesarios para cumplir con las tareas específicas.

A pesar de que en las leyes correspondientes están establecidas las competencias y los ámbitos de cada uno de los gobiernos seccionales y la subordinación frente a los organismos nacionales, existiendo todavía superposición de acciones y conflictos en la aplicación de normas en algunos aspectos, debería en coordinación con la Oficina de Planificación ODEPLAN y las Asociaciones de Municipalidades y de Consejos Provinciales, estructurarse un plan de capacitación y orientación respecto a determinación de normas, delimitación de competencias y sobre todo de colaboración sin intromisiones entre los diversos entes de desarrollo nacional, regional y local.

A través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda, la Asociación de Municipalidades y la de Consejos Provinciales, deberían gestionar un programa integral de información territorial nacional y local para que los municipios y consejos

provinciales puedan utilizar los catastros como fuente de información territorial sobre la base de un sistema nacional permanentemente actualizado y abierto a los sectores público y privado sin restricción alguna.

Las autoridades municipales deben otorgar la fuerza política necesaria a los planes y proyectos de planificación para el desarrollo territorial, generando disciplina y compromiso de los diferentes actores, con el objetivo de eliminar el escepticismo que la ciudadanía tiene respecto a la validez y eficacia de la planificación. Esto se logrará si las propias autoridades municipales evitan ejercer influencia para alterar los planes aprobados por el Concejo y que deberían llevarse a cabo sin ninguna influencia política o de la comunidad, una vez que han sido instrumentados con la propia participación de la ciudadanía.

Los municipios deben emprender decididamente en un proceso serio de descentralización, dejando de lado los atavismos y capacitándose en todos los sentidos para desempeñar eficientemente las nuevas funciones y competencias que les sean transferidas por el gobierno central, a fin de que la ciudadanía en sus circunscripciones sea mejor y oportunamente atendida en sus necesidades, esto ayudará a consolidar la democracia y facilitará la gobernabilidad en todos los niveles.

Es menester tender al fortalecimiento de los mecanismos que permitan la obtención de recursos propios, para lo cual se deben estudiar la aplicación de tablas tarifarias de uso y consumo de servicios que garanticen la recuperación de los costos de producción, operación y mantenimiento, estudiando la posibilidad de establecer un sistema de subsidios directos para los sectores de menores ingresos.

Se debe acordar con el gobierno central una reglamentación para efecto de la transferencia de recursos que la ley determina a los

gobiernos seccionales, los cuales deben estar en proporción a las competencias delegadas.

Deben ser revisados los criterios y procedimientos de acceso al crédito por parte de los municipios, que les asegure recursos en función de las tendencias de desarrollo urbano, de la capacidad de pago y su eficiencia financiera para proyectos de inversión, basados en el fortalecimiento de los sistemas de planificación y actualización de catastros.

Estudiar y promover modelos urbanísticos tipos que se adapten de mejor manera a la realidad social y económica de la población y que puedan ser desarrolladas en determinado plazo de acuerdo a las capacidades de los adquirentes.

En cuanto a la prestación de servicios: agua potable, alcantarillado y saneamiento, las municipalidades deberán propiciar la prestación de servicios eficientes y universales en sus jurisdicciones, mediante contratos de delegación a largo plazo, el financiamiento y la operación de servicios a empresas operadores independientes, públicas o privadas, debiendo reservarse las funciones de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales acordadas por medio de Comisiones de Regulación y Control. Determinar en coordinación con las Operadoras las tarifas que permitan la recuperación de la inversión y el mantenimiento y eventual ampliación del servicio, en base a las políticas nacionales tarifarias y a los subsidios.

Deben además, trazar los planes necesarios para el mejoramiento y rehabilitación de los sistemas actuales de prestación de servicios, para asegurar a la población la continuidad del abastecimiento de agua potable.

#### **4.5. Política de los Consejos Provinciales**

Los consejos provinciales como entidades seccionales autónomas, tienen fines específicos que la Ley les otorga en su calidad instituciones de derecho público, representante de la provincia, cuya misión fundamental es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales. Tiene capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la circunscripción territorial de la provincia, dentro del ámbito que la ley determina y en la forma y condiciones que establece la Constitución.

Lamentablemente por motivos de captación de clientelismo electoral, la acción tanto de los municipios cuanto de los consejos provinciales, generalmente se han visto complicadas en cuanto al respeto de las circunscripciones territoriales de su competencia, lo que ha generado problemas en los estudios de la problemática de sus comunidades, en la elaboración de prioridades, en la elaboración de planes, en la consecución de recursos y hasta en la ejecución de obras, lo que ha impedido que con oportunidad se solucionen los problemas de la comunidad.

Por esto se pueden identificar algunos problemas que no son patrimonio solo de los consejos provinciales, sino de todos los organismos del sector público centralizado o descentralizado que vale la pena mencionarlos para que en el capítulo de conclusiones y recomendaciones se pueda puntualizar las conclusiones de las cuales se generen recomendaciones generales para esbozar los lineamientos básicos para la formulación de una política de vivienda, la cual debe tomar en cuenta a todos los estamentos del sector público y privado que en conjunción de propósitos y esfuerzos permitan conseguir resultados que favorezcan a la

sociedad en la solución del problema de la vivienda para el mayor número de ecuatorianos.

Como el problema de vivienda tiene connotaciones sociales, económicas, técnicas y políticas, las circunstancias que lo vuelven un tanto difícil de resolver en la magnitud que se lo debería hacer, están ubicadas en la limitación de capacidades que los organismos pertinentes, en este caso los consejos provinciales, tienen en los diversos factores que permiten su acción en el cumplimiento de sus obligaciones con la población, y entre ellas en el campo del Desarrollo Territorial, Vivienda y Saneamiento Básico.

En cuanto a Desarrollo Territorial, muy poco se han preocupado la mayoría de consejos provinciales y la atención de este tema hasta 1992 en que se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, estaba atendido por los organismos de planificación nacional, que determinaban patrones de desarrollo territorial sin profundizar mayormente en las vocaciones, capacidades, recursos de cada sector ya sea regional, provincial o cantonal.

En lo que se refiere a Saneamiento Básico, hasta antes de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el IEOS era la institución que se preocupaba de estos aspectos, lamentablemente por las razones que son de dominio público, no llegó a cumplir a cabalidad sus responsabilidades en amplios sectores del territorio nacional, lo que ha determinado que a comienzos de este siglo, bastos sectores de población rural todavía carezcan de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental.

En lo que atañe a la vivienda rural, si bien la Ley de Régimen Provincial lo determina, una de las Comisiones que deben estructurarse en el Consejo es la de Obras Públicas, Vialidad y Vivienda Popular, la cual históricamente se ha preocupado de los dos primeros temas y

fundamentalmente del segundo, e ignorando casi por completo el de la Vivienda, otro aspecto que últimamente es de importancia para los consejos provinciales es el turismo.

El tema de la Vivienda en el sector rural, de acuerdo a los datos censales viene siendo cada vez de menor relevancia en comparación con otros como la vialidad y las obras públicas, debido a que poco a poco desde la década de los sesenta como lo hemos visto en las estadísticas la población rural se ha ido trasladando a las ciudades, lo que determina que el déficit de vivienda haya rebajado ostensiblemente, sobre todo de vivienda nueva. Lo que debe seguir preocupando a las instituciones gubernamentales en general es la situación de las viviendas actuales en cuanto a precariedad física y a deficiencia o ausencia de servicios como agua potable, alcantarillado, letrización y energía eléctrica, que son deficitarios y constituye una de las causas fundamentales para la migración campo-ciudad.

Las zonas urbano marginales de las ciudades, es decir aquellas franjas de territorio que por estar a las orillas de los centros urbanos, mantienen una situación de conflicto, en el sentido de no saber si son efectivamente rurales o urbanas, debido a la falta de actualización de planes de desarrollo municipales que vayan incorporando estos sectores a las ciudades, o por que son zonas de posible crecimiento de las ciudades, o por que ya se han desarrollado precariamente sin la debida planificación por ya sea del municipio o del consejo provincial, y yo diría por desidia de los dos al no coordinar el tratamiento que se debe dar a estas zonas que son las que más conflictos generan a las municipalidades por obvias razones.

Para poder cumplir con lo que la Ley de Régimen Provincial obliga a los consejos provinciales en cuanto a Vivienda Popular, estos organismos deben tratar de superar algunas deficiencias que generalmente son

denominador común en los organismos seccionales de planificación y desarrollo, entre las cuales están:

Falta de decisión política para atender todos los campos que le competen de manera equilibrada dependiendo de los recursos disponibles.

Mayor coordinación con los municipios que abarca la provincia, para definir competencias, ámbitos, campos de acción y prioridades.

Necesaria coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para establecer las prioridades en cuanto a Desarrollo Territorial, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Ambiental.

Falta de capacidad técnica y gerencial en los departamentos de planificación, obras públicas y fiscalización.

Limitación para recaudar los recursos que por Ley les pertenecen, como el impuesto catastral, debido a que no tienen cartas catastrales o las existentes están desactualizadas.

Poco interés por la escasez de medios, en la organización popular como recurso para impulsar el desarrollo.

Debido a la debilidad en los departamentos técnicos, no se disponen de proyectos debidamente sustentados, lo que impide o dificulta la consecución de recursos.

Por la ingerencia de la política no siempre bien intencionada y los intereses particulares, la formulación de los planes de desarrollo provincial que sustentan el Plan de Desarrollo Nacional, se presentan escollos que demoran su estructuración y no siempre están de acuerdo a las verdaderas necesidades de la provincia.

Para tratar de al menos atenuar, sin pecar de optimistas al pretender eliminar los vicios y defectos de la acción de los consejos provinciales en cuanto se refiere a su acción en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a los sectores sociales a los que deben servir en sus respectivas jurisdicciones y en sus ámbitos y competencias, es menester recomendar se apliquen en general, las mismas recomendaciones que para los consejos municipales se han puntualizado.

#### **4.6. Política de las Cooperativas de Vivienda**

Las cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda, como instituciones del sector privado de acuerdo a la Ley de Cooperativas vigente, tienen la responsabilidad de velar por los intereses de los asociados y realizar todas las acciones que sean necesarias de acuerdo a la Ley, para la consecución de los objetivos que constaren en el plan de acción que deben preparar, en función de las metas que se hayan establecido.

Lamentablemente el sistema cooperativo, si bien tuvo un auge en la década de los ochenta, no siempre cumplió con el espíritu que debe impulsar su acción, la suma de recursos y capacidades para beneficio de todos sus cooperados y tratar de compensar las deficiencias del sector público en lo que se refiere a la dotación de vivienda.

Para cumplir su misión, podían y pueden requerir la ayuda de los organismos estatales que atienden el campo de la vivienda, actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, lamentablemente no se ha requerido su apoyo en la medida que debían hacerlo, en mi criterio por que no siempre han estado en condiciones regulares de acuerdo a la Ley y reglamentos, lo que les impedían actuar cumpliendo con los requisitos que para ello los reglamentos de las instituciones estatales establecen, lo que ha privado a los cooperados de contar con apoyo técnico y financiamiento para el

desarrollo de planes habitacionales que ayuden a solucionar el problema del déficit de vivienda.

Los principales problemas que generalmente han aquejado al sistema en mi criterio son entre otros:

La falta de control por parte de los organismos estatales competentes a las cooperativas, lo que ha ocasionado en muchos casos la liquidación de las mismas, ocasionando perjuicio a sus miembros, lo que ha desprestigiado en alguna medida al sistema.

La proliferación de cooperativas sin establecer líneas de acción claras y debidamente sustentadas en la necesidad de los cooperados.

El anquilosamiento de sus autoridades en las funciones, lo que les ha impedido de ser instituciones imaginativas en la utilización de posibilidades públicas y privadas para la consecución de sus fines.

Falta de coordinación entre las cooperativas y de ellas con los organismos estatales como Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, municipios y consejos provinciales, para trabajar conjuntamente en el estudio de posibilidades de planes habitacionales, que involucren a varias cooperativas en proyectos conjuntos, lo que las beneficiaría en varios sentidos al compartir esfuerzos en obras compartidas.

#### **4.7. Política del Sector Privado**

El sector privado ha sido siempre el brazo de apoyo del sector estatal en la consecución de los fines que por ley debe alcanzar en lo que a cobertura de vivienda de interés social se refiere.

Hasta antes de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el sector privado participaba como constructor bajo contrato de

los programas de vivienda que la Junta Nacional de la Vivienda planificaba y que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda financiaba.

Con el cambio de rol de los organismos estatales del sector habitacional, por el cual el Ministerio de la vivienda es el ente facilitador del sector privado para que sea este, el que emprenda en los programas habitacionales que ayuden a solucionar el déficit de vivienda en el sector social, y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como banca de segundo piso que financia la construcción de los planes de vivienda que el sector privado impulsa, mediante un crédito concedido a través de las instituciones financieras calificadas: bancos, financieras y mutualistas, el sector privado es en quien en definitiva descansa gran parte de la responsabilidad social de atender la demanda de vivienda social, contando con la obligación del sector público de facilitar los medios necesarios para el éxito de la gestión.

Lamentablemente persisten algunos problemas que no permiten que la nueva política estatal en el campo de la vivienda arroje los resultados que deben esperarse, entre otros:

La histórica costumbre por parte de los adquirentes de que sea el Banco de la Vivienda la institución que les otorgue el crédito, lo que progresivamente iba creando una actitud de demanda de paternalismo de parte del Estado, en el sentido de que era fácil, por las deficiencias en la gestión de cobro por parte del BEV y la influencia política, dejar de pagar los créditos sin que constituya causal para perder la casa.

La falta de confianza en el sector bancario tanto de los constructores como de los posibles adquirentes de las viviendas, lo que impide que fluyan los recursos que el Estado ha dispuesto para el sector.

El alto costo del dinero, frena el interés del sector privado en el campo inmobiliario, sobre todo en el segmento de la vivienda social, que

por sus especiales características, impiden obtener márgenes de utilidad que posibiliten la obtención de financiamiento sin mayor riesgo.

Las altas exigencias de los municipios en general, en los estándares de urbanización y vivienda, determinan que los costos de las unidades habitacionales se salgan de los montos que las instituciones bancarias otorgan a los adquirentes, incluido el valor del Bono para la Vivienda que el MIDUVI otorga a los sectores sociales menos favorecidos como premio al ahorro y ayuda al financiamiento de la vivienda.

La deficiencia en la disponibilidad de terrenos con servicios o con posibilidad de servicios y los altos costos, frena el interés que existe en la empresa privada por cooperar con el Estado en el propósito de enfrentar el déficit habitacional.

El continuo encarecimiento de los materiales de construcción tanto para obras de urbanización, cuanto para la construcción de viviendas es otro de los obstáculos que impiden el desarrollo de programas masivos de vivienda.

A pesar de que el país está dolarizado, la inflación no se ha podido controlar, lo que encarece permanentemente los insumos para la construcción.

Los bajos salarios de las amplias capas sociales económicamente medias y bajas no les permite tener una capacidad de endeudamiento, lo que frena el desarrollo de programas de vivienda por parte del sector privado, que si bien ha incrementado su aporte, no lo puede hacer en la medida de las necesidades de la población.

#### **4.8. Política de los Colegios Profesionales**

Los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos, como entes clasistas, siempre han estado preocupados de los problemas que afectan

a las actividades que sus miembros desempeñan, no solo en lo que se refiere a la posibilidad de lograr un sustento personal de los profesionales, sino además en lo que se refiere al aporte social de los gremios en procura de coadyuvar a la solución de los problemas que en todos los campos aquejan al país, en especial en el sector de la construcción y dentro de ella al campo de la vivienda y los servicios básicos.

Lamentablemente, no siempre han encontrado la receptividad por parte del sector público, en cuanto a contar con el aporte profesional y la experiencia que los miembros de los colegios profesionales tienen en lo que se refiere a los múltiples problemas que impiden que el sector de la construcción se dinamice en la medida de lo que el país necesita. Frente a esta situación, cabría recomendar que se propicien instancias de diálogo y de confrontación de ideas entre el sector público y los colegios profesionales para encontrar los caminos de solución más idóneos a los problemas que subsisten en los campos del desarrollo territorial, vivienda, servicios, toda vez que los profesionales en cada una de las especialidades son quienes están permanentemente analizando los procesos de diseño, financiamiento y ejecución de obras y su evaluación de eficiencia, para lo cual deberían establecerse comisiones permanentes entre profesionales del sector público y de los colegios profesionales que mantengan una agenda permanente de temas que deban ser tratados, con la finalidad de generar recomendaciones técnicas y políticas de acción para consideración y adopción por parte de las autoridades del sector público.

Además los colegios profesionales de las provincias medianas y pequeñas deberían coordinar con los gremios de las provincias grandes, para establecer programas de transferencia de actualización de conocimientos, experiencias y actividades, que les fortalezca y les permita actuar de mejor manera en coparticipación con el sector público en beneficio de la comunidad.

#### **4.9. Política de las Cámaras de la Construcción**

Las Cámaras de la Construcción deben continuar con el papel fundamental de vigilar las políticas que el sector público establece en las diversas acciones en lo referente a obras públicas que para cubrir las necesidades de la población llevan a cabo, el gobierno central, los entes seccionales, regionales y especiales, coadyuvando mediante los estudios correspondientes a encontrar los mecanismos más idóneos que permitan su ejecución en mejores condiciones técnicas y económicas, con eficacia y eficiencia, lo que permitirá cubrir con mayor amplitud la demanda.

Deberán ser los actores principales y nexos entre el sector público y la empresa privada generadora de materiales e insumos para la construcción, a fin de que se cree conciencia de que la empresa privada es un actor determinante en el logro de los objetivos del sector público en cuanto se refiere a la dotación de servicios públicos en mejores condiciones técnicas y económicas, debido a que la empresa privada es la productora de los elementos constructivos que se usan en la construcción de viviendas y en la generación de servicios.

#### **4.10. Política de las Universidades y Escuelas Politécnicas**

Los Institutos de Educación Superior deben ser los emporios de profesionales en todas las ramas y en especial de aquellas que están directamente relacionados con el campo del desarrollo urbano, vivienda y provisión de servicios, además de aquellos que se encargan del campo económico y de los estudios sociales, por que la solución de los problemas no son solamente inherentes a las técnicas de planificación urbanística, arquitectónica o las especialidades en la dotación de servicios, sino que tienen una relación directa y decisiva con las ciencias económicas, en lo que se refiere al diseño de políticas y la generación de mecanismos para el financiamiento de una actividad que demanda ingentes recursos de variado género, no solo para los planes de vivienda

de interés social, sino de igual o mayor cuantía para aquellos dirigidos a los estratos socio-económicos medios y altos.

El problema de la vivienda en general, y en especial de la vivienda social, es fundamentalmente económico. El aspecto técnico de diseño y de métodos constructivos ha venido siendo solucionado desde hace mucho tiempo, bastará con adaptar la metodología, en casos especiales, a la utilización de nuevos materiales o a la exploración de nuevas técnicas constructivas, lo que es responsabilidad de las instituciones de educación superior y que en buena medida han sido atendidas, inclusive en el aspecto de estudiar tecnologías constructivas con materiales y métodos tradicionales, que con frecuencia son difíciles de aplicar por el aculturamiento de los pueblos y etnias que en algunos casos rehúsan aceptar diseños y técnicas constructivas que se adapten de mejor manera a sus hábitos, costumbres y características climáticas de las zonas en que habitan.

De igual manera las ciencias sociales son importantes en el estudio y determinación de políticas de vivienda, debido a que la sociedad tiene una serie de distinciones entre los diversos grupos que la componen, determinado por la educación, la cultura, los intereses, las necesidades, su situación económica, su ubicación en el territorio y su movilidad en el mismo, su composición familiar, etc., lo que determina la necesidad de que los profesionales entendidos en asuntos sociales estudien detenidamente el comportamiento de cada uno de los grupos y capas sociales para determinar sus tendencias, sus necesidades básicas, sus aspiraciones, sus posibilidades con la finalidad de establecer políticas específicas que le permitan al sector público atender de mejor manera a los grupos menos favorecidos y a la empresa privada a aquellos segmentos de mejores condiciones económicas, siempre pensando en que en un país de limitados recursos hay que optimizar su uso, y en la

medida en que se lo haga se podrán atender a un mayor número de habitantes.

De ahí que el rol de las universidades y politécnicas sea sumamente importante en la formación de los recursos humanos que tendrán la misión de atender eficientemente a las demandas de la población a través de las políticas, planes y programas del sector público y privado.

#### **4.11. Acciones del Sector Social**

El sector social o aquel que se lo denomina la sociedad civil, en estos últimos tiempos y con las reformas legales que se han efectuado en todos los ámbitos, tiene un importantísimo rol en el desarrollo, pues se constituye en actor principal de las políticas que han adoptarse para la generación de planes provinciales, sectoriales y nacionales para la satisfacción de las necesidades de la población.

Además, una vez establecidos los planes y programas por parte del gobierno central y las entidades regionales y provinciales, la sociedad civil está obligada a actuar en la acción fiscalizadora de los entes ejecutores, dotándole la ley, por medio del mecanismo de la “rendición de cuentas” los medios mediante los cuales pueden revocar el mandato a las autoridades que no cumplen a cabalidad con las responsabilidades que la sociedad les han impuesto.

Es menester que la sociedad civil tome conciencia de esta responsabilidad constitucional y vaya adquiriendo los conocimientos, destrezas y experiencias para que haga uso efectivo de esta potestad que le permite ser copartícipe de la gestión pública en su beneficio.

#### **4.12.Misión de los Organismos Internacionales y Multinacionales de Asistencia.**

Los organismos internacionales y multinacionales de asistencia forman parte de la denominada Cooperación Internacional, que tiene como misión fundamental la ayuda a los países de menor capacidad económica, como una manera de disminuir la brecha entre países ricos y pobres.

Lamentablemente son de una u otra manera generalmente partícipes de una política global mediante la cual, la ayuda que otorgan está supeditada al cumplimiento de condiciones que casi siempre exigen sacrificios nacionales que afectan indefectiblemente a los sectores de menores recursos.

Sería deseable que los gobiernos traten de hacer entender a los organismos internacionales y a los gobiernos de los países desarrollados, que la ayuda en estas condiciones, lejos de ser útil y efectiva, conlleva un condimento picante que permanentemente eleva la acidez de los pueblos y trastoca en animadversión, lo que pretendieron se convierta en agradecimiento.

Lamentablemente nuestro país no es diferente a los demás países subdesarrollados o benignamente denominados “en vías de desarrollo”, la acción devastadora de los politiqueros que han logrado ostentar el poder mediante engaños y argucias, nos han sumido en situación de postración que obliga a someternos a las reglas del juego de los organismos internacionales y multinacionales, so pena de que, si no lo hacemos, se nos niegue toda clase de ayuda, lo que repercutiría fuertemente en la ejecución de los planes de desarrollo.

## **5. OFERTA HABITACIONAL**

La oferta habitacional del país está constituida por la suma de las unidades de vivienda construidas por el sector público y por el sector privado en un período determinado y debería tender a cubrir el déficit habitacional acumulado, nuevo por crecimiento poblacional, por conformación de nuevas familias, por reposición y por mejoramiento, tanto en el sector urbano, como en el sector rural.

Lamentablemente los limitados recursos que tiene el país, que en general afectan especialmente a las clases sociales de menores ingresos debido a que el sector público no puede atender suficientemente a la demanda en lo que se refiere a la vivienda de interés social, y el sector privado por la situación económica por la que el país ha atravesado las últimas décadas, tampoco tiene la capacidad para generar a precios razonables y en la cuantía necesaria vivienda para cubrir la demanda de los sectores medios, ha determinado que el déficit de vivienda se incremente en un monto que difícilmente se puede establecer de manera fehaciente, debido a que, como en todas las actividades generalmente las estadísticas no son debidamente llevadas y si a eso sumamos el prurito de los sectores sociales y políticos de magnificar las deficiencias del estado y en general de la sociedad, difícilmente se puede llegar a determinar índices que reflejen con un normal porcentaje de aproximación, tanto la demanda, como la oferta de vivienda nacional.

Si analizamos los Cuadros Nos. 7, 8 y 9 en los que se establece la oferta habitacional en los años 1998, 1999 y 2000, en base a los datos obtenidos en el INEC, de la superficie que debió construirse, que se clasifica por fuente de financiamiento según los permisos de construcción concedidos por las municipalidades, lo que no necesariamente se debe cuantificar como construida, debido a que la concesión del permiso de construcción no obliga a realizarla, para efectos del estudio, el supuesto

desfase con la realidad no afectaría a las conclusiones a las que se llegue, se establecen dos tipos de datos, el primero de los permisos de construcción concedidos para área construida directamente por las personas o instituciones, y el segundo el área construida mediante el financiamiento a terceros por aquellas instituciones.

### CUADRO N° 10

OFERTA HABITACIONAL SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO 1998								
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DE PERMISOS	DISTRIBUCION DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCION DE :						SUPERFICIE TOTAL DE M2 A CONSTRUIRSE
		MENOS DE 100 M2	100 A 199 M2	200 A 299 M2	300 A 399 M2	400 A 499 M2	500 Y MAS M2	
TOTAL REPUBLICA								
TOTAL	15279	2898	4690	2308	905	427	4051	3580862
TOTAL RECURSOS PROPIOS DE:	12790	2551	4149	2076	824	386	2804	3071202
PARTICULARES	10981	2458	3931	1972	800	370	1450	2715391
IESS;ISSFA	9	3	3				3	4870
BEV	130	7	3				120	9279
MUTUALISTAS	70		1	1			68	26479
CONSTRUCT. PRIVADAS	1536	39	203	100	21	15	1158	302748
SECTOR PUBLICO	64	44	8	3	3	1	5	12435
TOTAL REC. PROV. DE	2489	347	541	232	81	41	1247	509660
IESS;ISSFA	323	13	44	11	2	1	252	39929
BEV	467	143	142	24	2		156	53861
MUTUALISTAS	281	16	58	17	11	9	170	61217
OTROS BANCOS	494	30	70	45	23	13	313	169039
OTRAS FINANCIERAS	297	41	29	16	7		204	37406
OTRO FINANCIAMIENTO	627	104	198	119	36	18	152	148208
TOTAL	45837	8694	14070	6924	2715	1281	12153	10742586

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O

Según el Cuadro N° 10, los permisos concedidos para construcción directa en 1998 son de 12.790 para una superficie de 3.071.202 m<sup>2</sup>, y los concedidos para construcción mediante el financiamiento a terceros es de 2.489, para la construcción de 509.660 m<sup>2</sup>, lo que significa un total nacional de 15.279 permisos y una superficie construida de 3.580.862 m<sup>2</sup>, es decir que la oferta habitacional en 1998 fue de 15.279 unidades habitacionales.

CUADRO N° 11

OFERTA HABITACIONAL SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO 1999								
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DE PERMISOS	DISTRIBUCION DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCION DE						SUPERFICIE TOTAL DE M2 A CONSTRUIRSE
		MENOS DE 100 M2	100 A 199 M2	200 A 299 M2	300 A 399 M2	400 A 499 M2	500 Y MAS M2	
TOTAL REPUBLICA								
TOTAL	14646	3395	4377	2113	754	401	3606	2928460
TOTAL RECURSOS PROPIOS DE:	12429	2855	3955	1938	702	358	2621	2514443
PARTICULARES	11334	2826	3864	1900	685	342	1727	2357305
IESS;ISSFA	14		4				10	7664
BEV	7						7	504
MUTUALISTAS	660	2			1		657	51534
CONSTRUCT. PRIVADAS	368	23	78	33	14	14	206	78205
SECTOR PUBLICO	36	4	9	5	2	2	14	19231
TOTAL RECUR. PROV. DE:	2217	540	422	175	52	43	985	414017
IESS;ISSFA	65	16	36	11	1		1	9990
BEV	418	171	56	6		1	184	39429
MUTUALISTAS	89	29	37	8	6		9	18896
OTROS BANCOS	584	23	56	20	10	10	465	121989
OTRAS FINANCIERAS	107	35	39	13	5	4	11	22457
OTRO FINANCIAMIENTO	954	266	198	117	30	28	315	201256
TOTAL	43928	10185	13131	6339	2262	1203	10818	8785380

FUENTE: MEMORIA SUPER INTENDENCIA DE BANCOS

ELABORACIÓN: P. SILVA O

Según el Cuadro N° 11, los permisos concedidos para construcción directa en 1999, son de 12.429 para una superficie de 2.514.443 m<sup>2</sup>, y los concedidos para construcción mediante el financiamiento a terceros es de 2.217, para la construcción de 414.017 m<sup>2</sup>, lo que significa un total nacional de 14.646 permisos y una superficie construida de 2.928.460 m<sup>2</sup>, es decir que la oferta habitacional en 1999 fue de 14.646 unidades habitacionales.

**CUADRO N° 12**

OFERTA HABITACIONAL SEGUN FUENTES DE FINANCIAMIENTO 2000								
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	TOTAL DE PERMISOS	DISTRIBUCION DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCION D						SUPERFICIE TOTAL DE M2 A CONSTRUIRSE
		MENOS DE 100 M2	100 A 199 M2	200 A 299 M2	300 A 399 M2	400 A 499 M2	500 Y MAS M2	
TOTAL REPUBLICA								
TOTAL	20112	6591	5644	2864	1074	521	3418	3772940
TOTAL RECURSOS PROPIOS DE:	15772	4290	5023	2614	986	487	2372	3237829
PARTICULARES	14842	4266	4999	2586	973	462	1556	3040421
IESS; ISSFA	1						1	1627
BEV	1			1				216
MUTUALISTAS	213	14	6	3		9	181	34303
CONSTRAS. PRIVADAS	698	8	15	23	10	13	629	149019
SECTOR PUBLICO	17	2	3	1	3	3	5	12243
TOTAL RECUR. PROV DE:	4340	2301	621	250	88	34	1046	535111
IESS; ISSFA	53	17	16	6			14	8435
BEV	2016	1740	104	14			158	142258
MUTUALISTAS	456	89	110	29	11	4	213	50060
OTROS BANCOS	628	49	64	38	12	10	455	104183
OTRAS FINANCIERAS	149	66	51	20	8	2	2	21216
OTRO FINANCIAMIENTO	1038	340	276	143	57	18	204	208959
TOTAL	60336	19773	16932	8592	3222	1563	10254	11318820

FUENTE: INEC

ELABORACIÓN: P. SILVA O

Según el Cuadro No.12, los permisos concedidos para construcción directa en el 2000 son de 15.772 para una superficie de 3.237.829 m<sup>2</sup>, y los concedidos para construcción mediante el financiamiento a terceros es de 4.330, para la construcción de 535.111 m<sup>2</sup>, lo que significa un total nacional de 20.112 permisos y una superficie construida de 3.772.940 m<sup>2</sup>, es decir que la oferta habitacional en el 2000 fue de 20.112 unidades habitacionales.

Los datos de oferta de vivienda anual que según el INEC como fuente, de acuerdo a los permisos de construcción concedidos, contrastan significativamente con la estimación del documento del MIDUVI que estima que el sector formal aporta aproximadamente con unas 28.000 unidades de vivienda anualmente, lo que significa que no se puede contar con datos que otorguen una confiabilidad a los estudios de relación entre

la oferta y la demanda. Lo que si se puede notar es que en el año 2000 la reactivación de la construcción alcanzó un incremento del 37.32%, lo que aumenta la oferta de vivienda y por lo tanto el déficit cuantitativo tiende a bajar y con seguridad el 2002 en mayor proporción debido al crecimiento sostenido del sector de la construcción que se evidencia, a pesar de que no se dispongan todavía de datos al respecto.

Lo importante es llegar a compartir objetivamente el criterio indicado por el MIDUVI, con el cual estoy plenamente de acuerdo, y con seguridad lo estarán, el señor Asesor del Estudio de Investigación y los señores Miembros del Tribunal para la defensa, de que lamentablemente, en general los datos relativos al sector habitacional no cuentan con una sola base de recopilación de datos a nivel nacional que debería ser diseñada por el INEC y de acuerdo a la Ley que determina sus acciones a nivel nacional, obligar a que sean los municipios quienes se encarguen de recavar los datos y enviar periódicamente para su registro y publicación, a fin de que sirva como base de datos única que posibilite con un aceptable porcentaje de aproximación a la realidad los estudios necesarios por parte de las diversas instancias públicas y privadas involucradas en una actividad, como es la construcción en el sector habitacional, muy importante en el desarrollo nacional y que tiene que ver con una de las necesidades fundamentales de la población. Puntualizando además, que los datos que de esta manera se registren, serán aquellos provenientes del sector formal que según las estimaciones del MIDUVI aporta anualmente 28.000 soluciones habitacionales nuevas frente a una demanda de 55.000, lo que significa que el 49% de la generación de viviendas se la realiza por medio del sector informal que no registra datos por obvias razones.

## **6. DÉFICIT HABITACIONAL**

El sector público en el documento “Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico”, actualizado a septiembre del 2001, dice: “el tema del déficit habitacional ha sido objeto de variados estudios e investigaciones y las cifras sobre su magnitud son dispares y algunas veces manejadas con intenciones y criterios coyunturales. Las limitaciones en los sistemas de información, que carecen de procedimientos sistemáticos de registro e inventario contribuyen a introducir confusión en las cifras”, recomendando que para analizar el tema es necesario precisar los siguientes elementos:

- Las últimas cifras oficiales que se dispone sobre la situación del sector habitacional son las provenientes del V Censo de Población y VI de Vivienda, llevados a cabo en 1990, Con posterioridad se han efectuado estimaciones y proyecciones diversas, pero no hay seguridad sobre su fiabilidad y certeza.

- La diversidad de estándares que se utilizan para calificar la condición deficitaria de la vivienda.

Y continúa: “según datos del censo de 1990 prácticamente no había escasez de viviendas en el Ecuador en cuanto a su número, Las cifras son las siguientes: Existía un patrimonio de 2.008.655 unidades de vivienda, para una población de 9.648.189 habitantes. Si se aplica la media familiar a nivel urbano de 4.61 miembros por familia y de 4.96 a nivel rural, el número total de familias en ese año ascendía a 2.027.015 familias. Es decir, en teoría, había aproximadamente solamente 19.000 familias más que el número de unidades de vivienda disponibles. La primera constatación que surge de este ejercicio es que el déficit de vivienda en el Ecuador es fundamentalmente cualitativo.

Para estimular el déficit cualitativo, se pueden efectuar asimismo diversos ejercicios a partir de establecer el tipo o categoría de vivienda que es deficitaria. Un primer ejercicio elemental es considerar la categorización utilizada en el Censo de 1990, y definir cuáles de esas categorías constituyen vivienda adecuada, cuáles corresponden a viviendas que pueden ser rehabilitadas o reparadas y cuales a las que deben ser reemplazadas.

Así, si se asumen como viviendas adecuadas o no deficitarias a las categorías de Casa, Villa o Departamento, cuyos elementos estructurales y de materiales son estables y resistentes, y las demás categorías se asumen como viviendas que deben ser rehabilitadas, reparadas o reemplazadas, y por lo tanto deficitarias, la situación a 1990 es la que se resume en el siguiente cuadro:

Estas cifras determinarían que, por concepto de las características físicas de las viviendas, el déficit total a 1990 fue del orden de 560.000 viviendas que representan un 28% del patrimonio habitacional. De este número debe establecerse, que cantidad corresponde a viviendas que deben ser reemplazadas por viviendas nuevas y cuales son susceptibles de ser mejoradas o rehabilitadas.

Una proyección gruesa de los datos de 1990, y en el supuesto que el comportamiento del sector y la estructura del patrimonio edificado se habrían mantenido, arroja un déficit del orden de 720.000 viviendas al año 2000, de las cuales aproximadamente 500.000 en el sector urbano y 220.000 en el sector rural. Según las estimaciones del MIDUVI, del número total un 70%, es decir aproximadamente 500.000 unidades (350.000 urbanas y 150.000 rurales) podrían ser rehabilitadas o mejoradas (déficit cualitativo), mientras el 30% es decir unas 220.000 viviendas (155.000 urbanas y 65.000 rurales) deben ser reemplazadas, y son parte del déficit cuantitativo.

En el contexto anterior no están consideradas otras condiciones que vuelven deficitaria a la vivienda como son la ausencia de servicios básicos. Sin embargo, en el caso de los servicios, la situación “deficitaria” no se resuelve por la construcción o mejoramiento de la unidad física residencial, sino por el acceso o dotación del servicio no disponible, como el agua potable o el saneamiento básico. El logro del abatimiento del déficit por este concepto depende entonces, más bien de las acciones que se realicen para expandir los servicios básicos a la población carente de ellos, especialmente en los barrios urbanos marginales y en las áreas rurales del país.

En el caso del déficit por hacinamiento, buena parte de éste si está implícito en el ejercicio al considerar como deficitaria a la vivienda tipo “Cuarto de Inquilinato”.

En cuanto a la demanda de vivienda generada por la formación de nuevos hogares, las estimaciones oficiales señalan que se requiere de aproximadamente 66.000 nuevas viviendas por año, de las cuales 55.000 en las áreas urbanas y 11.000 en las rurales. Así mismo se calcula que el sector formal aporta en el mejor de los casos, con 28.000 nuevas unidades de vivienda y las familias restantes resuelven su demanda por mecanismos informales mediante modalidades de autoconstrucción en asentamientos con deficiencias cualitativas en la vivienda y dificultades de acceso a los servicios básicos. Es decir, prácticamente la mitad de las familias ecuatorianas acceden a una vivienda al margen de los mecanismos formales.

Si se consideran las estimaciones anteriores, y se las sitúa en el contexto de los patrones vigentes de procesos de urbanización y marginalidad urbana, se puede caracterizar el “déficit” y vislumbrar las prioridades de atención para mitigarlo, que sustenten las líneas de acción y las estrategias para el desarrollo del sector en los próximos años. En

líneas generales la situación de las carencias habitacionales del Ecuador es la siguiente:

- El déficit es fundamentalmente cualitativo, es decir la mayor parte de su solución se encuentra en el mejoramiento físico de las unidades existentes, en la ampliación de las unidades habitacionales, para atacar el hacinamiento y en la extensión de la cobertura de los servicios básicos, especialmente en las áreas urbano-marginales y rurales.

- El déficit es más significativo en las áreas urbanas. La tendencia del crecimiento poblacional, caracterizada por su lentitud en las áreas rurales, provoca que, en los próximos años, se requiera una vivienda nueva en el campo por cada 6 en las ciudades.

Además de las deficiencias en unidades de viviendas existentes, que deben ser reemplazadas o rehabilitadas, existen serios problemas de informalidad y carencia de títulos de propiedad, presentes especialmente en los barrios urbano-marginales de las ciudades más grandes y en las de rápido crecimiento, que son las más afectadas por procesos informales de asentamientos poblacionales”.

De acuerdo de los datos y fundamentos indicados, el mayor problema del déficit habitacional nacional es el déficit cualitativo, es decir, la gran cantidad de viviendas sobre todo en las zonas centrales de las grandes y pequeñas ciudades que están en condiciones precarias por la vetustez de sus estructuras, el cambio de uso, la falta o carencia de mantenimiento, el hacinamiento, las condiciones que genera el arrendamiento, carencia o déficit de servicios básicos, instalaciones sanitarias deficitarias y en mal estado, falta de saneamiento básico; y de las zonas urbano-marginales que constituyen los cinturones de miseria que albergan a gran cantidad de pobladores sobre todo procedentes de las áreas rurales que no tienen disponibilidad de servicios y saneamiento

básicos y que generalmente los municipios por la limitación de recursos demoran en incorporarlos a las condiciones de urbanización.

De igual manera, en el sector rural el déficit cualitativo habitacional tiene características alarmantes, basta revisar los índices de cobertura de la población con servicios, sobre todo en algunas provincias y cantones la población servida es muy poca. En el Capítulo V, se presentará una propuesta de rehabilitación habitacional.

## **CAPITULO V**

### **PROPUESTA**

#### **5. LINEAMIENTOS PARA UN PLAN NACIONAL DE VIVIENDA**

Para delinear un Plan o Programa Nacional de Vivienda, una vez que se han investigado los aspectos que están involucrados en el campo de la actividad habitacional, que constituye una acción conjunta entre el sector público y privado encaminada a dotar de vivienda a la población, pero concebida aquella en el más amplio concepto de lo que constituye el "hábitat", es menester indicar nuevamente que la vivienda es un derecho y una necesidad del hombre y su familia, y como tal, se deben conjugar esfuerzos de todos los actores, para hacer más factible la posibilidad de generarla en beneficio de los demandantes.

Esto implica el juntar algunos requerimientos básicos, que en la medida de que sean más ampliamente complementados determinarán una mayor posibilidad de encaminar de manera efectiva una política habitacional más acorde con las necesidades y los recursos de quienes deben intervenir en ella.

Los requerimientos básicos que considero fundamentales para el objeto son:

- La determinación de políticas generales y particulares establecidas por el ente rector del Estado en este campo, dirigidas tanto al sector público, como al privado, en las que se definan claramente las bases conceptuales que enmarcarán la actividad en todas las facetas de la problemática y de las acciones que deban llevarse a cabo para el éxito de las metas y objetivos, los cuales deberán ser formulados sobre todo considerando las posibilidades reales de los actores involucrados, en lo

que se refiere a recursos económicos, financieros, técnicos, legales, físicos y humanos, que apoyen efectivamente a la consecución de los fines a alcanzarse determinados por el Plan Nacional en estructuración.

- Una vez que se han definido las bases conceptuales y delimitado el horizonte, es necesario definir pragmáticamente la definición de estrategias, las cuales deben constituir pasos precisos a cumplirse de tareas en tiempos determinados, considerando prioridades en base a criterios generados por los estudios correspondientes de distribución territorial en función de la demanda en número y tipologías, teniendo en cuenta la capacidad de los diferentes entes operativos: sector privado, cooperativas, mutualistas, etc., teniendo como principal actor al Estado como facilitador de mecanismos para la determinación de las estrategias.

- Considerado al Estado como facilitador, es menester que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, desempeñe eficiente su papel, mediante el ejercicio de una corresponsabilidad institucional que coordine eficientemente las políticas de las subsecretarías de Desarrollo Territorial, Vivienda y Saneamiento Ambiental que de cómo resultado, en base a las disponibilidades del Estado, con la conjunción de los esfuerzos del sector privado una acción efectiva en beneficio de la población, manteniendo un constante enlace con otros organismos e instituciones del sector público, como los gobiernos seccionales, los entes regionales y las instituciones de financiamiento como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE).

- Para conseguir los objetivos es menester considerar en el delineamiento de la política, el establecimiento de objetivos, definición de estrategias y anexión de actores, el observar fielmente el marco legal existente y que ha sido objeto de estudio y análisis en el capítulo correspondiente de este trabajo de investigación.

- El financiamiento de un Plan Nacional de Vivienda debe estar soportado por una serie de recursos económicos que tanto el sector público, a través del MIDUVI con recursos propios o préstamos internacionales, el BEV, los municipios, consejos provinciales y demás organismos de desarrollo, así como el sector privado: cooperativas, mutualistas, bancos, financieras, empresas y recursos propios de los sectores sociales demandantes puedan aportar para facilitar el alcance de los mayores índices de cumplimiento de las metas establecidas. Además hay que tomar en cuenta los recursos que la cooperación internacional ofrece y que debe ser canalizada eficientemente por la Oficina de Cooperación Internacional de la Chancillería, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

- Un Plan Nacional de Vivienda debe cuantificar en base a las estadísticas la demanda de vivienda en todas las categorías y dimensionar la oferta estructurándola tomando en cuenta todas las instituciones y organismos públicos y privados que deben aportar para atender las necesidades habitacionales, de servicios y saneamiento que tienen las diversas capas sociales de la población.

Para ello debe considerarse las capacidades de cada una de las instituciones del sector público, otorgándolas las responsabilidades en la proporción en que sus afiliados necesitan de esos servicios, por ejemplo el IESS, el ISSFA, el ISSPOL, mediante el otorgamiento de préstamos a sus afiliados para la construcción de viviendas o emprendiendo en programas propios de urbanización para la adjudicación de terrenos con servicios para la construcción futura de viviendas o propiamente la vivienda.

Los municipios y consejos provinciales, deben preocuparse seriamente por aplicar las prerrogativas que la Ley de Régimen Municipal les otorga para estudiar planes de desarrollo territorial en sus

circunscripciones en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para organizar eficientemente el crecimiento de las ciudades, el uso del suelo, la oferta de tierras, la incorporación de zonas a la infraestructura básica, el mejoramiento de las redes y servicios ya existentes, con la cooperación de la sociedad civil. Además deberán actualizar y armonizar con la realidad actual las normas básicas de urbanización y vivienda para permitir que esos códigos se adapten a las necesidades y capacidades de las personas y grupos sociales. El MIDUVI ha puesto en consideración de los municipios del país la Ordenanza de Vivienda Social Progresiva que ha sido aprobada en segunda por algunos municipios, en primera por otros, pero que es una necesidad urgente que todos la adopten para que el Plan Nacional de Vivienda tenga un soporte técnico uniforme a nivel nacional, lo que facilitará la obtención de resultados y permitirá la satisfacción de las necesidades poblacionales de manera armónica y equilibrada en todas las regiones.

- El MIDUVI y el BEV deberán intensificar la consecución de sus planes y programas en la medida en que la situación económica del país lo permita, ya hemos analizado en el capítulo correspondiente y puntualizado que uno de los impedimentos decisivos en el éxito de las acciones públicas y privadas en el campo habitacional, es la falta de financiamiento y sobre todo la capacidad económica de la mayoría de las capas de la sociedad. La preocupación debe ser tanto en el sector urbano, como en el sector rural, en este último, la acción debe encaminarse al mejoramiento de los servicios y a la incorporación a estos, de sectores que históricamente han carecido de ellos. Hay que tener en cuenta que la población nacional según los datos preliminares del Censo del 2001 determina que el sector urbano concentra al 61% de la población y el sector rural al 39%, por lo tanto hay que colegir que en las ciudades

se ha agudizado el problema de la carencia de vivienda y en el campo el déficit debe haber descendido ostensiblemente.

- La oferta privada por parte de las mutualistas debe facilitarse mediante la reforma a la Ley del Sistema Financiero, para que sigan realizando directamente programas propios de vivienda, que genere oferta para las clases económicas medias y altas que siempre han confiado en ellas para la satisfacción de sus necesidades habitacionales, inclusive las mutualistas deben fortalecer su acción, que ya la vienen desarrollando en atender a sectores de menores recursos con programas de vivienda social progresivo.

La banca privada debe convencerse que tiene un papel social importante y que su acción no solo debe ser dirigida a generar el mayor porcentaje de utilidad en el ejercicio, sino que su apoyo en términos de mover la mayor cantidad de recursos en una actividad como la construcción, a la vez que coadyuvan a la solución del déficit de vivienda, genera utilidades en otros sectores afines que pueden reactivar la economía del país y por lo tanto fortalecer el sector financiero bancario para que sirva efectivamente de palanca para el desarrollo nacional.

- La oferta social comunitaria generada por las cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda, es un renglón importante para atender la demanda de vivienda, pero, para su acción sea efectiva, debe, ejercerse por parte de la Superintendencia de Compañías, institución que en la actualidad las controla, una acción enérgica con apego a la Ley correspondiente y los reglamentos, para impedir que sigan funcionando de la manera que lo han venido haciendo hasta ahora, lo que ha impedido el cumplimiento de sus metas comunitarias y ha generado la desconfianza pública en el sector.

Con la finalidad de facilitar la generación de vivienda a quienes tengan la capacidad para financiar su vivienda en parte con recursos

propios, debería propenderse a que las instituciones públicas y privadas generen bancos de materiales, que permitan la consecución de créditos complementarios para el financiamiento de la vivienda, evitando de esta manera la especulación y el encarecimiento de los materiales, lo que impacta en la calidad del producto o determina en muchos casos la imposibilidad de concluir la construcción y la no habitabilidad de la misma, obligando a las familias a seguir pagando arriendo y paralelamente el crédito por el financiamiento de su vivienda que no la pueden ocupar, lo que genera un descalabro económico familiar que perturba el normal desenvolvimiento de la convivencia familiar y social.

## **6. MARCO LEGAL PARA LLEVAR A CABO UN PLAN HABITACIONAL**

Un Plan Nacional de Vivienda que incorpore el Desarrollo Urbano y el Saneamiento Ambiental, debe estar diseñado en todo el contexto bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) adscrita a la Vicepresidencia de la República establezca, en base a los Planes Provinciales preparados en cada jurisdicción provincial con la participación de la sociedad civil, y al tenor de lo que las leyes generales y especiales, ordenanzas y reglamentos manden, prohíban o prescriban para el desarrollo de las actividades tanto del sector público, como del privado, en lo que se refiere a las actividades que deben llevarse a cabo para enfrentar el déficit habitacional y de servicios.

En nuestro país, como indicamos en el capítulo correspondiente, a partir de 1992 con la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, se revisan y reforman una serie de leyes que regían para el sector, con la finalidad primordial de cambiar el rol del Estado, de ejecutor y financista de los programas de vivienda de interés social, a “facilitador” de oportunidades, mecanismos y recursos del sector privado que debe ser el principal gestor de las acciones y la transferencia de competencias

y responsabilidades a los gobiernos seccionales y entes regionales descentralizados para que en conjunción de propósitos con la empresa privada y la sociedad civil, con la ayuda complementaria de los recursos estatales, sean los brazos ejecutores del Plan Nacional establecido en base a las políticas nacionales de desarrollo diseñada por el organismo competente.

En todo caso, un vuelco tan radical en la política general para el sector habitacional, luego de cuatro décadas de vigencia de la anterior, causa problemas de adaptación de los actores, lo que impide el cumplimiento de los planes y la consecución de las metas, pero las autoridades deben tener en cuenta que ningún marco legal debe ser rígido y constituir una camisa de fuerza, que debe evaluarse constantemente los resultados, para estudiar las reformas que sean necesarias para que paulatinamente la sociedad se vaya adaptando al nuevo marco legal, el espíritu general de la ley fundamental no puede cambiar, si las autoridades están convencidas de que está normando de mejor manera las actividades y sobre todo si se considera que de esa manera las aspiraciones de la sociedad son satisfechas en mayor porcentaje, pero las leyes secundarias y los reglamentos pueden variar o cambiar para que permita una más armónica relación entre las instancias administrativas y normativas del gobierno central, los gobiernos seccionales y entidades regionales descentralizadas y de estas y el gobierno central con el sector privado y la sociedad civil.

## **7. MARCO FINANCIERO**

El marco financiero para la implementación de un Plan Nacional de Vivienda, comprende el aporte que las diversas instituciones y organismos tanto del sector público, como del privado, incluido en este último los recursos propios de la sociedad civil, que deben sumarse para

impulsar el desarrollo de las metas establecidas por el Plan, en base de la Política Nacional para el sector y el Plan Nacional de Desarrollo.

El sector estatal en base a la política vigente aporta complementariamente los recursos para atender la demanda de vivienda de interés social, mediante el estímulo al ahorro familiar, que amerita la consecución de un subsidio mediante el Bono para la Vivienda, y el complemento del crédito que las instituciones financieras calificadas otorgan, cuya cartera puede ser redescontada en el BEV, para permitir la continuidad del sistema.

Hay que indicar que otra de las fuentes de financiamiento del Plan es el aporte de recursos de la empresa privada, que desempeña un papel fundamental de acuerdo a la política vigente en la generación de vivienda y servicios, como una actividad decisiva en el desarrollo nacional.

El sistema financiero nacional es otra de las fuentes de recursos para el financiamiento del Plan de Vivienda, mediante la consecución de recursos a la empresa privada para complementar los necesarios para una creciente actividad inmobiliaria que a la vez que genere oferta, dinamice el sector de la construcción y coadyuve al desarrollo nacional y al crecimiento de la economía.

Los gobiernos seccionales deben aportar con sus recursos para sumados al apoyo complementario del gobierno central, con el aporte de la empresa privada y la sociedad civil, realicen programas de vivienda, mejoramiento y ampliación de servicios básicos y saneamiento ambiental que beneficie a las sociedades locales y sumen los esfuerzos nacionales en pos de cubrir las demandas en beneficio de la población y alcanzar el desarrollo humano.

No se puede dejar de mencionar, como ya lo habíamos hecho anteriormente, las acciones que el gobierno central debe realizar por

intermedio de las instancias administrativas correspondientes para que coordinadamente se propenda la consecución de la ayuda de la cooperación nacional que de todas maneras, a pesar de las condiciones que generalmente imponen, es de suma importancia para complementar los recursos nacionales para llevar a cabo un Plan de Vivienda y servicios complementarios.

## **8. MARCO ADMINISTRATIVO**

Un adecuado marco administrativo es importante para la consecución de las metas que un Plan de Vivienda establezca, y una coordinación eficiente entre las diversas instancias administrativas públicas y privadas, generará los procesos necesarios para el cumplimiento de los fines que se persigue en base a la política diseñada. Esta actividad administrativa coherente, contempla las fases de planeación, programación, ejecución, evaluación e información en base a las disposiciones legales vigentes, en lo referente a desarrollo territorial, servicios básicos, vivienda y saneamiento ambiental, referidos a estadísticas, demanda y oferta, financiamiento, mecanismos de ejecución y evaluación y retroalimentación de la información, lo que ayudará al éxito global de la gestión, así como a la adopción de rectificaciones y a la intensificación de esfuerzos en determinado sector, redoblando acciones en sectores deficitarios y dosificando la inversión de recursos, para atender equilibradamente la demanda social nacional.

Una eficiente coordinación administrativa integral, permite la optimización en el uso de los recursos y la minimización de los costos administrativos.

## **9. BANCO DE TIERRAS**

Uno de los problemas mayúsculos que obstaculiza la consecución de mayores metas en el campo de la vivienda, es la carencia por diversos factores de tierras con vocación para el desarrollo de programas masivos de vivienda, que permita cubrir el déficit, en especial de los sectores sociales menos favorecidos, y en general de las demás capas socio-económicas, impidiendo una reducción del impacto económico en el costo final de la vivienda del componente tierra.

El suelo, como uno de los componentes del desarrollo urbano juega un papel predominantemente importante e insustituible, clasificándose su demanda en base a tres fines: a un uso permitido, a la utilización como inversión estable y segura, o como medio para alcanzar rápidos y altos beneficios. El primero tiene que ver con el uso del suelo, y los otros dos con su precio, estableciéndose e identificándose los demandantes como promotor, ahorrador o especulador.

Siendo la tierra un bien insustituible y de importancia capital para el desarrollo territorial y los asentamientos humanos, no puede, ni debe ser tratada como un bien controlado por ahorristas y especuladores y sujeto a las presiones del mercado, debe ser elevado a uno de los bienes con mayor trascendencia entre aquellos que ostentan una función social, dejando de ser un instrumento de acumulación y control de la riqueza, demandando la aplicación del régimen jurídico que lo reglamenta y de las políticas que reglamentan su uso, para impedir que el recurso tierra se convierta en obstáculo para la planificación de planes y para el desarrollo nacional.

Las tierras rurales que se incorporan a los bordes de las ciudades en el proceso de desarrollo, deben demandar una especial atención de los organismos seccionales, para que de manera coordinada vayan integrándose al desarrollo de las mismas, sin constituir objetos de

especulación que impidan su uso por parte de la población en condiciones normales de uso y de precio.

### **9.1. Política de Tierras**

Una política de tierras implica que los recursos financieros, administrativos e institucionales sean los insumos más importantes para la definición de una política de tierras que en el ámbito nacional debe ser implantada por el Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial en coordinación con los gobiernos seccionales, y que debería considerar entre otros aspectos, los siguientes criterios:

- Una definición clara de los objetivos tanto del sector público, como del privado, y de los deberes y derechos de cada uno de los sectores, los mismos que pueden variar en función de la dinámica de la sociedad.
- El estudio y determinación de nuevas modalidades de propiedad, en especial aquellas que tratan al suelo en función social-comunal.
- Considerar la posibilidad de adopción de modalidades nuevas de uso de tierras, mediante modalidades de arriendo a largo plazo, con opción a compra o cesión en comodato.
- Legalización de los derechos de propiedad de tierras de las comunidades y etnias tendiente a preservar su patrimonio cultural e histórico.

### **9.2. Propiedad y usos**

En base a estos y otros criterios que puedan establecerse, se pueden delinear las siguientes políticas respecto a la tierra, su propiedad y uso:

- Propender a una interacción urbano-rural que permita complementar las funciones de los asentamientos humanos, en especial a los que respecta a la producción y el consumo de bienes y servicios, con la participación de las instancias institucionales tanto públicas, como privadas que estudien reformas legales con la respectiva coordinación.

- Conseguir articular la Ley de Régimen Municipal, con las que rigen al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en coordinación con la Subsecretaria de Desarrollo Territorial del Ministerios de Desarrollo urbano y Vivienda, con la finalidad de delimitar claramente los límites urbanos y rurales y establecer políticas de variación de ellos en base a las tendencias de crecimiento de los centros urbanos, en especial de las ciudades grandes y medianas, para que el instrumento logrado sirva de base para la implementación de un programa de “Reserva de Tierras” que deba ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y que sea respetado y aplicado por toas las instancias administrativas nacional y seccional, y que mediante la Ley correspondiente sea un limitante para el sector privado en su afán de beneficiarse del mercado y de la ley de la oferta y la demanda.

- Mediante la Ley correspondiente y los mecanismos de que se disponen, se debe dar prioridad a la ejecución de planes de desarrollo local y regional, que tiendan al uso óptimo del suelo y cuyo beneficio sea redistribuido entre la comunidad.

### **9.3. Asentamientos Humanos**

La planificación de los asentamientos humanos y de las estructuras físicas y sociales está sujeta a limitaciones de recursos, para lo cual se necesita contar con políticas que permitan controlar los procesos por medio de algunas estrategias como:

- La zonificación del suelo como instrumento de la política de suelos en general y de control en el cambio de usos en particular.

- Una coordinación eficiente entre los Planes de Desarrollo Territorial Nacional, los planes de desarrollo regional y de desarrollo urbano, que permitan organizar adecuadamente el territorio y sobre todo ponerlo a beneficio de la colectividad mediante el buen uso del recurso territorial en base a una política nacional de desarrollo.

- Adopción de una política de precios y de compensación en relación con el valor del suelo en un momento determinado y no de su valor comercial relativo y especulativo.

#### **9.4. Distribución de la tierra**

La distribución equitativa de la tierra, requiere políticas con objetivos concretos que tiendan a mejorar los asentamientos humanos, promoviendo la equidad de los beneficios de la tierra, haciéndola accesible al mayor número de grupos sociales, para lo cual se recomiendan algunas acciones:

- Asignación de subsidios directos para aquellas áreas clasificadas como urbano-marginales.

- Utilización de factores disuasivos o de otro orden, que desalienten actividades que afectan en buen y mejor uso de la tierra.

- Se debe tender al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en general y en especial de los grupos vulnerables y de los asentamientos humanos marginales, incorporándoles a los servicios básicos.

- Integrar en forma coherente y con sentido social acciones tendientes a la expropiación, permuta, adquisición, cesión, intercambio y

en general la adquisición de la tierra destinada al desarrollo urbano y la vivienda.

- Buscar la congruencia entre la oferta de tierras y los requerimientos de la política nacional de desarrollo territorial y vivienda.

- Maximizar los efectos económicos y sociales de la inversión pública en materia de adquisición y uso de tierras.

## **10. PROGRAMAS OPERATIVOS**

Los programas operativos de vivienda presentan alternativas de acción que, mediante la coparticipación de los sectores público y privado, permiten hacer efectiva la política nacional de desarrollo urbano y vivienda. Se vinculan con la producción, especialmente los de apoyo a la autoconstrucción, vivienda cooperativa y vivienda rural, definiendo criterios normativos y criterios en el caso de viviendas de emergencia, en prevención y atención de eventualidades y desastres, mediante la normalización de componentes y sistematización de prototipos.

Las normas deben estar referidas tanto a las fases de planeación como a las de producción de viviendas, estableciendo criterios básicos de administración y mantenimiento para la fase de uso de la vivienda, con énfasis en aquellos aspectos que vinculan la acción de los organismos públicos y privados que generan vivienda con la acción de los municipios, con el objeto de asegurar los servicios, alargar la vida útil de las unidades y obtener efectos positivos en la generación de empleo local.

Los programas operativos están orientados a impulsar el desarrollo de tres líneas de acción: de urbanización y vivienda progresiva, terminada y mejoramiento, mediante el impulso a la autoconstrucción, la vivienda rural con auto ayuda y métodos y materiales tradicionales y la vivienda de emergencia.

Las líneas de estrategia relacionadas con la producción, es decir con la necesidad de una mayor racionalización en el uso de los recursos y la selección de una tecnología apropiada, se manifiestan en los programas operativos que se refieren al condicionamiento de las formas de producción, de la calidad y tipo de vivienda a producir, en atención a los grupos de población con ingresos más bajos en todo el territorio nacional.

### **10.1. Programa de Normas**

El MIDUVI en coordinación con el INEC, los municipios, las universidades, los colegios profesionales, las cámaras de la construcción, etc., debe mantener un programa permanente de estudio de normas y requerimientos básicos que tiendan a optimizar el uso de recursos materiales, económicos y humanos, para bajar costos y permitir el acceso de un mayor número de habitantes a la oferta de vivienda y servicios.

Los resultados que deben ser obtenidos por consenso entre los diversos grupos participantes en el estudio, deben ser convertidos en normas y puestos en conocimiento de las instancias políticas-administrativas de todo el país, para que sean incorporadas a las reglamentaciones seccionales correspondientes, homologando de esta manera las normas a nivel nacional y actualizándolas oportunamente para no causar inconvenientes a las instancias ejecutoras de los planes de desarrollo urbano y vivienda.

### **10.2. Apoyo a la Autoconstrucción**

Como indica el MIDUVI, un gran porcentaje de la oferta de vivienda está generada por el sector informal, es decir por la generación de vivienda mediante la autogestión y la construcción sin aprobación de planos y con mano de obra propia del sector. Si es así la realidad, el MIDUVI debe emprender un programa de profundización en el estudio de las técnicas de construcción autóctonas, para tratar de estandarizarlas

e impulsar programas de apoyo a los sectores informales por intermedio de los municipios y consejos provinciales, para incorporarlos a las fuentes de financiamiento, lograr el mejor uso de los materiales, el ahorro, la durabilidad de la vivienda y los servicios y tratar de que se vaya poco a poco incorporando el sector informal a la normativa municipal con el objeto de legalizar la tenencia de la tierra, la incorporación al catastro y la integración de esta producción informal a las estadísticas que se necesitan sean ceñidas a la realidad para permitir la adopción de políticas nacionales coherentes, objetivas y eficientes en uso de los recursos de que se disponen, para beneficio del mayor número de sectores sociales en todo el territorio nacional.

### **10.3. Programas de Vivienda de Emergencia**

Nuestro país está permanentemente expuesto a emergencias producidas por eventos naturales que cíclicamente nos afectan como el Fenómeno del Niño, terremotos y erupciones volcánicas.

Para atender a las emergencias, es imprescindible que permanentemente bajo la coordinación del MIDUVI se impulse con ahínco el programas de prevención de desastres y los estudios necesarios para la implantación emergente de soluciones en caso de ocurrir desastres que pongan en riesgo a la población, este programas debe ser apoyado por las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, entre otras y debe basarse en la acción permanente de la Dirección de Defensa Civil, que forma parte del Consejo Nacional de Seguridad (COSENA).

Para ello debe tenerse muy en cuentas las políticas de desarrollo territorial, implementadas por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del MIDUVI, que debe adoptar estrategias como las siguientes:

- Balancear el desarrollo territorial nacional.
- Crear y articular un sistema de desarrollo de ciudades intermedias.
- Desarrollar redes urbanas o consolidar mediante la generación de servicios básicos las existentes en los centros productivos de cada región.
- Tratar de detener el crecimiento incontrolado de las principales ciudades, mediante la incorporación al desarrollo racional de las medianas y pequeñas ciudades.
- Apoyar el desarrollo de centros de servicios básicos en el sector rural, para evitar la migración campo-ciudad.
- Transformación de la estructura de la tenencia de la tierra y del régimen de propiedad territorial; así como el control de la tierra y de los inmuebles urbanos.
- La transformación de las formas de producción y distribución de los servicios urbanos, en particular la vivienda.
- Impulsar los estudios de los sistemas urbanos y rurales de la población y su distribución en base a la producción.
- Realizar análisis regionales en base a la subdivisión territorial y sus jurisdicciones administrativas.
- Realizar estudios micro-regionales en base de proyectos productivos y la generación de nuevos asentamientos en lugares que estén poco expuestos a los fenómenos naturales.
- Promover la realización de los estudios e investigaciones de carácter nacional, regional y urbano, particularmente en aquellos territorios que presentan características de mayor peligrosidad conocida y que representan mayores riesgos para la población y la economía,

utilizando métodos y técnicas que estén al alcance de las condiciones del desarrollo técnico y de la capacidad económica del país.

- Recomendar una real y efectiva coordinación en la elaboración de los planes físicos urbanos y regionales, entre los organismos de planificación física y Defensa Civil, que garanticen la incorporación en ellos de los elementos restrictivos sismológicos, vulcanológicos e hídricos, así como el establecimiento de planes de defensa civil para la prevención y mitigación de desastres.

- A nivel de los órganos de gobierno seccional, debe garantizarse el cumplimiento estricto de los planes y su aplicación, los que deben ser del dominio de la población, recomendándose se analicen las formas de hacer llegar estos planes a la población, sin el crear pánico que se provocaría si no se orienta con métodos apropiados.

- Activar los mecanismos de control urbano en la ocupación del suelo y las construcciones a fin de evitar los asentamientos en áreas de peligrosidad y la realización de obras de construcción de mala calidad que pongan en peligro las vidas de la población.

- Desarrollar en base a los resultados de las investigaciones geofísicas, los estudios correspondientes para la selección de las normas y tecnologías constructivas que se deban implantar en el país, en especial en zonas de alta peligrosidad, que garanticen una mejor y mayor seguridad en las estructuras.

#### **10.4. Rehabilitación de Viviendas Existentes**

Dada la situación de la vivienda de acuerdo a los datos de inventario, demanda y oferta, se ha llegado a la conclusión que la demanda de vivienda nueva, no es el principal problema del sector, que debido a la alta migración del campo a la ciudad, los cinturones de miseria y el

hacinamiento en los sectores centrales y periféricos de las ciudades, constituye el renglón que debe ser atendido mediante la rehabilitación de viviendas existentes y la dotación o mejoramientos de los servicios básicos.

En el sector de la vivienda de interés social, el mejoramiento de las condiciones de vida y de habitabilidad tanto en el sector urbano, como en el rural, mediante el mejoramiento de las viviendas, la dotación y ampliación de la infraestructura básica, del saneamiento ambiental y de la titularización de la propiedad, deben constituir la principal preocupación del sector estatal, que debe ser atendido mediante una planificación integral y por medio de los gobiernos seccionales, mediante el apoyo del gobierno central por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Es necesario tomar conciencia de tomar medidas preventivas y correctivas, no solo para velar por la seguridad de los habitantes sino también para conservar una parte importante del patrimonio actual de las viviendas, considerando que el costo de rehabilitación es mucho menor que el de construir nuevas viviendas, sobre todo en los países de menor desarrollo en los que los recursos generalmente son escasos.

Se debe tomar en cuenta para el establecimiento de políticas de rehabilitación, que existen una gran variedad de circunstancias, como la disponibilidad de recursos financieros, las prácticas sociales y culturales y las disposiciones institucionales, lo que incide notablemente en la formulación y ejecución de programas de rehabilitación.

### **10.5. Causas del Deterioro**

La calidad de vida en las grandes ciudades está condicionada por factores complejos sociales, económicos, políticos y físicos, lo que acelera el deterioro de algunas zonas urbanas que puede atribuirse a varias

razones, y no solo a la pobreza de las condiciones materiales y a la falta de mantenimiento que produce la degradación de las viviendas.

◆ Falta o insuficiencia de mantenimiento regular

- La ausencia o insuficiente mantenimiento regular, añadiéndose los defectos propios de la construcción original.

- El uso de materiales y técnicas de calidad inferior, aceleran el proceso de deterioro.

- Los distintos materiales que se usan para la construcción tienen diferentes tiempos de duración, por lo tanto la construcción también.

- Las distintas modalidades concretas en el uso de materiales para la estructura.

- Los defectos de las instalaciones sanitarias ocasionan filtraciones, lo que acelera la descomposición de los materiales usados en paredes, pisos y techos.

- En muchos casos la presencia de roedores produce socavación de cimientos y muros.

- Otro factor que acelera el deterioro es el clima y los desastres naturales.

- Las condiciones climáticas extremas húmedas y calurosas reducen la duración de las estructuras físicas.

◆ Las Modalidades y cambios de uso

- El uso mediante la propiedad múltiple conduce al descuido muchas veces intencional del mantenimiento.

- Los arrendatarios no tienen incentivos para invertir sus recursos y evitar un mayor deterioro.

- El cambio de uso, por ejemplo de residencial a comercial o industrial, generan nuevas presiones sobre la estructura que no se contemplaron en el diseño original.

- Cuando los propietarios no habitan la propiedad su mantenimiento suele descuidarse intencionalmente.

- La posibilidad de que un arrendatario eventualmente adquirirá una vivienda propia, constituye un incentivo para no evitar el deterioro o inclusive agudizarlo.

#### ◆ La Intervención Gubernamental

- En algunos casos los procesos de intervención y mantenimiento pueden estar incluso prohibidos por la ley, especialmente en las zonas clasificadas como tugurios.

- En muchos países en desarrollo no existen los organismos adecuados para la refacción y mantenimiento de edificaciones deterioradas, además de que no existe financiamiento.

- La falta de disposiciones legales para el cumplimiento de normas específicas para la reparación.

- El control de alquileres en muchos casos acelera el proceso de deterioro, con alquileres estables, los dueños no pueden dar mantenimiento y reparación.

- El deterioro de los servicios y de las viviendas ha propiciado condiciones de vida inaceptables para los residentes en zonas centrales de las ciudades.

#### ◆ Conceptos de Rehabilitación

Hay dos programas de rehabilitación:

- La rehabilitación de edificaciones individuales.
- La rehabilitación integral de zonas.

Las viviendas de las zonas centrales, consiste en unidades de habitación agrupadas en edificaciones individuales, la aceptabilidad de esas unidades de habitación depende de su calidad inicial y de su tasa de mantenimiento.

La unidad bien mantenida ofrecerá un nivel relativamente alto de espacio habitable por un tiempo considerable según sea su calidad inicial. El nivel de aceptabilidad del espacio habitable de una unidad mal mantenida decrecerá con mayor rapidez.

La rehabilitación de una edificación tiene dos objetivos:

- Impedir su desgaste o prolongar su duración.
- Mejorar la calidad de la vivienda.

El parque de viviendas en las zonas centrales de las ciudades no debe ser considerado como una colección de edificaciones separadas, las distintas edificaciones forman parte de calles, manzanas y vecindarios habitados por comunidades.

Ciertas partes de las zonas centrales de las ciudades tienen importancia histórica o arquitectónica y suscitan en los habitantes sentimientos de identidad cultural o política.

#### ◆ Costos y Beneficios

Existen dos criterios respecto a la rehabilitación de edificaciones existentes:

- Una que solo toma en cuenta la rentabilidad de las inversiones.
- Otra que toma en cuenta los costos y los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Hay una serie de costos directos involucrados en todo proyecto de rehabilitación, tratándose de una propiedad pública o privada, de igual manera los beneficios pueden agruparse en dos categorías: ingresos por alquiler y la valorización del capital.

Los costos de oportunidad, son de carácter más indirecto, pero conciernen tanto a los propietarios privados como a los del sector público. Pudiendo describirse como los costos de no asignar los fondos invertidos en un proyecto de rehabilitación concreto a otra empresa que pudiera ser más rentable o con rentabilidad adicional en una mejor inversión. Los costos de oportunidad pueden ser decisivos para elegir el criterio más adecuado.

El criterio de los costos de oportunidad supone el estudio detenido de los beneficios que ha de deparar un nuevo proyecto, ya se trate de rehabilitación o reconstrucción.

A más de los beneficios directos del ingreso por alquiler y la valorización del capital, de todo proyecto de rehabilitación emana una serie de beneficios indirectos:

- La renovación y el mejoramiento del espacio y de las instalaciones de servicio.
- El mejoramiento de la salud y de las actitudes sociales.

- La reducción de riesgos de desalojamiento.
- El aumento de las oportunidades de formación de capital.
- El ahorro de los gastos de transporte y la menor perturbación de la textura social.

Comparados con esos beneficios indirectos, que son principalmente de interés para la sociedad, existe una serie similar de costos indirectos relacionados con los proyectos de rehabilitación, incluido los costos de oportunidad, por ejemplo:

- El aumento del alquiler para los arrendatarios.
- La pérdida posible de algunas viviendas.
- La prolongación solo temporal de la tenencia.

Si se supone que el precio del alquiler en el mercado es reflejo directo de la utilidad relativa de una vivienda, debe concluirse que los ingresos por alquiler son una medida de los beneficios netos de una vivienda nueva, cosa que no ocurre en una vivienda rehabilitada. Esos ingresos o entradas deben compararse entonces con el costo de las alternativas: la rehabilitación o el traslado de las residentes y la reconstrucción. Sin embargo como uno de los objetivos de la rehabilitación es atender las necesidades de los ocupantes actuales, los costos indirectos de su traslado deben evaluarse e incluirse en el análisis general de costos y beneficios.

- ◆ Estrategias y Mecanismos para la Rehabilitación de Viviendas Existentes

- *La necesidad de un criterio de rehabilitación de zonas*

Las zonas centrales de las ciudades afectadas por un procesos de deterioro estructural e infraestructural pueden diferir sustancialmente en lo que se refiere al grado de concentración de las actividades socioeconómicas, de ahí que el establecimiento de categorías puede ser útil para la definición de estrategias de planificación adecuadas para la renovación urbana.

- *Disposiciones Institucionales*

Con frecuencia debe adaptarse toda una red de instituciones existentes para que se ocupen de la rehabilitación del parque de viviendas en la escala necesaria. Sin embargo puede tropezarse con numerosos obstáculos de orden legal, en otros casos la rehabilitación no se ha puesto en manos de organismos existentes, produciéndose con frecuencia lagunas y duplicación de esfuerzos en materia de rehabilitación.

Es necesario muchas veces revisar los reglamentos de la construcción para hacerlos compatibles con los medios económicos y financieros disponibles.

En los casos en que haya dudas o dificultades en lo que se refiere a los derechos de propiedad o de uso, será muy difícil obtener la cooperación necesaria para la rehabilitación de las personas interesadas o de las instituciones financieras. La transferencia de la propiedad a los inquilinos en muchos casos facilita la rehabilitación.

Existe la necesidad de adaptar los servicios de ahorro y préstamo a las necesidades de los propietarios ocupantes de las zonas que han de rehabilitarse.

- *Administración Operacional*

Se refiere a las exigencias administrativas de la etapa operacional de un proyecto específico de rehabilitación zonal realizado por un municipio, la cual comienza cuando los participantes tienen conocimiento de la zona que ha de rehabilitarse y los objetivos y el alcance de las obras, los métodos que han de emplearse y los recursos necesarios, y han convenido en todo ello.

Cada una de las actividades operacionales conllevan problemas, siendo necesario identificarlos:

- *Cuantificación*: es el proceso en que se identifica con mayor precisión la localización y la magnitud de los trabajos necesarios para la rehabilitación, la habilidad y experiencia administrativa puede ser decisiva para determinar:

- El riesgo aceptable al fijar los límites de la inspección por dentro, para reducir las molestias a los residentes.

- La muestra de las viviendas que han de ser objeto de la inspección.
- La interpretación de los datos obtenidos.
- Las reservas en previsión de eventualidades.

- *Especificación*: es el proceso en que se seleccionan los materiales y los métodos que han de emplearse, siendo esta etapa vulnerable a los problemas que derivan de la insuficiencia de información y la experiencia.

- *Programación*: es un procesos decisivo, puesto que los trabajos de rehabilitación tienen varias características de producción íntimamente ligadas que requieren consideración especial.

- *Comisionamiento*: este procesos consiste en seleccionar, designar y dar instrucciones a los contratistas de la construcción, lo cual también entraña problemas. Las obras de rehabilitación gozan de menor popularidad que las obras nuevas. En períodos de alta demanda para la industria, puede ser sumamente difícil lograr la fijación de precios competitivos que apoyen las relaciones de costos y beneficios previstas para la rehabilitación.

- *Producción*: implica aspectos claves que requieren conocimientos e insumos administrativos especiales tanto de los clientes como de los contratistas:

- Un largo período de ajuste previo al logro de la plena producción y calidad.

- La necesidad de mantener la circulación de trabajo inevitablemente hace necesaria la adopción de decisiones y la búsqueda de soluciones inmediatas para los problemas imprevistos.

- El contacto cotidiano con los residentes es un elemento importante que hay que tomarse muy en cuenta en el proceso de rehabilitación.

- ♦ *Superación y Vigilancia*: las difíciles condiciones de acceso y operación y la tendencia a que el trabajo consista en numerosas operaciones pequeñas y dispersas, hacen del control de calidad una tarea extremadamente difícil. El carácter fragmentario de este trabajo hace necesario un alto insumo administrativo para evaluar el producto en relación con las metas de producción y los pagos.

▪ *Terminación*: es fundamental para elevar la eficiencia de un programa renovable o al término de un programa experimental. En un proyecto de rehabilitación surgen oportunidades para ensayar soluciones técnicas alternativas y la evaluación de dichas alternativas y la obtención de información retroactiva para las etapas siguientes solo podrá ser posible si estas funciones están reconocidas y establecidas formalmente.

◆ Procesos Reguladores

En muchos países en desarrollo, las normas se han importado de países desarrollados, lo cual crea dificultades. Suele elevar el costo de la construcción o de la rehabilitación por encima de los medios de los residentes en perspectiva, y no impiden que se construyan viviendas de calidad inferior, solo impiden que se construyan legalmente. Las viviendas ilegales no pueden entonces disfrutar de tenencia, o solo pueden hacerlo en forma ilegal, normalmente a un costo adicional.

Es necesario que se establezca una estrategia que propicie la regulación de los proyectos de rehabilitación y que las autoridades locales promuevan y controlen los esfuerzos en ese sentido.

El establecimiento de reglamentos es una cuestión que demanda mucho tiempo y requiere un aporte voluminoso de personal competente.

Al proponerse la rehabilitación de una zona, deben tenerse en cuenta dos problemas fundamentales: la higiene y la seguridad, tanto del vecindario como de las viviendas.

Los reglamentos y normas relativos a la planificación urbana están destinados principalmente a la construcción nueva y con mucha frecuencia no son adecuados para las condiciones reales de los asentamientos.

◆ Movilización de Recursos Técnicos

Los programas de reparación y reconstrucción destinados a rehabilitar viviendas existentes presentan una serie de complicaciones. Es posible que cada proyecto tenga características particulares que deban considerarse para la selección adecuada de materiales, técnicas, equipos, herramientas y especialidades para las obras de rehabilitación.

Un instrumento útil ha de ser el inventario de las edificaciones que necesitan rehabilitarse, con datos técnicos correspondientes a los parámetros de diseño, las técnicas de construcción y los materiales empleados.

Debe determinarse la magnitud de los proyectos de rehabilitación para permitir que los recursos técnicos se movilicen con bastante anterioridad a su ejecución.

En todo proyecto de rehabilitación de viviendas es preciso que se adopten o se improvisen técnicas de construcción apropiadas para cumplir con los requisitos específicos.

Para el mantenimiento, la reparación y la reconstrucción de las viviendas existentes es preciso contar con conocimientos técnicos que se adquieren en buena parte con la experiencia y la capacitación.

La rehabilitación de edificaciones puede suponer la demolición parcial de estas, para lo cual es necesario contar con un alto nivel de destreza y experiencia, en especial para velar por la seguridad de las estructuras, sus ocupantes y los trabajadores.

En general, la movilización de los recursos técnicos debe estar respaldada por normas, especificaciones económicas y códigos de práctica de la construcción apropiados para la rehabilitación, y por normas

adecuadas para velar por la seguridad estructural, la protección contra incendios y la salud.

◆ Movilización de Recursos Financieros

Para la rehabilitación son sumamente importantes los recursos financieros, es pues importante prever cómo pueden y deben utilizarse los fondos disponibles para movilizar recursos financieros adicionales.

En los programas de rehabilitación intervienen dos tipos de recursos financieros: institucionales y no institucionales, movilizándose por distintos medios. Los no institucionales, a la larga han de desempeñar el papel principal.

Si se permitiera la operación de las fuerzas de mercado, los programas de rehabilitación sólo precisarían orientaciones y normas del sector público y el total de los recursos financieros procederían de los actuales propietarios o nuevos.

Las instituciones financieras privadas tienen un papel que desempeñar, en particular cuando los propietarios del sector privado proyectan la rehabilitación. Son los recursos financieros privados no institucionales los que ofrecen las mayores posibilidades de generar recursos adicionales.

La experiencia indica que no escasean los fondos para la rehabilitación cuando la rentabilidad de las inversiones es elevada. Como suele ocurrir en las zonas centrales de las ciudades.

◆ Investigación, Desarrollo, Capacitación y Movilización del esfuerzo propio

Es preciso que se investiguen los aspectos técnicos, económicos y sociales e los trabajos de rehabilitación sobre la base de estudios de

casos. Desde el punto de vista técnico, es preciso que se realicen investigaciones en las siguientes esferas importantes de la labor de rehabilitación de viviendas:

- Aspectos económicos de los proyectos de mantenimiento y rehabilitación de viviendas.

- Criterios de modernización, rehabilitación y reconstrucción.

- Costo y organización de las obras de mantenimiento.

- Costo de ocupación y satisfacción de los ocupantes.

- Economía y reutilización de los materiales de construcción.

- Tecnologías de construcción modernas adecuadas para la renovación de edificaciones antiguas.

- Desarrollo de métodos de evaluación racionales.

- Sustitución de instalaciones fijas.

- Modernización de los conceptos de comodidad y rendimiento de las edificaciones.

- Análisis técnico del valor de los proyectos, las técnicas y los sistemas de ejecución relativos a la rehabilitación.

#### ◆ Participación Popular en los Programas de Rehabilitación

Es un hecho que la participación popular es fundamental para los programas y proyectos destinados a mejorar el hábitat urbano. Los residentes deben participar en las distintas etapas del diseño y la ejecución, en el establecimiento de prioridades y del orden de sucesión de las actividades.

La participación de los residentes supone el intercambio de información en dos direcciones, por una parte ofrece al personal de proyectos un mecanismo de retroalimentación que les ayuda a captar las dificultades que se presentan en las diversas etapas de la ejecución, y permite que los residentes reciban la información esencial sobre los distintos aspectos del proceso de rehabilitación y de la marcha de los trabajos.

Un problema medular de los intentos de formular y ejecutar programas de rehabilitación es el de lograr la interacción eficaz y constructiva de los distintos actores del proceso: los residentes, los propietarios, los funcionarios gubernamentales, los planificadores, los técnicos y con frecuencia los políticos, ya que los intereses varían considerablemente.

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6. CONCLUSIONES

La Carta de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, cuyo preámbulo dice:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, la Organización de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un propósito común por el cual todos los pueblos y naciones del mundo deben esforzarse por conseguir, con la finalidad de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose permanentemente en la Carta, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, mediante medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su conocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”, es uno de los fundamentos básicos para que el gobierno haya decidido atender las necesidades de la población y entre ellas el derecho a la vivienda, en base al Artículo 25 de la Carta que reza:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

- En el Ecuador, la atención al sector de la vivienda, se inicia institucionalmente con la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda,

BEV, que tiene su origen en la Carta de Bogotá de 1960 y la Conferencia de Punta del Este realizada en Montevideo, Uruguay en 1961 en las cuales se califican de “urgente” el interés que deben dar los gobiernos de América a la solución de la vivienda y establecen las bases para que los países latinoamericanos que no dispongan de instituciones especializadas para enfrentar el problema, las funden y les otorguen los medios necesarios para su funcionamiento.

- Hasta el tiempo de estas declaraciones en materia habitacional, la necesidad de la población en materia de vivienda, había sido atendido en el Ecuador de manera somera y no continuada, por organismos de limitada efectividad como las Juntas de Reconstrucción como la que se creó en el Gobierno del Presidente Galo Plaza Lasso para realizar las obras necesarias en las provincias centrales del país luego del terremoto de Ambato de 1947. Por otro lado, las Cajas de Previsión Social destinarían limitados recursos destinados a proporcionar préstamos para el financiamiento de viviendas en beneficio de un reducido número de afiliados.

- La década de los cincuenta se inició con la mitad del período constitucional del Presidente Galo Plaza Lasso, quien plantea y trata de solucionar el problema económico del Ecuador en términos de aumento y diversificación de la producción, con el propósito de fortalecer el sector externo y así contar con los recursos de capital necesarios para reactivar la economía y emprender un proceso de desarrollo, para ello incentiva la producción bananera y aprovecha la baja de la producción de los países centroamericanos causada por las plagas. En el año sesenta, la exportación del banano alcanzó el 60% de las exportaciones nacionales. Para 1954, los jornaleros independientes ya representan alrededor del 52% del total de las familias agricultoras de la costa ecuatoriana, gracias a que los grandes hacendados dueños de las tierras que producían cacao, café y arroz, para poder conservar a sus trabajadores, en algunos

casos se ven obligados a pagar salarios o a arrendar sus tierras para así mantener sus rentas, con lo cual los antiguos precaristas finqueros se transforman en peones libres o en pequeños empresarios.

- Esta bonanza en la producción, se interrumpe en 1964 con la expedición de la Ley de Reforma Agraria, de la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura (1790) y del Derecho 1001, con lo cual, lejos de afincar a los campesinos en el campo, emprenden el éxodo a las principales ciudades del país, que comienzan el crecimiento inusitado en precarias condiciones de insalubridad por la ausencia total de servicios básicos de infraestructura básica, y se ven afectadas por que la producción de viviendas no va paralelo con el ritmo de crecimiento de esa población, y aún que así hubiera sucedido, estos segmentos poblacionales denominados populares, no hubieran podido acceder a la vivienda, de todas maneras, por que sus recursos económicos, sin el apoyo del sector Estatal, definitivamente no les permitía.

- En 1961 se legaliza el Sistema de Ahorro y Crédito a través de las Asociaciones Mutualistas que, estando estimuladas, controladas y financiadas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, emprendieran el desarrollo de planes de vivienda y contribuirían al crecimiento de un nuevo vector de crecimiento económico basado en el “hábito del ahorro”.

- El Congreso Nacional expide la Codificación de la Ley de Cooperativas, la mismas que tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, entre las cuales se inscribe la planificación de programas de vivienda unifamiliares o multifamiliares encaminados a solucionar el acuciante problema de falta de oferta de vivienda sobre todo de interés social, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros.

- El Instituto Nacional de Previsión expidió el Reglamento General de Préstamos para Afiliados y Beneficiarios del Seguro Social, el mismo que fue Codificado por el Departamento de Información y Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión al 31 de marzo de 1967. Normas para la venta de casas de vivienda por las Cajas de Previsión.

- En base al Reglamento General, el IESS concedió durante muchos años, más o menos hasta alrededor de fines de los ochenta préstamos hipotecarios y extraordinarios a sus afiliados con el objeto de que puedan procurarse una vivienda digna para sus familias, no solamente a trabajadores de limitados ingresos, sino a empleados y funcionarios del sector público y privado de todo nivel económico.

- En 1973 se crea la Junta Nacional de la Vivienda como una entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, institución que tendrá a cargo la formulación de la política de vivienda, así como la coordinación de las actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como del sector privado.

- En 1992 se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, considerando que la vivienda constituye uno de los aspectos fundamentales del bienestar ciudadano, la vida y del funcionamiento de la comunidad urbana y que, por lo tanto, todos los servicios relacionados con sus condiciones tales como agua potable, salubridad, energía eléctrica, alcantarillado, teléfono, centros de abastecimientos, mantenimientos de calles, parques, conservación del medio ambiente y otros servicios de interés comunal, deben estar integrados en forma coherente en la política y planificación del desarrollo urbano.

- No hay que desconocer un fenómeno que en las últimas décadas han venido transformando radicalmente las condiciones físicas, sociales, económicas y políticas de nuestro país, que las altas tasas de crecimiento

demográfico, los desplazamientos de la población rural hacia los centros urbanos, acrecientan en forma constante y progresiva el número de familias que requieren vivienda y exigen una planificación urbana acertada, tanto en el sector urbano como en el sector urbano marginal y en el rural, dependiendo de su grado de demanda. Si bien las ciudades han crecido sustantiva y sostenidamente en estos últimos años, creando sectores en sus bordes que comparten las necesidades urbanas y las rurales, el sector rural no puede ser abandonado por el poder público en su derecho de ser atendido en la medida de su demanda y sus necesidades específicas.

- La Constitución Política de la República vigente en el Capítulo 2; de Los Derechos Civiles, Art. 20, dice:

- “Todo ciudadano tiene derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.”

- Adicionalmente a estos mandatos internacionales y constitucionales nacionales, existen una serie de cuerpos legales que de una u otra manera tienen que ver con el sector habitacional, los servicios, el desarrollo territorial, el saneamiento ambiental y demás actividades públicas y privadas que tienen relación con la obligación del Estado de velar por el bienestar general de la sociedad y el desarrollo humano del hombre. Estas leyes, que se han analizado detenidamente en las partes pertinentes en el Capítulo II son:

- Ley de Modernización del Estado
- Ley Trolebús I
- Ley de Régimen Municipal

- Ley de Régimen Provincial
- Nueva Ley de Seguridad Social
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano

Con estos antecedentes, se van a describir algunas conclusiones a las que se ha arribado luego de este estudio:

- Para poder realizar acciones en el sector habitacional que estén sustentadas en los cuerpos legales vigentes, es necesario que se conozca la realidad nacional, para lo cual se debe aceptar como un hecho incuestionable que la subregión en la que se encuentra el Ecuador ha experimentado en esta última década transformaciones importantes fruto de vertiginosos procesos de cambio e integración, la población del país sufre en el tiempo variaciones tanto en número, como en condiciones, lo cual demanda la realización periódica de censos de población y vivienda que permitan conocer las características demográficas, sociales y económicas de los habitantes de la República del Ecuador vigente al momento de la investigación censal.

- En el Ecuador la experiencia en actividades censales es relativamente reciente. Si bien existen referencias de recuentos efectuados desde la colonia, es en el año 1950 cuando se ejecuta el Primer Censo de Población. Mediante los cinco censos de población realizados en los años 1950, 1962, 1974, 1982 y 1990 y los cuatro de vivienda efectuados los años 1962, 1974, 1982 y 1990, levantados por el INEC bajo normas técnicas y guardando comparabilidad intertemporal e internacional, ha sido factible reconocer la evolución del país en los ámbitos demográfico y socio-económico que han satisfecho los requerimientos del Gobierno Central, Gobiernos Seccionales, Entidades del Sector Público y Privado y de la población en general.

- Contando con los datos censales será posible realizar un diagnóstico valioso de la situación socio-económica del país y sus habitantes con lo cual, a su vez, se dará viabilidad a una adecuada planificación y puesta en marcha de programas y proyectos cuyo objetivo sea una verdadera recuperación del Ecuador.

- Según el cronograma establecido por el INEC, se debían dar a conocer los resultados provisionales del Sexto Censo de Población y Quinto de Vivienda en el mes de febrero del 2002, lamentablemente recién a finales de abril el Director del INEC pone en conocimiento público los datos preliminares de población total, urbana y rural, la lista de las cincuenta ciudades más pobladas del Ecuador y el cuadro del número de viviendas por provincia en los sectores urbano y rural, datos que para el análisis objeto de este trabajo de investigación son suficientes, sobre todo tomando en cuenta que los demás datos censales se podrán conocer en septiembre del 2002.

- El escenario histórico del crecimiento poblacional del país nos indica que en 1780 el Ecuador tenía una población de 450.000 habitantes y que en el 2001 de acuerdo al último censo de población cuyos datos generales provisionales básicos se han publicado en el mes de abril del 2002 a los cinco meses de realizado el censo, la población del total es de 12.090.804 habitantes, habiéndose incrementado en 301 años 11.640.804 habitantes con un incremento porcentual del 2.533%, 52.673 habitantes por año con un incremento porcentual anual sostenido con relación al año base (1780), y con tres rangos porcentuales de crecimiento inter-períodos del 19 al 23%; del 23 al 39% y del 39 al 65% con una tendencia a la baja hasta 1990 año en que el porcentaje bajó en 3.91% con relación a 1982, incrementándose en 3.12% en el 2001 con relación a la población en 1990.

- Si en 1950 la población total del país era de 3.202.757 con 913.032 habitantes en el área urbana (28.5%) y 2.288.825 (71.5%) en el área rural y en el 2001 la población total es de 12.090.804 habitantes, con 7.372.528 (61.0%) en el área urbana y 4.718.276 (39.0%) en el área rural, podemos ver que con una diferencia de 10% más o menos, la relación en 50 años casi se ha invertido, es decir el Ecuador con predominio de habitantes rurales en 1950, se ha convertido en un país con predominio de habitantes urbanos (61.0%) frente a un 39.0% de población rural.

- Este crecimiento de la población urbana que con seguridad se mantendrá en las décadas siguientes, debido a la tendencia y a los factores que así lo han determinado, entre otros, la poca inversión en infraestructura en el sector rural que realiza en gobierno central y los gobiernos seccionales (Prefecturas provinciales) cuyas rentas provenientes del presupuesto del Estado que se realiza en proporción a la población, y las propias generadas por impuestos de igual manera se ven menguadas por el traslado de las personas a las ciudades y la casi nula inversión productiva que llega a los sectores rurales para incentivar la producción y la generación de plazas de trabajo, determinará a corto plazo que el Ecuador sea un país eminentemente urbano, con las consecuencias que de ello se derivan: crecimiento de las áreas urbanas sin servicios básicos, el hacinamiento, el crecimiento de la pobreza, del sector económico informal, la delincuencia, la inseguridad, la falta de alimentos, de vivienda, el descuido en el área de la salud y la educación, problemas en el transporte, producen situaciones que difícilmente pueden ser solucionadas por las instituciones llamadas a atender las demandas de los ciudadanos, lo que desencadena problemas de gobernabilidad que a la postre afectan al desarrollo armónico y ordenado de las ciudades, las mismas que a pesar de su inusitado crecimiento, sus autoridades generalmente no han tomado las precauciones y ejercido las acciones

para estar preparadas para recibir el traslado masivo de habitantes del campo a la ciudad.

- Si analizamos el Cuadro No. 2, Total población urbana y rural nacional según años censales por provincias, vemos que en la década de los noventa habían 19 provincias con mayor población rural que urbana, hoy, según los datos preliminares del censo del 2001, solamente en 8 provincias prevalece la población rural sobre la urbana con pequeñas diferencias, cuatro en la sierra: Bolívar, Cañar, Cotopaxi y Chimborazo y cuatro en el oriente: Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Sucumbios, lo que nos induce a considerar que de acuerdo a las tasas de crecimiento promedio anual del 2.92% del área urbana y del 0.73% del área rural, en unos dos o máximo en cinco años todas las provincias ecuatorianas tendrán mayor población en las ciudades capitales de provincia que en el sector rural, con excepción de algunas ciudades, como: Sto. Domingo de los Colorados que sin ser capital provincial ostenta según el censo del 2001 el rango de cuarta ciudad más poblada con 200.421 habitantes, Manta con 183.166 habitantes el sexto lugar, Eloy Alfaro (Durán) con 167.784 habitantes el octavo lugar.

- Las provincias con mayor número de habitantes son: Guayas con 3.200.434, de los cuales, 2.813.435 habitan en áreas urbanas (1.952.029 en Guayaquil) y 386.999 en la zona rural; Pichincha con 2.219.192 habitantes (1.399.814 en Quito), de los cuales 1.909.434 habitan en la zona urbana y 309.758 en el área rural; Manabí con 1.172.189 habitantes, de los cuales, 713.041 habitan las zonas urbanas, y 459.148 las zonas rurales.

- Entre Guayas, Pichincha y Manabí alcanzan una población de 6.591.815 habitantes, es decir el 54% de la población nacional. En Quito y Guayaquil habitan 2.991.657 personas que corresponden al 24% del total nacional.

- Las diez ciudades con mayor población: Guayaquil, Quito, Cuenca, Sto. Domingo de los Colorados, Machala, Manta, Portoviejo, Eloy Alfaro (Durán), Ambato y Riobamba suman una población de 4.827.474 habitantes, es decir tienen una población urbana que representa el 40% de la población total nacional.

- La región sierra con una población de 5.463.934, correspondiente al 45% de la población total nacional, la región costa con 5.989.543, el 49% de la población total del Ecuador, la región amazónica 546.602, el 4.52% de la población nacional y la región insular 18.555 habitantes, el 0.15% del total nacional poblacional.

- La cobertura de Servicios Básicos en los sectores urbano y rural según población por años Censales, con relación a la población nacional total, observamos que desde 1950 hasta el 2001 el porcentaje de población con disponibilidad de agua ha crecido del 2.28% al 12.63% en el sector urbano y del 1.53% en 1962 hasta el 8.27% en el sector rural. En cuanto a evacuación de aguas servidas (alcantarillado), en 1962 la población urbana servida con alcantarillado era del 5.19% y en el 2001 el 7.69% y en el sector rural 1.14% en 1962 y 1.05% en el 2001. El crecimiento de la disponibilidad de servicios tanto de agua potable, como de alcantarillado, lamentablemente es muy bajo y lo que es peor aún, la cobertura es completamente deficitaria.

- La demanda cuantitativa según Tipología por año Censal, nos indica que el tipo de vivienda "Rancho o Covacha" entre los censos de 1950 y 1962 la cantidad disminuye de 252.909 a 213.786; entre los censos de 1962 y 1974 el número aumenta de 213.786 a 336.413; entre los censos de 1974 y 1982 la cantidad disminuye ostensiblemente de 336.413 a 187.827 y entre los censos de 1982 y 1990 el número de "Ranchos o Covachas" disminuye de 187.827 a 166.429. De igual manera la tendencia se evidencia en las cantidades de Chozas.

- El tipo de vivienda “Mediagua” mantiene un crecimiento cuantitativo sostenido entre los censos de 1962, 1974, 1982 y 1990, lo que significaría que algunas familias sobre todo del sector rural hayan mejorado las condiciones de sus viviendas pasando de habitar en “Rancho o Covacha” a “Mediagua”.

- En lo que se refiere al tipo de vivienda denominado “Cuarto”, los datos censales de 1974, 1982 y 1990, reflejan un rango similar, lo que en mi criterio significa que quienes habitan en ese tipo de vivienda que se lo utiliza sobre todo en el sector urbano, no han mejorado sus condiciones de vida trasladándose a habitar en una vivienda de mejores condiciones.

- El tipo de vivienda “Departamento”, cuyos datos de igual manera se los obtienen en los censos de 1974, 1982 y 1990, denota un crecimiento significativo sobre todo en la década de los setenta al pasar de 110.126 unidades a 162.025, con un incremento de 51.899 departamentos que corresponde a 47.12%, y entre 1982 y 1990 aumentan 20.368 unidades, lo que significa un incremento del 12.57%. Esto se debe a que en dicha década el gobierno militar de entonces emprendió en la construcción de edificios de departamentos como alternativa a la vivienda de interés social.

- Las unidades habitacionales denominadas “Casas” en la sierra y “Villas” en la costa, son el tipo de vivienda que mayor preferencia tiene entre los demandantes, por lo tanto, como podemos observar de acuerdo a los datos de los censos de 1950 a 1990, el crecimiento del número de unidades de este tipo es en el mismo rango entre los censos de 1950 y 1974, pero entre el censo de 1974 y el de 1982 el incremento de este tipo de vivienda se aumenta en 590.206 unidades, lo que significa un 141.27% más, y entre el censo de 1982 y el de 1990 el número de “Casas” aumenta en 512.478 unidades incrementándose en 50.84%.

- La demanda cualitativa de Servicios por año Censal, indica los porcentajes de incremento en la disponibilidad general de servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica a nivel nacional con relación a la población total nacional, observándose que los porcentajes de población servida son muy bajos, lo que demuestra que a pesar de los esfuerzos que algunos municipios y consejos provinciales, así como el gobierno central realizan, no se puede decir que la población cuente con niveles de satisfacción de servicios básicos aceptables, siendo más crítica la situación de los sectores rurales, lo que afecta la salud de los habitantes sobre todo en las enfermedades del aparato digestivo y en el apareamiento constante, sobre todo en la costa de enfermedades de la piel.

- Así mismo, la demanda cuantitativa según tipología de vivienda por provincias de acuerdo a los datos del Censo de 1990, indica que de las diferentes tipologías existen 2.290.741 viviendas para una población de 9.577.568 habitantes, lo que significa que si para ese año la composición familiar era de cinco miembros por familia de promedio, no existía déficit habitacional cuantitativo. Lo que si existía y se ha venido incrementando en la última década es el déficit por crecimiento demográfico, condiciones físicas de las viviendas (reposición), y por carencia de servicios básicos y saneamiento ambiental. Una construcción no puede ser calificada como vivienda, si no cuenta con los servicios básicos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de la familia.

- La demanda cuantitativa de servicios por provincias de acuerdo a datos del Censo de 1990, refleja que la cobertura de servicios básicos de agua, alcantarillado y energía eléctrica son porcentualmente muy bajos en todas las provincias, lo que pone en riesgo a la población sobre todo de los barrios marginales de las ciudades en especial de las más pobladas como Quito y Guayaquil, que son aquellas urbes que han absorbido

mayoritariamente la migración campo-ciudad por efecto de proporcionar mayores posibilidades de trabajo a los migrantes.

- Lamentablemente las municipalidades de la mayoría de ciudades no han previsto en sus planes de expansión urbana las zonas más idóneas para el desarrollo de nuevas urbanizaciones sobre todo populares, que puedan contar con el abastecimiento de los servicios básicos necesarios para satisfacer el crecimiento, aún que sea mediante el proceso de urbanización progresiva, la misma que facilita y asegura la disponibilidad de servicios por etapas en un plazo de 10 años.

- El patrimonio habitacional del Ecuador según años censales por provincias, demuestra que en el año 1962 el número de viviendas urbanas era de 305.905 y el de rurales 570.260, existiendo 264.354 viviendas rurales más que urbanas, esto es congruente con la población que así mismo, en dicho año la población urbana era de 1.612.346 habitantes y la rural de 2.872.661, es decir 1.260.315 habitantes más.

- En el año de 1974 en el sector urbano había 527.320 viviendas y en el sector rural 846.614, lo que significa que en el sector rural habían 319.294 viviendas más, para una población de 2.696.722 habitantes en el sector urbano y 3.822.988 en el sector rural, con una diferencia de 1.126.266 más en el sector rural.

- En el año 1982 en el sector urbano había 787.214 viviendas en el sector urbano y 789.227 viviendas en el sector rural, con una diferencia de 2.013 viviendas más en el sector rural, pero casi se había equiparado el número de viviendas en los dos sectores para una población de 4.157.306 habitantes en el sector urbano y 3.981.668 en el sector rural, es decir que para ese año prácticamente el número de habitantes en los sectores urbanos y rurales se había igualado, y por primera vez el número

de habitantes del sector urbano superaba al sector rural en 175.638 habitantes.

- En 1990 la población urbana era de 5.325.666 habitantes y la rural de 4.245.871, existiendo 1.079.795 habitantes más en las ciudades. El número de viviendas en 1990 en las ciudades era de 1.148.342 y en el sector rural 860.313, existiendo 288.029 más en las ciudades que en el campo. En 8 años se había incrementado en las ciudades 1.168.360 habitantes y 361.128 viviendas la mayoría de las cuales según hemos visto en los cuadros de disponibilidad de servicios no cuentan con servicios básicos, generándose los cinturones de miseria.

- En el 2001 según los datos preliminares del censo, la población total del país es de 11.090.804, de los cuales, en el sector urbano existen 7.372.528 habitantes y en el sector rural 4.718.276, lo que significa que en el sector urbano viven 2.654.252 personas más, y el número de viviendas en el sector urbano es de 2.482.647 y en el sector rural 990.044 viviendas, existiendo por lo tanto 1.492.603 viviendas más en el sector urbano que en rural. En 11 años se han incrementado 2.046.862 habitantes en las ciudades y 1.334.305 viviendas, en la mayoría sin servicios.

Con estos antecedentes y en base a los datos históricos censales, se debe concluir que las políticas en los diversos campos de acción que un Estado debe delinear no deben ser en base a normas inamovibles, inflexibles y doctrinariamente exclusivas, sino más bien propuestas que constituyan guías generales que tracen vías de posibles soluciones, señalando los aspectos que sean considerados críticos y que demandan especial interés su estudio y tratamiento.

- En la mayoría de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, los estudios realizados de la problemática de la vivienda en

general, generan apreciaciones nada optimistas, puesto que en la mayoría de los casos, el problema lejos de encontrar una mejoría, parece que permanentemente se acrecienta. Cuando esta sensación es confirmada mediante los estudios de los diversos aspectos que envuelven al sector habitacional, se llega a la conclusión de que los factores que agudizan el problema no han sido tratados a profundidad y por lo tanto continúan influyendo, o posiblemente por que las acciones ejercidas no han generado efectos suficientemente significativos para anular o minimizar la causa.

- A consecuencia de la postergación en la inversión social en vivienda, su mejoramiento, especialmente la dirigida a las capas de menores ingresos, no siempre han ido paralelamente con el desarrollo económico de los países, lo que ha determinado que en los aspectos de número y calidad, la situación vaya empeorando.

- Para tratar de dar una solución al problema, no solo se debe establecer medios para aumentar la construcción masiva de viviendas, mediante el estímulo a la actividad de la construcción de viviendas nuevas, sino se debe atender de manera más intensiva al mejoramiento de las existentes tanto de su aspecto físico, como de la dotación de servicios básicos y en la generación de espacios urbanos más humanos y menos traumáticos que permitan una mejor interrelación social y el desenvolvimiento armónico del hombre con la naturaleza.

- La política de vivienda debe ser política de Estado, es decir permanente en el tiempo en lo referente a los grandes aspectos generales que se refieren a temas trascendentales que atañen a la universalidad de la necesidad; debe estar constituida por un conjunto de decisiones, con fuerza de ley, dirigidas a establecer las metas del país en lo que se refiere a la generación de unidades habitacionales para la población, a la consecución de medios para alcanzarlas y ha establecer la indispensable

coordinación entre los sectores públicos y privados que coadyuvan para generar la oferta de vivienda.

- El establecimiento de una política de vivienda debe transmitir al país la concepción global que tiene el gobierno de la problemática del sector, sus derivaciones y vinculaciones con los diversos problemas nacionales, los objetivos sociales que se aspira conseguir y los medios, elementos y recursos humanos, materiales y económicos que han de aportar, dejando de lado las coyunturas políticas y la predestinación de hombres para llevar a cabo las acciones.

- A efectos de formular una política de vivienda es necesario el estudio y conocimiento de los antecedentes que permitan establecer el grado del problema, su crecimiento en el mediano plazo y los recursos de todo orden que se necesitan y se disponen, cuyo aprovechamiento racional permitan su solución y su control en el futuro.

- Es sumamente importante el profundo análisis del problema que permita conocer las causas inmediatas, con el objeto de arbitrar medidas y acciones que tiendan a corregir, disminuir o anular los efectos de los factores de alteración y la adopción de medidas integrales que tengan efectos sobre el conjunto y no sobre agentes aislados.

- Las políticas de vivienda que el gobierno diseña deben ser lo suficientemente dinámicas para permitir atender el cambio permanente de los factores que inciden en la actividad, factores sociales, económicos y tecnológicos entre otros, para evitar que se conviertan en normativas anquilosadas en poco tiempo, tornándose en nuevos obstáculos que impidan la solución del problema.

- A fin de aportar a la condición de dinamismo, las políticas deben ser generales, y que sus objetivos involucren la universalidad del problema a resolverse, enmarcado en las diversas circunstancias,

propiciando las normativas necesarias que deban ser aplicadas en casos particulares, como generales.

- El desarrollo de programas masivos de vivienda es un factor positivo en la actividad económica, la construcción es una actividad multiplicadora de generación de mano de obra y reactivación económica.

- La política de gobierno en el campo de la vivienda, debe establecer claramente las responsabilidades y competencias de los sectores público y privado, del gobierno central, de los gobiernos seccionales y de las instituciones. Tratando de lograr una coordinación e integración que impida la superposición de funciones, competencias y acciones.

- La política debe responder a las necesidades y aspiraciones que se vayan generando debido a la masiva migración del campo a las ciudades y la incorporación de sectores que pertenecían a la clase media, que por efecto de la crisis económica, han descendido a engrosar los estratos con ingresos bajos, lo que genera una insatisfacción social que puede fácilmente desencadenar convulsiones que afecten aún más la gobernabilidad y la democracia.

- Teniendo el problema de la vivienda un basamento social, se debe realizar un análisis de la situación para determinar los sectores de la sociedad que más afectados están por el problema, las tendencias de crecimiento de la población, la orientación de los movimientos demográficos y la movilidad vertical en la pirámide social. En base a estos estudios, se deberá determinar los sectores a los que se priorizaran y se darán preferencia directamente mediante acciones del sector público que deben atender el problema e indirectamente por medio del sector privado, el cual deberá contar con los suficientes estímulos gubernamentales, para de esta manera lograr una mejor distribución de la riqueza, mayor acceso

a la oferta de acuerdo a las expectativas de la población, la satisfacción de las necesidades y una mejor integridad nacional.

- El subsidio es un sistema frecuentemente utilizado en la mayoría de países, desarrollados o no, la principal finalidad es la de equilibrar los ingresos familiares con el costo de la vivienda, estimulando de esta manera su adquisición y el crecimiento de la oferta. Es una manera que tiene el Estado de mejorar la distribución de la riqueza, mediante subsidios indirectos, como financiamiento a largos plazos, interés preferencial, asesoramiento técnico; y subsidios directos que son la donación de la totalidad o parte de la vivienda mediante la entrega de dinero o materiales, como el caso del “Bono para la Vivienda” que entrega el gobierno nacional en base a un crédito internacional.

- Un mercado en creciente y constante aumento y, con ascendentes estándares de calidad y con eficiencia y productividad es el mejor estímulo para la innovación en el ámbito industrial, generando un mercado dinámico en el que la competencia esté regulada mediante la oferta de viviendas de mejores características a menor precio. Lo contrario es un mercado estancado que no proporciona seguridad para el inversionista, ni incentivos para generar nuevos productos o nuevos sistemas operativos. Es necesario industrializar la vivienda mediante políticas que aseguren un flujo financiero suficiente para mantener un incremento constante en la oferta de vivienda.

- Es indiscutible lo que la realidad nos dice, las estructuras en un país como formas institucionalizadas que rigen la organización y el control social, están relacionadas con la propiedad, con el uso y el mercado de la tierra tanto en el área urbana, como en la rural, con la urbanización y la vivienda. Considerada la tierra como recurso estratégico, la necesidad de estructurar planes con los cuales se pretenda satisfacer las necesidades habitacionales de la población en el corto y mediano plazo, puede

encontrar un obstáculo serio el no tener potestad legal para controlar el mercado de la tierra, lo que genera su encarecimiento, escasez, especulación, tornando casi imposible el emprender en programas habitacionales que tengan una relación razonable entre el costo de la vivienda y el valor de la tierra en la que está edificada.

- La disponibilidad de las tierras y su ubicación son condicionantes fijos, frente a esta realidad, el incremento de la demanda puede ser cubierto exclusivamente por la densificación del uso de tierras con servicios o con la incorporación a las ciudades de tierras no desarrolladas todavía.

- Uno de los problemas que enfrenta el desarrollo de la urbanización para atender la demanda de vivienda, es que los estados en lo que se refiere a vivienda social no tienen reservas de tierras o teniéndolo no en cantidades suficientes para atender la demanda del crecimiento de las ciudades, además que cuando de desarrollarlas se trata, no reciben el uso urbano adecuado.

- La propiedad de la tierra predominantemente privada necesariamente produce escasez, de ahí que la política de tierras guarda relación con el enfrentamiento teórico de la propiedad privada frente a la propiedad colectiva, esta última determina la vida colectiva que de alguna manera limita y controla el derecho del individuo sobre lo que le pertenece, en este caso la tierra, debiendo imponerse necesariamente una clara relación entre propiedad y uso, en la cual se encuentran dos tendencias predominantes: propiedad colectiva y garantía de uso; y propiedad privada y uso controlado.

- Los municipios como entidades normativas de la convivencia comunitaria, si bien son entidades con centurias de existencia, únicamente a partir de la década de los cuarenta inician la planificación de

las ciudades mediante el estudio de los “planes reguladores” en esos años únicamente para las ciudades de Quito y Guayaquil, con el objetivo de racionalizar y organizar el inusitado crecimiento urbano, para lo cual dictan normas de uso del suelo.

- Si bien es de apreciar que algunos municipios grandes se han esforzado por incorporar a su actividad estudios de planificación y de sistemas catastrales urbanos mediante el desarrollo de múltiples metodologías, ante la inexistencia de instrumentos técnicos que homogenicen en forma diferenciada la planificación local en el país, solo hasta la década de los noventa unos 40 municipios habían iniciado estudios de planificación y de catastros.

- Los consejos provinciales como entidades seccionales autónomas, tienen fines específicos que la Ley les otorga en su calidad instituciones de derecho público, representante de la provincia, cuya misión fundamental es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales. Tiene capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la circunscripción territorial de la provincia, dentro del ámbito que la ley determina y en la forma y condiciones que establece la Constitución.

- Las cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda, como instituciones del sector privado de acuerdo a la Ley de Cooperativas vigente, tienen la responsabilidad de velar por los intereses de los asociados y realizar todas las acciones que sean necesarias de acuerdo a la Ley, para la consecución de los objetivos que constaren en el plan de acción que deben preparar, en función de las metas que se hayan establecido.

- Lamentablemente el sistema cooperativo, si bien tuvo un auge en la década de los ochenta, no siempre cumplió con el espíritu que debe impulsar su acción, la suma de recursos y capacidades para beneficio de todos sus cooperados y tratar de compensar las deficiencias del sector público en lo que se refiere a la dotación de vivienda.

- El sector privado ha sido siempre el brazo de apoyo del sector estatal en la consecución de los fines que por ley debe alcanzar en lo que a cobertura de vivienda de interés social se refiere.

- Hasta antes de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el sector privado participaba como constructor bajo contrato de los programas de vivienda que la Junta Nacional de la Vivienda planificaba y que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda financiaba.

Con el cambio de rol de los organismos estatales del sector habitacional, por el cual el Ministerio de la vivienda es el ente facilitador del sector privado para que sea este, el que emprenda en los programas habitacionales que ayuden a solucionar el déficit de vivienda en el sector social, y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como banca de segundo piso que financia la construcción de los planes de vivienda que el sector privado impulsa, mediante un crédito concedido a través de las instituciones financieras calificadas: bancos, financieras y mutualistas, el sector privado es en quien en definitiva descansa gran parte de la responsabilidad social de atender la demanda de vivienda social, contando con la obligación del sector público de facilitar los medios necesarios para el éxito de la gestión.

- Persisten algunos problemas que no permiten que la nueva política estatal en el campo de la vivienda arroje los resultados que deben esperarse.

- Los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos, como entes clasistas, siempre han estado preocupados de los problemas que afectan a las actividades que sus miembros desempeñan, no solo en lo que se refiere a la posibilidad de lograr un sustento personal de los profesionales, sino además en lo que se refiere al aporte social de los gremios en procura de coadyuvar a la solución de los problemas que en todos los campos aquejan al país, en especial en el sector de la construcción y dentro de ella al campo de la vivienda y los servicios básicos.

- El sector social o aquel que se lo denomina la sociedad civil, en estos últimos tiempos y con las reformas legales que se han efectuado en todos los ámbitos, tiene un importantísimo rol en el desarrollo, pues se constituye en actor principal de las políticas que han adoptarse para la generación de planes provinciales, sectoriales y nacionales para la satisfacción de las necesidades de la población.

- Los organismos internacionales y multinacionales de asistencia forman parte de la denominada Cooperación Internacional, que tiene como misión fundamental la ayuda a los países de menor capacidad económica, como una manera de disminuir la brecha entre países ricos y pobres.

- La oferta habitacional del país está constituida por la suma de las unidades de vivienda construidas por el sector público y por el sector privado en un período determinado y debería tender a cubrir el déficit habitacional acumulado, nuevo por crecimiento poblacional, por conformación de nuevas familias, por reposición y por mejoramiento, tanto en el sector urbano, como en el sector rural.

- Los limitados recursos que tiene el país, que en general afectan especialmente a las clases sociales de menores ingresos debido a que el

sector público no puede atender suficientemente a la demanda en lo que se refiere a la vivienda de interés social, y el sector privado por la situación económica por la que el país ha atravesado las últimas décadas, tampoco tiene la capacidad para generar a precios razonables y en la cuantía necesaria vivienda para cubrir la demanda de los sectores medios, ha determinado que el déficit de vivienda se incremente en un monto que difícilmente se puede establecer de manera fehaciente, debido a que, como en todas las actividades generalmente las estadísticas no son debidamente llevadas y si a eso sumamos el prurito de los sectores sociales y políticos de magnificar las deficiencias del estado y en general de la sociedad, difícilmente se puede llegar a determinar índices que reflejen con un normal porcentaje de aproximación, tanto la demanda, como la oferta de vivienda nacional.

- La información sobre oferta de vivienda anual que según el INEC como fuente, de acuerdo a los permisos de construcción concedidos, contrastan significativamente con la estimación del documento del MIDUVI que estima que el sector formal aporta aproximadamente con unas 28.000 unidades de vivienda anualmente, lo que significa que no se puede contar con datos que otorguen una confiabilidad a los estudios de relación entre la oferta y la demanda. Lo que si se puede notar es que en el año 2000 la reactivación de la construcción alcanzó un incremento del 37.32%, lo que aumenta la oferta de vivienda y por lo tanto el déficit cuantitativo tiende a bajar y con seguridad el 2002 en mayor proporción debido al crecimiento sostenido del sector de la construcción que se evidencia, a pesar de que no se dispongan todavía de datos al respecto.

- El sector público en el documento “Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico”, actualizado a septiembre del 2001, dice: “el tema del déficit habitacional ha sido objeto de variados estudios e investigaciones y las cifras sobre su magnitud son dispares y algunas veces manejadas con intenciones y criterios

coyunturales. Las limitaciones en los sistemas de información, que carecen de procedimientos sistemáticos de registro e inventario contribuyen a introducir confusión en las cifras”, recomendando que para analizar el tema es necesario precisar los siguientes elementos:

- Las últimas cifras oficiales que se dispone sobre la situación del sector habitacional son las provenientes del V Censo de Población y VI de Vivienda, llevados a cabo en 1990, Con posterioridad se han efectuado estimaciones y proyecciones diversas, pero no hay seguridad sobre su fiabilidad y certeza.

- La diversidad de estándares que se utilizan para calificar la condición deficitaria de la vivienda.

- Si se sitúa la situación actual de la vivienda en el contexto de los patrones vigentes del procesos de urbanización y marginalidad urbana, se puede caracterizar el “déficit” y vislumbrar las prioridades de atención para mitigarlo, que sustenten las líneas de acción y las estrategias para el desarrollo del sector en los próximos años. En líneas generales la situación de las carencias habitacionales del Ecuador es la siguiente:

- El déficit es fundamentalmente cualitativo, es decir la mayor parte de su solución se encuentra en el mejoramiento físico de las unidades existentes, en la ampliación de las unidades habitacionales, para atacar el hacinamiento y en la extensión de la cobertura de los servicios básicos, especialmente en las áreas urbano-marginales y rurales.

- El déficit es más significativo en las áreas urbanas. La tendencia del crecimiento poblacional, caracterizada por su lentitud en las áreas rurales, provoca que, en los próximos años, se requiera una vivienda nueva en el campo por cada 6 en las ciudades.

## **7. RECOMENDACIONES**

Los lineamientos en lo que se refieren a vivienda deben ser lo suficientemente flexibles que permitan atender adecuadamente las diferentes situaciones que deben solucionarse mediante la mayor o menor aplicación de esfuerzos con énfasis en uno u otro de los aspectos tanto tecnológicos como financieros que están determinados irremediamente por la realidad general de cada país. Posiblemente en unos el problema mayor sea el alto déficit acumulado que se acrecienta debido a altas tasas de crecimiento demográfico, aún que el índice en la mayoría de países ha bajado, pero que en todo caso demanda la necesidad de construir en forma sostenida y en porcentaje ascendente de unidades habitacionales que permitan equilibrar la oferta y demanda global, que permita la solución del problema de la vivienda en una de sus aristas, la numérica, y que estén al alcance, sin hipotecar su bienestar en mayor grado de amplios sectores de la población.

Las acciones que se deberían arbitrar para conseguir mejores resultados, entre otras son:

- Incentivos del estado a la iniciativa del sector privado.
- Estímulos a la industrialización y prefabricación de viviendas.
- La producción masiva de unidades de varias tipologías.
- Subsidio estatal en la medida de las posibilidades económicas del país para la renovación urbana, tendiente a mejorar o reemplazar las edificaciones vetustas e insalubres denominados “conventillos” y que se encuentran en la mayoría de ciudades grandes y medianas.
- La dotación de servicios básicos a sectores habitacionales que carecen de ellos.

- Una política adecuada y efectiva de generación de tierras destinadas a desarrollos habitacionales, que detenga la especulación y la posesión indeterminada de “terrenos de engorde”.

- Una mejor organización del sector de la construcción para encaminar estrategias sustentadas en la técnica y con alternativas de financiamiento para presentar posibilidades de solución, tanto al sector público como al privado.

- El ODEPLAN debe tener en cuenta para el Plan Nacional de Desarrollo, que la política habitacional no puede ser concebida como la compilación codificada de una serie de medidas de carácter legal de autoridades en los diferentes niveles administrativos central y seccional, debe ser un conjunto de medidas debidamente estudiadas que tengan potestad legal, relacionadas con aspectos físicos, económicos, sociales, tecnológicos y político-administrativos adoptadas por las autoridades competentes dentro de su respectivo ámbito de influencia y dirigidas a:

- Propiciar y auspiciar la investigación técnica, científica y económica en el sector público, pero en especial en el privado, dirigida a suministrar medios e instrumentos operativos para alcanzar los objetivos establecidos por la política integral.

- Armonizar los estándares de la vivienda a las condiciones generales del medio ambiente, en atención a los niveles deseables de confort y comodidad, englobado en un concepto dinámico de cambio.

- Aportar al ordenamiento y normalización de las mutantes tendencias de cambio ecológico-demográfico resultantes del permanente procesos de urbanización, entendiendo al medio urbano como el hábitat de la sociedad.

- Tratar de solucionar el problema de los sectores sociales que en condiciones normales del mercado de oferta de vivienda no tienen capacidad para solucionarlo con los medios propios que disponen.
- Propender al incremento de la oferta habitacional para tratar de conseguir un ritmo de crecimiento de la oferta acorde con la demanda ocasionada por el crecimiento poblacional, migración interna, mejoramiento y reposición.
- Tender a equiparar los costos de la vivienda con la capacidad económica de la familia que determina el porcentaje que debe destinarse a su adquisición, sin afectar la atención a otras necesidades básicas como alimentación, salud, educación, etc.
- La descentralización deberá ser entendida como la transferencia o delegación de competencias administrativas establecidas en la ley, desde la administración central a las entidades regionales, provinciales o municipales que tienen personería jurídica de derecho público.
- Las acciones deben ser desarrolladas con eficiencia mediante la capacidad de optimizar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros para cumplir los objetivos en menor tiempo y con menor costo.
- Así mismo se enfatizará en la eficacia, es decir en la producción, entrega y retribución del bien o servicio, en cantidad y calidad que satisfagan las necesidades personales, familiares y de la población, en forma continua a los precios determinados por el mercado.
- En todo este proceso, la transparencia debe ser una condición básica que se ciña a reglas claras conocidas por todos,

acciones permanentemente abiertas al conocimiento y evaluación por parte de todos los actores, incluidas las autoridades.

- La subsidiaridad como la acción de suplir, concurrir o complementar, por parte del estado a la capacidad e iniciativa privada y a los gobiernos y entidades seccionales con recursos o acciones para el cumplimiento de los objetivos de la entidad descentralizada.

- En el camino de la modernización del Estado, hay que tener muy claro algunos conceptos como el de privatización, que es el traspaso a manos particulares de los derechos de propiedad de los activos fijos o de títulos-valores del Estado o entes públicos con patrimonio propio o empresas públicas. Puede estar vinculado al traspaso de activos y pasivos afectados a un servicio público junto con la obligación de continuar la provisión del servicio.

- También el de concesión que implica el modo de delegar o ceder temporalmente personas jurídicas y otras organizaciones sociales debidamente calificadas, la administración de servicios públicos, en condiciones acordadas y con sujeción al régimen jurídico general o especial, según el caso, por tiempo definido.

- La autogestión, que es la capacidad de realizar las cosas por sí mismo, sin recurrir a ayudas externas o intermediarios, mediante la administración de una actividad económica o social, pública o privada, con la capacidad, tecnología y recursos propios de la organización.

- El autofinanciamiento es la posibilidad de obtener los recursos monetarios suficientes para sostener continuamente los costos de operación y mantenimiento de una actividad, la reposición de sus activos y su ampliación.

- El MIDUVI debe tomar muy en cuenta que otro antecedente que debe ser analizado sin exclusión es el conocimiento real de la situación siempre actual, el cual proporciona datos como magnitud, distribución territorial o geográfica, distribución social, lo que facilita conocer la situación y su derivación a mediano y largo plazo, dando la oportunidad de arbitrar medidas oportunas, que faciliten la reformulación de políticas o la adopción de nuevas que se adapten mejor a las condiciones vislumbradas a futuro evitando la improvisación y la adopción de soluciones emergentes.

- También debe ponerse mucho interés en la evaluación permanente de los organismos inmersos en el problema y que tienen que ver con la planificación, financiamiento, construcción y venta de viviendas, pues este patrimonio institucional es componente importante de los recursos disponibles con los que las políticas tratan de resolver la situación.

- Además, una vez establecidos los planes y programas por parte del gobierno central y las entidades regionales y provinciales, la sociedad civil está obligada a actuar en la acción fiscalizadora de los entes ejecutores, dotándole la ley, por medio del mecanismo de la “rendición de cuentas” los medios mediante los cuales pueden revocar el mandato a las autoridades que no cumplen a cabalidad con las responsabilidades que la sociedad les han impuesto.

- El establecimiento de políticas para el sector de la vivienda, como para cualquier otro sector, debe estar vinculado con los planes de desarrollo nacional y seccionales, que son el resultado de aspiraciones locales y regionales que implican directa o indirectamente a la vivienda.

- Las políticas generales deben ser emanadas del Estado, quien tienen la obligación de emitir las con el correspondiente respaldo legal que les otorgue obligatoriedad en su aplicación y que le facilite dirigir los

recursos que recauda por impuestos a inversiones sociales en los sectores de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento, así como obligar al sector privado a cumplirlas sin perjuicio de su normal interés de lucro, que de igual forma debería ser normado.

- Se debería propiciar programas de urbanización debidamente planificados que permitan la dotación de tierras a precios convenientes, con la progresiva posibilidad de dotación de servicios y la construcción de viviendas provisionales cuya transformación a viviendas definitivas sea estimulado mediante un programa especial de crédito en materiales, con el aporte técnico de los organismos estatales y la participación de la sociedad con la mano de obra para la construcción de su propia vivienda y para la dotación de servicios e infraestructura para la comunidad.

- En lo que respecta a subsidios, lo primordial en una política de subsidios es su escalonamiento, es decir que serán de mayor cuantía en los sectores sociales de menores ingresos y que deberán ir disminuyendo conforme se asciende en la escala de ingresos. De esta manera se cumple con la función de justicia social de mejor distribución de la riqueza.

- Podría extenderse el subsidio por intermedio de la entrega a instituciones de carácter público o privado sin fines de lucro como los municipios, consejos provinciales, etc. como una manera de incrementar la construcción de viviendas, mediante la entrega de una cantidad de dinero determinada por cada vivienda construida, lo que ayudaría a formar un fondo para dinamizar el proceso constructivo de unidades habitacionales.

- Ante la necesidad de generar un mercado dinámico de vivienda, tendiente a racionalizar su producción y una mayor productividad, las políticas financieras deben tener en cuenta que el mercado de capitales está expuesto constantemente al encarecimiento por el aumento de los

intereses o por su estaticidad en niveles altos, lo que no propicia la inversión extranjera y demanda con urgencia la disponibilidad de capitales nacionales mediante una política bien definida en este sentido.

Los mecanismos financieros deben estar dirigidos a:

- Mantener operativos y con ritmo creciente a los organismos estatales en los diferentes niveles político-administrativos.
  - Establecer y estimular el mercado de hipotecas.
  - Agilizar el mercado de capitales con intereses adecuados a la situación económica del país y destinados prioritariamente a la vivienda de interés social dentro de las prioridades establecidas.
  - Facilitar a las municipalidades y consejos provinciales la adquisición de tierras mediante los mecanismos establecidos en la ley, para propender al desarrollo urbano planificado.
  - Contribuir al crecimiento y modernización de la industria de materiales de construcción, con la finalidad de que presenten materiales alternativos a precios razonables.
  - Canalizar recursos provenientes de otras fuentes como prestaciones sociales, reservas legales de compañías de seguros, hacia el sector de la vivienda, desarrollo urbano y saneamiento.
  - Estimular y propiciar la participación del sector privado y de las familias con la intervención de las cooperativas de ahorro, mutualistas, mediante la ejecución de planes mixtos con segunda hipoteca y un estímulo financiero a las cooperativas.
- Los MUNICIPIOS y CONSEJOS PROVINCIALES, deben tener en cuenta que la tierra como recurso físico debe ser analizado dentro de la problemática de la expansión de las ciudades, resultado de la migración

incontenible de los habitantes rurales, que origina una marcada competencia por un terreno para habitar o para emprender en un negocio. Pero el problema radica en que las ciudades crecen más allá de la capacidad de los municipios para dotarla de servicios y en la incapacidad de mantener un control de uso racional de la tierra.

- La densificación del uso de la tierra puede acarrear problemas que generen altos costos sociales por la incapacidad de satisfacer los requerimientos de servicios, lo que con el tiempo pueden generar conflictos sociales que el propietario o el urbanizador no puede enfrentar y los traslada a los municipios, forzando a que los planes y proyectos de ampliación de servicios se ven alterados por la necesidad de satisfacer a sectores sociales que se asentaron en tierras que no estaban contempladas aún en el desarrollo o que estaban destinadas para otro uso futuro que no era la vivienda de acuerdo a los planes de expansión urbana municipales.

- En lo que se refiere a la tierra como bien económico, la propiedad privada y el uso controlado debería ser la tendencia más adecuada para tratar de solucionar de mejor manera y sin mayores traumas la demanda de espacio urbano por parte de quienes se han incorporado masivamente a las ciudades en estas últimas décadas.

- El principio de la solución al problema está en la aplicación de una legislación que se sustente en claros planteamientos ideológicos políticos que definan claramente las posiciones respecto al manejo y control del suelo por parte del Estado, para que los planes de desarrollo urbano puedan alcanzar los objetivos propuestos.

- Las políticas en este sentido deberían ser nacionales en lo que atañe a las formas de tenencia de la tierra, las limitaciones de propiedad, expropiación o declaratoria de utilidad pública. Los municipios y consejos

provinciales pueden establecer normas legales de uso, imponiendo limitaciones, ordenanzas de urbanización, que ordenen el crecimiento de las ciudades.

- Los objetivos que las políticas deben fijarse para ordenar el uso de la tierra y generar un mercado coherente con el desarrollo y las necesidades generales de las mayorías frente a la necesidad de solucionar su problema de vivienda, son entre otros:

- Estructurar un sistema de asentamientos humanos poblacionales, estratificado en centros urbanos grandes, intermedios y menores, que vincule el territorio ecuatoriano a una red urbana de asentamientos jerarquizados íntimamente vinculados al sector rural que contribuya a una distribución racional de la población.

- La organización planificada del territorio, reglamentando el uso del suelo, protegiendo el medio ambiente, los recursos naturales, en consideración a las variables de riesgos naturales para proteger a la población y reducir la vulnerabilidad de las obras e inversiones.

- Incentivar la participación ciudadana en un modelo descentralizado de gestión, fortaleciendo la capacidad de los municipios para fomentar el desarrollo urbano y asegurar la prestación de servicios.

- Tender a reducir el déficit habitacional tanto urbano como rural, generando condiciones que permitan a las familias de menores recursos el acceso a la vivienda o mejorar la actual, así como ayudar a la legalización de la propiedad de tierras.

- Realizar las acciones conducentes a lograr una mayor participación del sector privado en el financiamiento y construcción de planes de vivienda social y obras de saneamiento, mediante la suma de

esfuerzos con los del sector público, con el objeto de reactivar el sector de la construcción.

- Atender la demanda de servicios básicos actual y futura de la población, con énfasis en las zonas rurales para evitar la migración a las ciudades.

- Tratar de dotar de servicios a las zonas que los planes de desarrollo municipales determinan con vocación para vivienda.

- Considerar que el equipamiento de servicios debe relacionar eficientemente el costo que debe ser el mínimo en lo posible, con el máximo de ventajas individuales y sociales.

- Legislar eficientemente para lograr una distribución racional de la tierra.

- Una estrecha relación con la población, planes regionales, determinación de áreas para habitación, densificación de la población y renovación de áreas urbanas.

- Analizada la situación actual de la tierra y esbozados algunos objetivos de una política al respecto, se pueden colegir de manera general algunas acciones que pueden coadyuvar para garantizar en la medida de lo posible la disponibilidad de tierra para dedicarla al desarrollo de planes habitacionales que contribuyan a disminuir el déficit, entre otras, hay que enunciar las siguientes recomendaciones que el MIDUVI, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, los MUNICIPIOS y CONSEJOS PROVINCIALES, deberían integrar en las sus políticas algunas de ellas, entre otras:

- Establecer un estímulo al suministro de tierras que asegure las superficies necesarias para desarrollos inmediatos y futuros, mediante la generación de “bancos de tierra” con un horizonte de diez años, que

permita bajo una planificación a futuro disponer de áreas adecuadas y con servicios en los tiempos establecidos.

- Diseñar una política de desarrollo urbano debidamente estructurada con planes técnicamente diseñados que determinen exactamente las necesidades de tierra, los usos y el tiempo en que se requerirán.

- Estudiar detenidamente el impacto económico que podría tener la compra anticipada de tierras, en los costos financieros, la demanda de capitales a largo plazo y la inflación, lo que repercutiría fuertemente en el tiempo determinado para el uso del terreno, alterando la relación normal entre costo de la vivienda y valor del terreno, lo que podría desenfocar la dirección de programas que habiendo sido planificados para determinado estrato social, podrían terminar obligando a dirigirlo a otro más alto.

- Conceder estímulos directos a los propietarios para urbanizar sus tierras por medio de incentivos fiscales, disminuyendo los impuestos para los que lo hacen, e incrementándolos progresivamente para los que mantienen predios ociosos.

- Aplicación con justicia el impuesto a la plusvalía, que es una manera de revertir a la comunidad los beneficios que generan las inversiones del sector público en obras de interés colectivo.

- Debe limitarse la superficie que puede ostentar un propietario, de acuerdo a un concienzudo estudio de usos y el tiempo en que deberá entrar en uso productivo un predio.

- Ejercer la potestad de la expropiación como mecanismo legal que tiene el sector público para poner a disposición social propiedades que por su ubicación, pueden ayudar a la solución de las

necesidades comunales entre otras de vivienda. Este medio está limitado por las escasas disponibilidades económicas de los municipios, lo cual se podría solucionar mediante el pago con bonos a largo plazo que podrían ser emitidos.

- Deben consolidarse los sistemas de subsidios directos y transparentes que posibiliten a las familias con menores ingresos, con capacidad de amortizar el valor de una vivienda digna, su acceso en base al ahorro y con complementación del crédito hipotecario.

- Debe convocarse a la empresa privada a participar decididamente en la planificación y desarrollo de programas de vivienda de interés social, mediante el mecanismo del refinanciamiento habitacional que es un sistema mediante el cual se otorga crédito por parte del BEV a través de las instituciones financieras calificadas del sistema nacional. Para asegurar los recursos se puede captarlos mediante la generación y emisión de valores y por el mercado de Títulos Hipotecarios (cédulas).

- La permanente acción del Estado para transformar los paradigmas de algunos sectores de la sociedad que siguen creyendo que los gobiernos están en la obligación de dotarles de todo cuanto necesita el ser humano para vivir con dignidad, sin recapacitar de que el Estado ha evolucionado, sigue cambiando o al menos tratando de cambiar de acuerdo a las ideas de los dirigentes políticos de turno, tratando de modernizar el estado y de hacerlo más ágil en los procesos que debe realizar para servir de mejor manera a los habitantes del país.

Para ello, el MIDUVI debe tener en cuenta en el diseño de la política nacional de vivienda, algunos aspectos importantes y que son determinantes:

- Debe priorizarse y encaminarse la intervención gubernamental hacia los sectores más desprotegidos en forma focalizada, promoviendo la activa participación de aquellos como corresponsables en la generación de bienes y servicios.

- Los actores sociales en una sociedad organizada, deben ser los principales responsables de la generación de los bienes y servicios indispensables para el desarrollo del individuo, en sujeción a las normas y sistemas que para ello defina el estado.

- El gobierno deberá intervenir en aquellas situaciones de excepción en las que la sociedad no intervenga o carezca de condiciones para hacerlo, en la provisión de bienes y servicios bajo el principio de subsidiaridad, constituyendo sus actividades acciones orientadoras, complementarias y concurrentes con las que desarrollen los entes particulares.

- Deberá realizarse en forma progresiva, sistemática y organizada el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos seccionales como a los agentes de la sociedad civil, en base a consensos básicos en lo que se refiere a responsabilidades, competencias y recursos que permitan ejercer las funciones y la prestación de servicios tanto en el área urbana como en la rural.

- El Estado deberá intervenir en forma transparente, justa y equitativa, debiendo ser sus acciones cuantificables y verificables por parte de la sociedad.

- La acción del Estado y sus gobiernos debe llevarse a cabo teniendo como marco conceptual la eficiencia y la eficacia, para optimizar el uso de los recursos que el Estado asigne al desarrollo de los asentamientos humanos, los cuales deben guardar relación con aquellos destinados a otros sectores sociales prioritarios.

- El Estado deberá considerar a la vivienda como un bien patrimonial, una inversión que demanda mucho esfuerzo y para la mayoría de ciudadanos, sobre todo para aquellos de sectores económicos bajos es indispensable contar con el aporte fruto del trabajo de todos sus miembros, la ayuda del Estado mediante un subsidio y el crédito.

- El Estado deberá intervenir en forma descentralizada para asegurar la accesibilidad a los servicios, propiciando la participación de la ciudadanía en función de criterios de cercanía a usuario, economías de escala y tecnología en base al principio de complementariedad, de igual manera considerando el principio de concurrencia, podrá, por medio del Gobierno Central participar temporalmente en las competencias definidas para otros niveles, cuando se vean imposibilitados de asumirlas directamente.

- El Estado propiciará la recuperación de los costos de producción de los servicios que permita su mantenimiento, reposición y ampliación.

- El ESTADO por intermedio de las instituciones y organismos de gobierno, para el diseño de las políticas debe tener en cuenta otros puntos que son importantes en cuanto se refiere a determinar líneas de acción sustentadas que permitan centrar de manera certera las políticas a seguirse, como son:

- Deberá tener claro que así como el modelo económico agro-exportador de principios del siglo pasado, el modelo de sustitución de importaciones de los sesenta, se agotaron y tuvieron que ser reemplazados por un modelo generado en base a los recursos petroleros, este, también puede hacer crisis y dejar al país sin posibilidades de sobrevivir, sobre todo en estos tiempos en que la globalización obliga a ser eficientes y eficaces y a producir competitivamente generando bienes y servicios con calidad y a menor costo, dejando de lado al Estado

centralizado que se preocupaba de todo y de todos y que concentraba todas las responsabilidades en una cúpula administrativa localizada en la capital con algunas delegaciones provinciales sin mayor autonomía que cuando debían tomar decisiones importantes necesariamente tenían que consultar, lo que producía retraso en el proceso y demora en la satisfacción de las necesidades de los grupos sociales.

- Deberá tener pleno conocimiento de que la economía a nivel mundial se ha internacionalizado a partir de la globalización y de la disponibilidad de mecanismos ultra sofisticados de comunicación que permite la interrelación de todas las actividades humanas en segundos gracias a los servicios informáticos y al internet. Los capitales han dejado de lado las limitaciones fronterizas, las transnacionales no tienen prácticamente ubicación real en un solo sitio del planeta, lo mismo pueden estar en Londres que en New York, con solo aplastar una tecla se pueden realizar grandes inversiones en la bolsa de Tokio como en la de Sao Paulo, se puede vender un automóvil en Caracas cuyo diseño es italiano, el motor es coreano, la carrocería alemana, el equipamiento interior mexicano, ensamblado en Francia y financiado por una transnacional asentada en EE.UU.

- Deberá tener un firme convencimiento de que el sector privado ha adquirido una dimensión casi insospechada, lo maneja casi todo y está capacitado para satisfacer todas las necesidades individuales y colectivas a nivel nacional e internacional, los bloques económicos se han integrado y se relacionan con una capacidad ilimitada de relación dominadora de los espacios que hasta hace poco el Estado tenía el monopolio, el concepto de soberanía se va transformando y el sector público en los países va cediendo el paso al sector privado, quedando únicamente como ente facilitador de los procesos productivos. Pero con la misma velocidad que ha ocurrido y siguen trastrocándose los papeles de la empresa privada y del Estado, no ha cambiado el concepto de Estado-

nación que tiene la sociedad y es por eso que los procesos de transformación sobre todo en los países en que la sociedad ha tenido una alta dependencia del Estado no caminan al ritmo que en los países desarrollados han cambiado de roles, eso retrasa la internacionalización de la economía de los países subdesarrollados y su incorporación plena a la globalización, generando temores frente a ella y anticipándose mentalmente a una dominación cuando las fronteras al comercio mundial se abran totalmente, lo que para América Latina sucederá en el 2005 con el ALCA.

- Otro de los procesos que el Estado debe tener muy en cuenta es el de urbanización, es decir, normar conscientemente mediante políticas claras y pragmáticas la ubicación y el crecimiento de los centros urbanos de manera que se adapten perfectamente al desarrollo económico y social de los países, creciendo con el menor número de traumas lo que facilitará a la sociedad el insertarse en el medio ambiente físico alterando lo menos posible el medio ambiente y cuidando el equilibrio ecológico de los sectores de influencia, además de cuidar los espacios destinados a la producción agropecuaria para explotar los recursos naturales de manera sustentable. Todo esto, si se logra normar mediante políticas interrelacionadas coherentemente, da como resultado un medio ambiente en el que el hombre puede vivir racionalmente y mejorar el desarrollo humano, es decir la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas en alto grado y de manera más congruente con el orden de la naturaleza.

- La Política de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico deberá estar enmarcada en la política de modernización del Estado, en tres aspectos fundamentales:

- Redefinición del papel del Estado y de las competencias públicas centrales y seccionales, reservándose en el nivel central las potestades normativas, de planificación y control.

- Transferencia de competencias y recursos a los niveles provincial y cantonal otorgándoles las facultades ejecutivas y operacionales.

- Redefinición de la relación entre el sector público, tanto a nivel central como seccional, con el sector privado y la sociedad civil organizada

- Para mejorar la capacidad de gestión de los municipios y de los consejos provinciales en las competencias y funciones que les atañen, deberían tomar las siguientes acciones:

- Que las relaciones entre la comunidad y las instituciones de gobierno sean centrales o seccionales, en este casos los municipios, se enmarquen en un ambiente en que la confianza y la cooperación mutua sean la tónica para el estudio de los problemas, la determinación de posibles soluciones, la fijación de objetivos, la estructuración de estrategias, la ejecución de las obras y el seguimiento conjunto para cumplir con el mandato constitucional de rendición de cuentas.

- Establecer directrices que en los aspectos administrativos y operativos les permitan dar un giro de 180 grados y se conviertan en organismos dotados de capacidad económica, operativa y técnica que les permita desempeñar las funciones que la ley correspondiente les impone.

- Una acción intensa y permanente para su fortalecimiento en todos los campos, teniendo en cuenta que los municipios son los centros naturales de la convivencia ciudadana y los organismos político-administrativos que norman la vida de la comunidad en sus jurisdicciones,

y deben propender con responsabilidad a la solución de sus problemas haciendo uso de sus recursos tanto técnicos y económicos, e incorporando aquellos que la comunidad debe aportar.

- Robustecer los nexos con la comunidad, mediante la acción responsable y honesta en la ejecución de los planes y programas con calidad y oportunidad.

- Integrarse de manera efectiva a la descentralización, como un mecanismo de mayor capacidad de gestión en la administración de los recursos y capacidades en beneficio de la colectividad. Descentralización que debe consistir en la no dependencia paternalista del poder central y en la no subyugación a un paternalismo seccional de los niveles inferiores de gestión como son las Juntas Parroquiales.

- Promover la participación efectiva de la sociedad civil en el estudio, tratamiento, priorización, soluciones y ejecución de los proyectos que solucionen las necesidades de la comunidad. Para ello se deben organizar Cabildos Populares que analicen bajo la coordinación de las autoridades municipales los problemas de la comunidad y sus posibles soluciones.

- Demandar mediante una acción concertada en la Asociación de Municipalidades al poder central para que el organismo correspondiente en este caso el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, dicte las políticas nacionales en temas territoriales, su desarrollo, ordenamiento y usos macro del suelo, lo que servirá como patrón para que cada municipio estudie y establezca las políticas en este campo que normen el desarrollo armónico de su jurisdicción en coordinación con la política nacional, basadas en la uniformidad de metodologías de recopilación, calificación y procesamiento de la información geográfica.

- Basada en la política nacional para el ordenamiento territorial, deben actualizarse las normas de urbanización, construcción, usos del suelo y gestión territorial, contenidas en las Ordenanzas Municipales existentes para ponerlas a tono con la nueva realidad sectorial y las necesidades actuales de la comunidad.

- Se debe tener muy en cuenta la situación de ilegalidad de los asentamientos urbanos informales, preocupándose por incorporarlos a la normalidad mediante políticas y programas de regularización.

- Capacitar al personal administrativo e integrar a la actividad diaria medios modernos de información y comunicación, para que la gestión sea ágil, eficiente y oportuna, a fin de que los usuarios sientan que están bien atendidos y presenten menos resistencias a colaborar con los cabildos.

- Fortalecer mediante la capacitación técnica a los funcionarios encargados de la planificación, el control y la gestión territoriales, dotando a los departamentos respectivos de los recursos técnicos y humanos necesarios para cumplir con las tareas específicas.

- A pesar de que en las leyes correspondientes están establecidas las competencias y los ámbitos de cada uno de los gobiernos seccionales y la subordinación frente a los organismos nacionales, existiendo todavía superposición de acciones y conflictos en la aplicación de normas en algunos aspectos, debería en coordinación con la Oficina de Planificación ODEPLAN y las Asociaciones de Municipalidades y de Consejos Provinciales, estructurarse un plan de capacitación y orientación respecto a determinación de normas, delimitación de competencias y sobre todo de colaboración sin intromisiones entre los diversos entes de desarrollo nacional, regional y local.

- A través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda, la Asociación de Municipalidades y la de Consejos Provinciales, deberían gestionar un programa integral de información territorial nacional y local para que los municipios y consejos provinciales puedan utilizar los catastros como fuente de información territorial en base a un sistema nacional permanentemente actualizado y abierto a los sectores público y privado sin restricción alguna.

- Las autoridades municipales deben otorgar la fuerza política necesaria a los planes y proyectos de planificación para el desarrollo territorial, generando disciplina y compromiso de los diferentes actores, con el objetivo de eliminar el escepticismo que la ciudadanía tiene respecto a la validez y eficacia de la planificación. Esto se logrará si las propias autoridades municipales evitan ejercer influencia para alterar los planes aprobados por el Concejo y que deberían llevarse a cabo sin ninguna influencia política o de la comunidad, una vez que han sido instrumentados con la propia participación de la ciudadanía.

- Los municipios deben emprender decididamente en un proceso serio de descentralización, dejando de lado los atavismos y capacitándose en todos los sentidos para desempeñar eficientemente las nuevas funciones y competencias que les sean transferidos por el gobierno central, a fin de que la ciudadanía en sus circunscripciones sean mejor y oportunamente atendida en sus necesidades, esto ayudará a consolidar la democracia y facilitará la gobernabilidad en todos los niveles.

- Es menester tender al fortalecimiento de los mecanismos que permitan la obtención de recursos propios, para lo cual se deben estudiar la aplicación de tablas tarifarias de uso y consumo de servicios que garanticen la recuperación de los costos de producción, operación y

mantenimiento, estudiando la posibilidad de establecer un sistema de subsidios directos para los sectores de menores ingresos.

- Se debe acordar con el gobierno central una reglamentación para efecto de la transferencia de recursos que la ley determina a los gobiernos seccionales, los cuales deben estar en proporción a las competencias delegadas.

- Deben ser revisados los criterios y procedimientos de acceso al crédito por parte de los municipios, que les asegure recursos en función de las tendencias de desarrollo urbano, de la capacidad de pago y su eficiencia financiera para proyectos de inversión, basados en el fortalecimiento de los sistemas de planificación y actualización de catastros.

- Estudiar y promover modelos urbanísticos tipos que se adapten de mejor manera a la realidad social y económica de la población y que puedan ser desarrolladas en determinado plazo de acuerdo a las capacidades de los adquirentes.

- En cuanto a la prestación de servicios: agua potable, alcantarillado y saneamiento, las municipalidades deberán propiciar la prestación de servicios eficientes y universales en sus jurisdicciones, mediante contratos de delegación a largo plazo, el financiamiento y la operación de servicios a empresas operadores independientes, públicas o privadas, debiendo reservarse las funciones de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales acordadas por medio de Comisiones de Regulación y Control. Determinar en coordinación con las Operadoras las tarifas que permitan la recuperación de la inversión y el mantenimiento y eventual ampliación del servicio, en base a las políticas nacionales tarifarias y a los subsidios.

- Deben además, trazar los planes necesarios para el mejoramiento y rehabilitación de los sistemas actuales de prestación de servicios, para asegurar a la población la continuidad del abastecimiento de agua potable.

- Las Cooperativas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, para cumplir su misión, deben requerir la ayuda de los organismos estatales que atienden el campo de la vivienda, actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

- El sector privado debe tener conciencia de su rol en la actividad habitacional, sobre todo ahora que el Estado ha trasladado en gran porcentaje la responsabilidad de llevar adelante el desarrollo del sector, actuar con responsabilidad e imaginación para elevar la oferta de vivienda a los niveles que el país necesita de acuerdo a la demanda cuantitativa y cualitativa, sin perder de vista su natural interés de beneficiarse dentro de los parámetros normales y pensando con sentido social.

- Los Colegios Profesionales deberían propiciar instancias de diálogo y de confrontación de ideas con el sector público para encontrar los caminos de solución más idóneos a los problemas que subsisten en los campos del desarrollo territorial, vivienda, servicios, toda vez que los profesionales en cada una de las especialidades son quienes están permanentemente analizando los procesos de diseño, financiamiento y ejecución de obras y su evaluación de eficiencia, para lo cual deberían establecerse comisiones permanentes entre profesionales del sector público y de los colegios profesionales que mantengan una agenda permanente de temas que deban ser tratados, con la finalidad de generar recomendaciones técnicas y políticas de acción para consideración y adopción por parte de las autoridades del sector público.

- Las Cámaras de la Construcción deben continuar con el papel fundamental de vigilar las políticas que el sector público establece en las diversas acciones en lo referente a obras públicas que para cubrir las necesidades de la población llevan a cabo, el gobierno central, los entes seccionales, regionales y especiales, coadyuvando mediante los estudios correspondientes a encontrar los mecanismos más idóneos que permitan su ejecución en mejores condiciones técnicas y económicas, con eficacia y eficiencia, lo que permitirá cubrir con mayor amplitud la demanda.

- Las Cámaras de la Construcción deberían ser los actores principales y nexos entre el sector público y la empresa privada generadora de materiales e insumos para la construcción, a fin de que se cree conciencia de que la empresa privada es un actor determinante en el logro de los objetivos del sector público en cuanto se refiere a la dotación de servicios públicos en mejores condiciones técnicas y económicas, debido a que la empresa privada es la productora de los elementos constructivos que se usan en la construcción de viviendas y en la generación de servicios.

- Los Institutos de Educación Superior deben ser los emporios de profesionales en todas las ramas y en especial de aquellas que están directamente relacionados con el campo del desarrollo urbano, vivienda y provisión de servicios, además de aquellos que se encargan del campo económico y de los estudios sociales, por que la solución de los problemas no son solamente inherentes a las técnicas de planificación urbanística, arquitectónica o las especialidades en la dotación de servicios, sino que tienen una relación directa y decisiva con las ciencias económicas, en lo que se refiere al diseño de políticas y la generación de mecanismos para el financiamiento de una actividad que demanda ingentes recursos de variado género, no solo para los planes de vivienda de interés social, sino de igual o mayor cuantía para aquellos dirigidos a los estratos socio-económicos medios y altos.

- El rol de las universidades y politécnicas es sumamente importante en la formación de los recursos humanos que tendrán la misión de atender eficientemente a las demandas de la población a través de las políticas, planes y programas del sector público y privado.

- La sociedad civil debe tomar conciencia de su responsabilidad constitucional y adquirir los conocimientos, destrezas y experiencias para que haga uso efectivo de esta potestad que le permite ser copartícipe de la gestión pública en su beneficio.

- En cuanto a la Cooperación Internacional, sería deseable que los gobiernos traten de hacer entender a los organismos internacionales y a los gobiernos de los países desarrollados, que la ayuda que nos prestan en las actuales condiciones, lejos de ser útil y efectiva, conlleva un condimento picante que permanentemente eleva la acidez de los pueblos y trastoca en animadversión, lo que pretendieron se convierta en agradecimiento.

### **7.1. Recomendaciones para un Plan de Rehabilitación de Viviendas existentes**

El MIDUVI y algunos municipios están atendiendo en base a los recursos que disponen la rehabilitación de edificaciones de vivienda en los sectores centrales de las ciudades, no obstante, es de recomendar que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y en general los Municipios emprendan en mayores planes de rehabilitación de viviendas existentes en los sectores urbano-marginales, como una acción decidida para atender el déficit cualitativo del sector habitacional, para ello, se establecen las siguientes recomendaciones generales:

- Los gobiernos deben formular programas de rehabilitación de viviendas en el marco de políticas más amplias de desarrollo urbano integral.

- Los gobiernos deben abstenerse de realizar obras de demolición en gran escala en las zonas centrales de las ciudades, limitando tales operaciones a las edificaciones que ya no puedan ser reparadas.

- Los gobiernos que, con el propósito de emprender programas de renovación urbana en las zonas centrales de las ciudades, pongan en vigor medidas legislativas para impedir que el sector privado realice obras de mejoramiento deben fijar un plazo para la elaboración de los planes de reordenación de las zonas.

- Al emprender los programas de rehabilitación de viviendas, los gobiernos deben tomar en cuenta la necesidad de preservar la trama social de la ciudad.

- Los gobiernos deben facultar a las administraciones provinciales y municipales para que realicen programas de rehabilitación ideando medidas preventivas y correctivas a nivel local.

- Los reglamentos de la construcción vigentes deben revisarse y modificarse en caso necesario a fin de velar por que sean adecuados para los trabajos de rehabilitación, teniendo presente la necesidad de formular proyectos abordables y prestando más atención a los valores funcionales y arquitectónicos de los edificios existentes.

- Los reglamentos, códigos y normas deben diversificarse para que sean compatibles con los niveles de costo de viviendas aceptables para los distintos grupos de ingresos.

- Los gobiernos deben reconsiderar los sistemas de control de alquileres con el fin de eliminar los factores disuasivos de la rehabilitación.

- Los gobiernos deben tomar medidas para estimular el desarrollo de las técnicas de rehabilitación en la industria de la construcción y mejorar el suministro de materiales y elementos apropiados.

- El concepto de la “capacidad de pago” debe sustituirse por el de la “voluntad de pago” como criterio para determinar las condiciones de financiación y asignación de fondos.
- Debe considerarse la adopción del principio de la recuperación total de gastos a fin de impedir el derroche y la utilización indebida de los recursos escasos.
- En caso necesario se considere la concesión de subvenciones cruzadas a fin de reducir el costo de rehabilitar las viviendas de bajo valor de uso en comparación con las de alto valor de uso.
- Los gobiernos y órganos locales deben analizar a fondo los defectos de las tasas de interés en la canalización de fondos para programas de vivienda y rehabilitación.
- Allí donde sea posible, en conexión con los programas de rehabilitación, deberán tomarse medidas para elevar el potencial de generación de ingreso.
- Al preparar y ejecutar los proyectos de rehabilitación, los gobiernos deben considerar la participación de los residentes como un componente esencial y ofrecer todas las oportunidades posibles para la formación de asociaciones comunitarias, asignándoles fondos en caso necesario.
- Los gobiernos deben iniciar pequeños proyectos experimentales antes de asignar recursos a programas mayores. Es preciso vigilar estos proyectos y evaluar la reacción del público a fin de velar por la máxima aceptación de la rehabilitación en las comunidades atendidas.
- Los gobiernos y las autoridades locales deben promover formas adecuadas de capacitación en el trabajo a fin de lograr la máxima movilización de recursos para los programas de rehabilitación de viviendas y su utilización óptima.

- La información, la experiencia y los resultados de la investigación sobre medidas preventivas y correctivas relacionadas con la rehabilitación y el mantenimiento y sobre problemas y políticas conexos deben ser compartidos intensificando la cooperación internacional en que intervienen las comisiones regionales, las organizaciones internacionales no gubernamentales y los contactos bilaterales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Carta de Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito - 1995
- Constitución Política de la República del Ecuador - 1998
- Desarrollo Urbano - Programa Nacional de Vivienda, México, primera reimpresión 1981
- Formulación y Ejecución de Políticas de Tierra para Vivienda y Desarrollo Urbano. Junta Nacional de la Vivienda, Quito–Ecuador, 1985.
- La Rehabilitación de las Viviendas Existentes – CNUAH–Habitat, Quito–Ecuador, 1982.
- Ley Trolebús I -2000
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada-1993.
- Nueva Ley de Seguridad Social, 2001.
- Ley de Régimen Municipal, 1971.
- Ley de Régimen Provincial, 2001
- Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito-Ecuador, versión actualizada, 2001.
- Vademecum del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, 1991

## **ANEXO 1**

CONSIDERANDOS DEL DECRETO No. 23 del 05 DE MAYO DE 1961, PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL No. 223, DEL 26 DE MAYO DE 1961 MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA.

JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA

Presidente Constitucional de la República,

Considerando:

Que uno de los problemas que más gravemente afectan a la mayoría de habitantes de la República, en la actualidad, es el de la escasez de viviendas, problema que ha adquirido caracteres especialmente agudos en las grandes ciudades;

Que dicho problema incide principalmente en las clases populares creando un clima de malestar social que puede acarrear graves proyecciones;

Que es urgente adoptar medidas encaminadas a la solución de este problema, en forma inmediata, sin perjuicio de los pasos que puedan darse posteriormente para completar la acción del Estado, conforme a planes y programas que han de cumplirse por etapas;

Que entre esas medidas de aplicación inmediata, se hace imprescindible la creación de una entidad bancaria cuya finalidad primordial sea la de promover y facilitar la construcción de viviendas baratas, y también la creación de instituciones mutualistas de ahorro y préstamos que, al mismo tiempo, que estimulan el esfuerzo individual, deben trabajar armónicamente con el Banco, para la mejor obtención de las finalidades que persiguen;

Que el H. Consejo Nacional de Economía ha dado su dictamen favorable mediante Oficio No. 64-P de 13 de Mayo de 1961; y,

En uso de la facultad que le concede el Art. 30 de la Constitución de la República,

Decreta:

La siguiente Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda:

## TITULO I

### DEL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

#### CAPÍTULO I

##### Constitución , Domicilio, Duración y Finalidades

Art. 1º.- Créase el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, como Institución de derecho privado con finalidad social y pública y con personería jurídica, Banco que se regirá por las disposiciones de este Decreto, por la Ley General de Bancos, en lo que no se opusieren a las anteriores y por los Estatutos y reglamentos que expidiere la Junta General de Accionistas.

La duración del Banco será indefinida y su domicilio será la ciudad de Quito, pudiendo establecer sucursales y agencias en cualquier otro lugar de la República a Juicio de la Junta General de Accionistas.

Art. 2º.- Las finalidades del Banco Ecuatoriano de la Vivienda son:

- c) Desarrollar una política tendiente a la solución de la vivienda urbana y rural, mediante la acumulación y provisión de los fondos destinados a la construcción y mejora de la vivienda barata.

- d) Realizar programas de construcción de vivienda barata que comprendan los aspectos financieros, sociales y técnicos, los mismos que deberán ser aprobados por el Ministerio de Previsión Social y Trabajo antes de elvarse a ejecución; y,
- e) Promover y estimular la fundación de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, a las que se refiere el Título II, llevar el Registro de las mismas, inspeccionarlas, y, en caso necesario, solicitar su liquidación al Ministerio de Previsión Social.

### NORMAS BASICAS DEL BEV

#### A.- LEY ESPECIAL, SUS REFORMAS Y OTROS DECRETOS CONEXOS

Res. SB 73-354, 22 de Abril de 1975

Codificación de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

Registro Oficial No. 802 del 14 de Mayo de 1975

DS No. 718 del 7 de Septiembre de 1976

Reformase el Art. 20 de la Codificación de la Ley sobre el BEV y las Asociaciones Mutualistas (sobre jurisdicción coactiva a nivel de agencias)

Registro Oficial No. 172 del 15 de Septiembre de 1976

DS No. 731 del 8 de Septiembre de 1976

Aclarase el alcance de las exoneraciones tributarias contenidas en el Art. 47 de la Codificación de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las Asociaciones Mutualistas.

Registro Oficial No. 175 del 20 de Septiembre de 1976

DS No. 1679 del 27 de Julio de 1977

Reformas a la Codificación de la Ley del BEV y las Asociaciones Mutualistas.

Registro Oficial No. 394 del 4 de Agosto de 1977

DS No. 1952 del 10 de Noviembre de 1977

Autorizase a los Municipios y Consejos Provinciales para que transfieran a título gratuito u oneroso inmuebles de su propiedad a favor del BEV, destinados a programas de vivienda de interés social.

Registro oficial No. 495 del 23 de Noviembre de 1977

DS No. 2073 del 20 de Diciembre de 1977

Modificase el Art. 6º. De la Codificación de la Ley sobre el BEV (Autorización para préstamos a Ministerios)

Registro Oficial No. 496 del 2 de Enero de 1978

DS No. 2106 del 2 de Enero de 1978

Modificase la Codificación de la Ley sobre el BEV prohibición de arrendamiento, anticresis u otro contrato semejante.

Registro Oficial No. 504 de Diciembre de 1978

DS No. 2203 del 31 de Enero de 1978

Facilitase el otorgamiento de las escrituras de transferencia de dominio de viviendas y locales de propiedad horizontal, en general.

Registro Oficial No. 523 del 10 de Febrero de 1978

DS No. 2332 del 14 de Marzo de 1978

Reformase el literal J) del Art. 5º. De la Codificación de la Ley sobre el BEV (ahorros sin límites de cuantía)

Registro Oficial No. 551 del 22 de Marzo de 1978

#### B.- ESTATUTOS DEL BEV

Res. SB No. 75-474 del 3 de Septiembre de 1975

Codificación de los Estatutos del BEV

Registro Oficial No. 906 del 8 de Octubre de 1975

Res. SB No. 74-269 del 26 de Diciembre de 1974

Autorizase aumento de Capital del BEV

Registro oficial No. 714 del 3 de Enero de 1975

Res. SB No. 77-320 del 6 de Mayo de 1977

Autorizase aumento de capital del BEV

Registro Oficial No. 338 del 17 de Mayo de 1977

Res. SB No. 77-469 del 28 de Diciembre de 1977

Autorizase aumento de capital del BEV y reformase Art. 5º., de sus Estatutos

REGISTRO Oficial No. 546 del 28 de Diciembre de 1978

#### C.- LEY GENERAL DE BANCOS

Res. CJ del 9 de Septiembre de 1977

Codificación de la Ley General de Bancos

Registro Oficial No. 658 (suplemento) del 14 de Octubre de 1974

Codificación de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las  
Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda

Registro Oficial No. 802 del 14 de Mayo de 1975

## **ANEXO 2**

### **DECRETO DE GRACIACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**

Decreto Ejecutivo No. 3. RO/01 de 11 de agosto de 1992

SIXTO A. DURÁN-BALLÉN C.,

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Considerando:

Que la vivienda constituye uno de los aspectos fundamentales del bienestar ciudadano, la vida y del funcionamiento de la comunidad urbana y que, por lo tanto, todos los servicios relacionados con sus condiciones tales como agua potable, salubridad, energía eléctrica, alcantarillado, teléfono, centros de abastecimientos, mantenimientos de calles, parques, conservación del medio ambiente y otros servicios de interés comunal, deben estar integrados en forma coherente en la política y planificación del desarrollo urbano;

Que es indispensable distribuir funciones entre los diferentes niveles de gobierno mediante un proceso de modernización y apoyo institucional a los municipios a fin de permitir el desarrollo de su capacidad gerencial y para hacer efectivos las reformas políticas administrativas y fiscales que imponen las nuevas estructuras seccionales;

Que las altas tasas de crecimiento demográfico, los desplazamientos de la población rural hacia los centros urbanos, acrecientan en forma constante y progresiva el número de familias que requieren vivienda y exigen una planificación urbana acertada;

Que la planificación, dirección y ejecución de los programas de vivienda y desarrollo urbano requieren la creación de un Ministerio que coordine estas tareas;

Que de conformidad con el Art. 86 de Constitución el número y denominación de los Ministerios son determinados por el Presidente;

Que de conformidad con el Decreto Supremo No. 3732 promulgado en el registro Oficial No. 5 de 17 de agosto de 1979, al Presidente de la República, le corresponde, mediante Decreto Ejecutivo, determinar número y denominación de los Ministerios del Estado y asignarles áreas de competencia; así como describir entidades que tengan esa calidad a cualquier Ministerio; lo mismo que señalar el Ministro o representante del Ministro que deba actuar en los órganos de gobierno de personas jurídicas o de entidades adscritas;

Decreta:

Art. 1. Créase el Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda.

Art. 2. Para los asuntos que competen al Ministerio que se crea se establecen tres Subsecretarías: la de Desarrollo Urbano, la de Vivienda y la de Saneamiento Ambiental.

Atr. 3. Las distintas dependencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda estarán descritas y sus funciones señaladas en el estatuto jurídico, administrativo que el Presidente de la República dictará, de conformidad con el Art., 78, literal e) de la Constitución Política.

Art. 4. El Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda sera, al mismo tiempo, el Delegado del presidente de la república al Directorio de la Junta Nacional de la Vivienda y, por consiguiente, el Presidente del banco ecuatoriano de la Vivienda, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 3 y 9 de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda, y

en el Art. 25 de la Ley del banco ecuatoriano de la Vivienda y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda.

Art. 5. El Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda presidirá el Directorio del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.

Art. 6. El Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda será el Vocal Principal del Directorio del Banco del Estado de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 138, literal b) de la Ley de Régimen Monetario.

Atr. 7. La Dirección Nacional de Asuntos Seccionales del Ministerio de Gobierno y la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros del ministerio de Finanzas y Crédito público, dependerán del Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda. Los activos, pasivos, asignaciones presupuestarias y otros ingresos que actualmente tengan estas Direcciones pasarán a disposición del ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Art. 8. Para el buen funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministerio de Finanzas destinará los fondos requeridos.

Art. 9. El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro oficial y de su ejecución encárguense los señores Ministros de Gobierno y de Finanzas y Crédito público.

Dado en Quito, a 10 de agosto de 1992.

f.) Sixto A. Durán-Ballén C. Presidente Constitucional de la República

## AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de Investigación.

Quito, julio del 2002

---

ARQ. PABLO SILVA ORTIZ