

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



XIII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

SITUACION ACTUAL DE LA VIVIENDA EN EL
ECUADOR EN RELACION AL DESARROLLO URBANO.-
CONVENIENCIA O NO DE LA CREACION DEL MINIS
TERIO DE VIVIENDA. ARQ. RICARDO MONCAYO C.

1985 - 1986

P R O L O G O

Construir 45 mil unidades de vivienda anualmente, en el territorio nacional, para cubrir el déficit actual y copar el crecimiento poblacional del país, no es precisamente dar la solución al problema de la vivienda, pues como veremos mas adelante es solo una parte, la punta del iceberg, del problema.

Es un problema nacional estructural, en donde se pone de manifiesto la injusticia social en que vive nuestra gran mayoría de compatriotas, pues aún si fuese posible construir ese número de viviendas, con toda la infraestructura que se requiere, tendríamos que enfrentarnos al imposible de venderlas para recuperar el capital y reproducir anualmente el proceso constructivo; allí justamente enfrentaríamos a la triste realidad pues no habrían 45 mil familias ecuatorianas en capacidad de pagar por esas viviendas.

Comienza el círculo vicioso, al centro, el Estado que no puede dar solución global a esta gran necesidad de la población marginada, la misma que pudiera adquirir vivienda si tuviera empleo bien remunerado, como eso no es posible, y la masa de desempleados, subempleados, y marginales urbanos crecen, crece también el suburbio, los barrios espontáneos, las invasiones de campesinos y desheredados, que por lo menos buscan una aproximación física a posibles fuentes de trabajo en las grandes ciudades.

El Estado ecuatoriano desde hace tres décadas ha venido creando instituciones que, basándose en la evolución de la tecnología y la ciencia administrativa así como en la concentración del capital, ha tratado de ofrecer soluciones habitacionales y crédito para la vivienda, sin conseguir hasta la fecha cubrir el déficit de viviendas existente por aún requerimiento y por la formación de nuevos hogares, producto del crecimiento vegetativo de

la población, que de paso, como los males no vienen solos, el índice de crecimiento de la población urbana, ha ido in crecendõ, de 28,5% en 1950, 36,0% en 1962, 41,4% en 1974 a 49,2% en 1982. Hoy en 1986 sabemos que más del 50% de la población ecuatoriana vive en las ciudades y que en el año 2000 serán dos terceras partes de ecuatorianos los que habiten en las ciudades y el tercio restante en el campo.

Para esta nueva realidad el Estado deberá reorganizar su Frente Interno, de manera tal que esté en condiciones de resolver el problema habitacional, enfrentando el crecimiento natural y la migración campesina, no solamente con acciones constructivas sino también con políticas de desarrollo rural y agrario, de empleo, que detengan el avance de las zonas urbanas a costa de la tierra agrícola y detengan el abandono del campo por parte de la población activa.

Deberá el Estado diseñar políticas que permitan la construcción en serie de grandes conjuntos habitacionales y al mismo tiempo, establecer las normas técnicas que se requieran, así como proveer los recursos económicos para dotar de servicios de infraestructura básica y complementaria para todos los centros urbanos. El crédito para los futuros propietarios será la parte más difícil que deberá enfrentar, pues la riqueza nacional de la manera que está siendo distribuída no permitirá que existan recursos para todos los habitantes y la mayoría de ellos tendrán que recurrir al crédito estatal y aún a la subvención para llegar a adquirir vivienda propia.

Adecuar las instituciones viviendistas y otras afines al problema debe ser un imperativo para el actual y los futuros gobiernos, urgando las posibilidades de optimizar los medios, utilizando racionalmente el esquema administrativo ya existente, de la misma manera como se ha hecho hoy en

un primer paso dado por el actual gobierno, pues ha conseguido reorientar la política vivierendista del país, comenzando con una profunda reestructuración interna de la JNV, BEV que dará magníficos resultados pues ha logrado eliminar obstáculos administrativos que se interponían entre estas dos grandes agencias estatales y les impedían ofrecer mayores soluciones habitacionales a pesar del crecimiento burocrático que se había dado en el anterior gobierno.

Pasaremos a describir el problema habitacional y las relaciones que se dan en la problemática administrativa del Estado para concluir recomendando la creación de una sola Institución Vivierendista, que con la categoría de Secretaría de Estado formando parte del Frente Interno, esté en capacidad de solventar el más grave problema social del Ecuador, cual es el de la marginalidad urbana.

Este trabajo que tratará de describir la SITUACION ACTUAL DE LA VIVIENDA EN EL ECUADOR EN RELACION AL DESARROLLO URBANO; llegando al final a establecer la CONVENIENCIA O NO DE LA CREACION DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA, ha sido ejecutado por el autor con la valiosa guía del señor Doctor René Carrasco B., Asesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales, para quien van dirigidos mis sentimientos de gratitud.

Para concluir debo dejar expresa constancia de mi eterno agradecimiento al Directorio de la Cámara de la Construcción de Quito, que gracias su generoso auspicio, hizo posible mi asistencia al XIII Curso de Seguridad y Desarrollo. Como también al Director, Subdirector, Director de Estudios y Asesores del Instituto de Altos Estudios Nacionales por su invalorable ayuda y permanente interés puesto en mi trabajo, que conyuvieron para la culminación con éxito de esta trascendente etapa de mi vida profesional.

No podía faltar un párrafo que exteriorice mi gratitud para todos y cada uno de mis compañeros del curso con quienes supe descubrir las verdades de nuestro país y sembrar la semilla de una imperecedera y sincera amistad.

I N D I C E

Página

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTUACIONES FUNDAMENTALES

A. <u>VIVIENDA DE INTERES SOCIAL</u>	1
1. VIVIENDA MINIMA	1
B. <u>VIVIENDA URBANA Y RURAL</u>	2
C. <u>EL URBANISMO Y EL DESARROLLO URBANO</u>	3
D. <u>LAS INSTITUCIONES VIVIENDISTAS</u>	4
1. ESTATALES	4
2. COMUNITARIAS O COOPERATIVISTAS	9
E. <u>LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO URBANO</u>	12
1. EQUIPAMIENTO	12
2. INFRAESTRUCTURA	13
3. SISTEMA VIAL	14
4. IDUSTRIA	15
5. EMPLEO	15
6. TRANSPORTE	16
F. <u>LA POBLACION DEL ECUADOR</u>	17
G. <u>EL DERECHO A LA VIVIENDA Y UNA VIDA DIGNA</u>	20

CAPITULO II

ELEMENTOS METODOLOGICOS DEL ANALISIS

A. <u>EL OBJETIVO DEL ANALISIS</u>	23
1. LA SITUACION URBANA	23

I N D I C E

Página

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

- A. REVISION DE LA SITUACION 36

CAPITULO IV

LA VIVIENDA Y LAS TECNICAS DE CONSTRUCCION

- A. LAS ALTERNATIVAS VIGENTES 41
1. VIVIENDA DE INTERES SOCIAL 41
 2. TECNOLOGIA 42
 3. LA FLEXIBILIDAD EN EL DISEÑO 45

CAPITULO V

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

- A. DEFINICION DEL "HABITAT" (Vancouver 76) 49

CAPITULO VI

ASPECTOS FISICOS DEL DESARROLLO URBANO

- A. SITUACION ACTUAL Y PROYECCIONES FUTURAS 52
- B. NORMAS MINIMAS DE URBANIZACION 54
1. DESARROLLO URBANO 57
 2. EQUIPAMIENTO URBANO 59
 3. INFRAESTRUCTURA 60

CAPITULO VII

LEYES, REGLAMENTOS Y PLANES

- A. INSTRUMENTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS VIGENTES. 62
1. PLAN DE URBANIZACION 63
 2. LEY DEL BEV 68

I N D I C E

	<u>Página</u>
3. LEY DE LA JNV	69
4. EL MUTUALISMO Y LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA.	72
5. EL IEES Y LA VIVIENDA	74
6. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL	76
7. LEY DE REGIMEN PROVINCIAL	78
8. EL SECTOR PUBLICO	80
 <u>CAPITULO VIII</u>	
<u>NUEVA ORIENTACION DE LA JNV Y DEL BEV</u>	
A. <u>POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL</u>	82
B. <u>REORIENTACION ADMINISTRATIVA Y TECNICA DE LA JNV Y DEL BEV.</u>	84
 <u>CAPITULO IX</u>	
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
A. <u>CONCLUSIONES</u>	87
B. <u>RECOMENDACIONES</u>	102
 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	 106

INTRODUCCION

Adentrarse en el conocimiento de un problema nacional, requiere identificarlo plenamente, eliminando toda circunstancia que pueda inducir a error y consecuentemente, conducir al lector por un camino sencillo y directo, que le permita identificarse con el objetivo de este trabajo, que no es otro que el de evidenciar la problemática de la vivienda en el contexto nacional.

Llegar a establecer una política nacional de vivienda, ejecutada por el gobierno central, ya sea manteniendo los sistemas actuales o creando el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano fue motivo de análisis que desarrollo dentro del plan de estudios del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

La configuración del problema de la vivienda, lo determinaré desde varias ópticas, pues dada su naturaleza, aglutina en su estructura una variada gama de circunstancias que van desde la definición de vivienda mínima urbana y rural, hasta el derecho a la vivienda que consagra la Constitución del Ecuador en el Artículo 19*; pasando por instituciones vivendistas e instituciones normalizadoras, las mismas que al igual que rieles de un ferrocarril, conducen en forma sistemática la política habitacional del país.

Pasaremos a describir, lo que a mí entender, son todas y cada una de estas características; para estar en condiciones de manejar los términos usados y sus connotaciones correctas que permitan el real conocimiento.

*Transcrito en página 21 de este mismo trabajo.

CAPITULO I

CAPÍTULO I

CONCEPTUACIONES FUNDAMENTALES

A. VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Tomaremos la definición que consta en el Proyecto de Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social, 1-84-070, tratada dentro del actual Congreso Nacional, en Junio de 1985. En el artículo 2, se lee "se entiende como vivienda de interés social la que por su precio de venta es susceptible de adquisición por los sectores de menores re cursos económicos. La Junta Nacional de la Vivienda determi nará periódicamente, por lo menos en forma anual, el lí mite económico de este concepto, en función del Salario Mínimo Vital, sin que pueda sobrepasar del equivalente a 50 salarios mínimos vitales." Actualmente IV.86, la JNV ha fijado en 75 salarios mínimos vitales.

Es de resaltar que el parámetro usado para medir la capa cidad adquisitiva de una vivienda, radica en el salario mínimo vital, instituyendo una relación lógica con un in dicador económico variable siempre hacia adelante, que pue de resultar inconveniente en algún momento; especialmente cuando se trate del financiamiento pues éste es variable por acción de otros indicadores (tasas de interés, inflaci ón, etc.), los mismos que no están involucrados en la definición transcrita.

1. VIVIENDA MINIMA

Se da esta característica al espacio habitable necesario para vivir y dar alojamiento a una persona o a una familia. Los límites de estas características están dadas por el área asignada a una construcción y a un lote. Los promedios usados en nuestro medio se resumen así:

- a. Promedio del hogar particular: 5,4 a 6 personas

- b. Índice de habitabilidad; lote: 10 a 25
m²/persona
- c. Índice de construcción habitable: 8 a 12
m²/persona.

A estos tres parámetros básicos deberán sumarse una cantidad de normas mínimas que varían con tanta libertad que conforman un amplio abanico en todas las regiones de la patria, configurando un tema de interés especial que será tratado más adelante. Sin embargo debo anotar que las normas que definen a la vivienda mínima tratan sobre aspectos elementales como el abastecimiento de agua, energía eléctrica, alcantarillado, teléfonos, ancho de vías y aceras, área de lotes, medidas de fondo y frente, así como el equipamiento urbano indispensable.

Las instituciones, entidades y organismos nacionales, que se dedican a esta actividad, copando todas las instancias de su compleja naturaleza, serán tratadas de una en una a lo largo de este documento, expresando suscintamente su objetivo y su estructura actual en función de la vivienda.

B. LA VIVIENDA URBANA Y RURAL

Estas dos características de la vivienda vienen plenamente diferenciadas, en parte por los límites de las áreas de la ciudad, sea esta capital de provincia o cabecera cantonal o parroquial; y también por las normas mínimas exigidas para su construcción.

En nuestro medio, vivienda urbana es aquella que está dentro del límite urbano de la ciudad y goza de los servicios básicos de urbanización; en cambio, rural es aquella que estando fuera de éste límite está inmersa en el campo, ocupada por ciudadanos que trabajan en el campo o por una minoría que laboran en los centros poblados. Últimamente

se nota una corriente social que busca alojar a la familia en áreas rurales, para beneficiarse de una mayor extensión de terreno y un menor costo del mismo, aún cuando no tenga ninguna infraestructura básica.

Sin embargo, para nuestro trabajo debemos entender que la vivienda de interés social, ha estado dirigida básicamente al área urbana, siendo imperceptible y de poca trascendencia el trabajo hecho para el área rural.

C. EL URBANISMO Y EL DESARROLLO URBANO

El crecimiento acelerado de la población, así como del espacio donde se asienta; configuran el problema urbano. Este crecimiento, que en nuestro país ha respondido al avance paulatino y anormal de viviendas y edificaciones para múltiples usos que se han ido levantaando alrededor de la plaza central. Este hecho, inapropiado por cierto, de acumular y añadir personas y construcciones para satisfacer necesidades inmediatas, dejando de considerar otras variables, ha sido y es el principal normador del desarrollo urbano; que ha medida que avanza el tiempo va rellorando el espacio urbano con palpitantes e insolubles problemas.

Estas tendencias, históricas y técnicas, sumadas a factores como el precio de la tierra, la producción o el trabajo, la desigualdad social, la transportación y de servicios básicos, son los ingredientes de esta importante ciencia del urbanismo y el desarrollo urbano.

Se vislumbra que para comprender este complejo problema de la ciudad actual, se necesitará escribir varios textos y expresar en cuadros y mapas, que evidencien la historia de su crecimiento en todos los factores enunciados y otros resultantes de inquietudes socio-económicas de transporte, de trabajo, etc. Como no es la intención del autor evidenciar

el problema del urbanismo y del desarrollo de las ciudades, no entraré en mayores detalles y sólo, para efectos de comparación conceptual de los términos usados, he planteado la cuestión urbana en este numeral; sin embargo, anoto que alguno de estos factores deberán ser abordados en parte y por separado más adelante, pues sin el estudio de ellos, éste trabajo no contaría con bases suficientes para ser catalogado como inmerso en el problema de la vivienda.

D. LAS INSTITUCIONES VIVIENDISTAS

La planificación y construcción, así como la normalización y el financiamiento, factores de una política de vivienda, requieren de una estructura gubernamental administrativa que la permita y la facilite. Donde no intervengan las estructuras estatales, será la empresa privada o el esfuerzo comunitario los que tomen a su cargo la gestión de esta necesidad básica de la vivienda y es así como en nuestro medio aparecen en el espacio urbano organismos e instituciones que por ley o por acción popular, han abordado las soluciones hasta la fecha.

De acuerdo a su origen y naturaleza, las instituciones viviendistas se clasifican en el siguiente orden:

1. ESTATALES

Específicamente viviendistas son:

a. Junta Nacional de la Vivienda

Institución que hace 13 años fue creada mediante Decreto Supremo No. 162 del 23 de febrero de 1973; como organismo adscrito a la Presidencia de la República y que a su cargo tiene la formulación de políticas de vivienda, así como coordinar acciones con instituciones del sector público y del sector privado.

Paralelamente, para cubrir el área financiera, realizando acciones básicamente bancarias se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda; para captar ahorros y administrarlos conjuntamente con créditos nacionales y extranjeros, todos ellos orientados al financiamiento de vivienda originadas en la gestión de la Junta Nacional de la Vivienda.

Son estas dos instituciones, interactuantes bajo la dirección actual del Arquitecto Sixto Durán Ballen, las únicas agencias estatales que administran y proveen planes de vivienda nacionales y de interés social.

Su organigrama funcional, con autonomía ejecutiva, una de otra, pero bajo la conducción de un presidente del directorio, ha dado varias muestras de esterilidad causada por la dicotomía que hay entre ellas.

La JNV conjuntamente con el BEV, llevan adelante actividades que contribuyen a mejorar las condiciones de vida, a través de programas de variada naturaleza denominados con el genérico de "soluciones". Este término abarca desde la construcción de una vivienda mínima, un apartamento, un lote con servicios (LUS), mejoramiento de viviendas existentes, vivienda rural; todas estas actividades las ejecutan por intermedio de los siguientes programas: programas directos (por contrato o administración directa), préstamos al constructor, préstamos a cooperativas, contrato de asociación, mejoramiento urbano, mejoramiento habitacional, vivienda rural, obras de arrastre y adquisición de terrenos.

La JNV y el BEV, de acuerdo al plan de desarrollo 1985-1988 tienen previsto ejecutar 129.240 soluciones e invertir en el mismo período S/58.289.777.000.

b. IESS

No es precisamente una institución vivierendista

pues sus objetivos primordiales son la seguridad social, en campos más específicos, sin embargo habiendo actuado históricamente como institución crediticia para adquisición de vivienda de los afiliados; ha incursionado anualmente con programas propios de vivienda, en todas sus etapas, aunque en categorías bastante superiores a la denominada mínima; es pues, lógico y natural considerarla dentro de esa categoría para involucrarla en el estudio.

El IESS, a través de la matriz (Quito) y de la principal regional (Guayaquil) que cubren las distintas provincias del país; planea ejecutar soluciones agrupadas en operaciones de crédito hipotecario a los afiliados, construcción por contrato de viviendas, apartamentos y lotes urbanizados. La suma de cada uno de estos programas alcanza a 103.476 soluciones que implica una inversión para el cuatrienio de S/71.868'188.000.

c. OTRAS

Bajo este título general debemos anotar a todos aquellos organismos estatales que sin tener vinculación directa con la elaboración y ejecución de planes de vivienda, sin embargo sus funciones están dirigidas fundamentalmente a brindar el apoyo en la consecución de infraestructura urbana básica; tal es el caso del agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental que ejecuta el IEOS. Luego, otras que de algún modo se incertan en algún eslabón de la cadena de acciones estatales vivierendistas, como son: BEDE para el financiamiento; INECEL en la electrificación; IETEL en las comunicaciones; INERHI y los recursos hídricos básicos; IERAC en el área rural; FONAPRE para el financiamiento de estudios; en fin un enmarañado sistema es tal de apoyo y gestión para viabilizar los planes de vivienda.

En el siguiente lateral se tratará más detenidamente sobre este tema.

d. IEOS

El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, fue creado mediante Decreto Supremo N° 179, en 1965 como Entidad de Derecho Privado, como finalidad social o pública, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, adscrito al Ministerio de Previsión Social a través de la Subsecretaría de Salud.

En 1970 según el Decreto Ejecutivo N° 175, el Instituto se transforma en Entidad de Derecho Público y es adscrito al Ministerio de Salud Pública.

En 1972 por Decreto Supremo N° 448 se ratifica al IEOS como Entidad de Derecho Público y define que su campo de acción legal es la planificación y ejecución de obras sanitarias, relacionada específicamente con agua potable y alcantarillado.

En 1973 se establece los recursos financieros del programa nacio al de Saneamiento Ambiental. En 1974 se amplían los campos de acción legal del IEOS, creándose la división de Ingeniería de Establecimientos de Salud, encargada de la planificación, diseño, construcción, instalaciones y mantenimiento de estos establecimientos a nivel nacional. Situación que permitió investigar, definir y establecer las redes de establecimientos de salud en el Ecuador, crear la tipología de los mismos organizándoles en el sistema regionalizado de salud de acuerdo a la localización, a la complejidad y a la interrelación de los subsistemas de referencia, abastecimiento, comunicación, cobertura progresiva de las áreas marginadas, investigación, supervisión, adiestramiento del recurso físico e informática.

En 1973 se encarga al IEOS el campo de la planificación, investigación, normalización y ejecución de acciones de control de la contaminación del aire, suelo y ecología en

coordinación con otras instituciones del sector salud.

En 1985 se crea la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental y Obras Sanitarias como órgano coordinador de funciones del Ministerio de Salud Pública y el IEOS.

En 1981 se suprime la Subsecretaría, pero en:

1984 se reestablece esta Subsecretaría con funciones equivalentes a las del presidente de la Junta Directiva.

1984 se crea la Ley de Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental, para la provisión de obras de agua potable, alcantarillado y demás programas de Saneamiento Ambiental, dirigido a las áreas rurales y marginales del país.

1985 se establece el reglamento a la Ley de FONASA y se crea la Unidad Ejecutora del Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental.

El campo de acción legal del IEOS tiene una aplicación amplia y multidisciplinaria, que en la actualidad se lo considera como el organismo rector del subsector de saneamiento ambiental, responsable por la planificación sectorial, normalización y asistencia técnica en materia de agua potable, alcantarillado, disposición de escretas, desechos sólidos, control de la contaminación ambiental y en la planificación, diseño, construcción, instalaciones y mantenimiento de los establecimientos de salud.

Su estructura orgánico-funcional esta conformada por los niveles:

- 1) Directivo: Junta Directiva-Subsecretaría
- 2) Ejecutivo: Director, Subdirector
- 3) Asesor: Planificación, Jurídico y Auditoría
- 4) Apoyo: Administrativo, Financiero
- 5) Operativo: Direcciones regionales, divisiones, departamentos y secciones.

2. COMUNITARIAS O COOPERATIVISTAS

Dentro de este rango están las siguientes:

a. MUTUALISTAS

Son instituciones autónomas, que se rigen por su propia ley y buscan captar el ahorro nacional para luego destinarlo a planes de vivienda. Ultimamente, por la crisis económica y de mercado se han visto obligados a incurrir en otros campos financieros, bancarios, para mantenerse a flote; aunque sigue siendo la ejecución de viviendas y el financiamiento de las mismas, su principal y fundamental objetivo.

Estas organizaciones tienen sus propios estatutos, casi independiente y autónomo; en donde la ley de la oferta y la demanda interactúan con las regulaciones de la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y la Junta Nacional de la Vivienda.

En el caso de las mutualistas, entes más grandes y fuertes con más de 25 años en nuestro medio, están ubicadas en las principales ciudades del país y cuentan con sucursales y agencias en ciudades de importancia; formando una vasta red nacional constituyéndose en una agrupación tan fuerte y poderosa que compite con los entes estatales, aunque no ha entrado en los planes de vivienda mínima para clase marginales, más bien lo han hecho para una clase media, de economía más fuerte que la popular.

Las mutualistas asentadas en casi todas las ciudades del país son 11, a saber: Previsión y Seguridad, Guayaquil, Fichincha, Benalcazar, Azuay, Ambato, Imbabura, Vargas Torres, El Oro, Chimborazo y Manabí. Para el período 1985-1988, tienen planeado ejecutar un total de 6.451 soluciones entre departamentos, viviendas y lotes, cuya inversión será de S/8.917.298.000, sin considerar los créditos directos a los socios para ejecución de vivienda.

b. LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Tienen mayores antecedentes que las mutualistas, pues existieron antes que estas y en ellas se aplican las teorías cooperativistas foráneas, traídas por los organismos de ayuda internacionales en la época de los años 50.

Las cooperativas de vivienda se encuentran regidas por los principios universales del cooperativismo, sean de carácter socio-político como de carácter económico. Para no pecar de vacíos expongo los principios que pregonan las actuales cooperativas enmarcados dentro de nuestra ley y que no siempre se han cumplido en la práctica.

- Socio-políticos: Libre adhesión, y su correspondiente término final que sería la libertad para separarse; esta libertad redundante, pues la constitución vigente la enuncia como la "libertad de asociación"; aunque en este caso siempre se condiciona al cumplimiento de formalidades y capacidades de orden económico y excluyentes por varias razones.
- Control democrático: En el sentido de que todos los socios participan en igualdad de condiciones en su administración por la posibilidad de votación, conforme a su calidad de socio-votante en la Asamblea General. Esta es la diferencia fundamental con las sociedades de capital, cuyos socios votan en relación con el número de aportaciones de capital.
- Neutralidad política y religiosa: Que ha sido difícil mantenerla en nuestro medio, especialmente en el campo político, pues no es raro observar la politización de ciertos dirigentes y el consecuente uso político de los cooperados.

La neutralidad que preconiza este principio si se ha visto cristalizada en grandes cooperativas de crédito y aún de vivienda.

- Fomento de la Educación, este principio generalmente ha quedado como un simple enunciado, pues no se ha visto su efecto positivo en cooperativas de vivienda.
- PRINCIPIOS ECONÓMICOS: Distribución de excedentes, en el caso concreto de las cooperativas de vivienda no se dan estos excedentes, pues todo recurso proveniente de la acumulación de capital en forma de intereses ganados, se utiliza en inversiones de mejoramiento de las viviendas o la infraestructura de los programas de viviendas adelantados. Es necesario, eso sí, diferenciar entre las cooperativas exclusivamente dedicadas a dar crédito para vivienda o para adquisición de lotes, que si reconocen un excedente a manera de interés limitado al capital depositado.
- Otro principio, practicado a diario es el de Ventas al Contado, pues si el socio no cumple, es separado inmediatamente de la sociedad que no acepta mora en el pago.

Para terminar este capítulo sobre cooperativismo y el mutualismo, como instituciones vivierendistas, debe señarse que han proliferado estas estructuras, que tenemos un complejo mosaico de ejemplos, que van desde verdaderos "monstruos económicos", como las mutualistas; cuyos depósitos alcanzan a la suma de S/.16.485'325.000 en todo el país; hasta cooperativas de vivienda, paupérrimas, organizadas muchas veces para legalizar una apropiación indebida de tierras particulares o públicas.

Es pues en este campo, donde más caos se ha dado y que amerita un estudio especial, que rebasa el alcance de este trabajo.

E. LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO URBANO.

En este capítulo, tendremos así mismo que separar por su naturaleza a las instituciones, pues como todo, coexisten en nuestro medio, las consabidas autonomías y especializaciones.

Las estatales y municipales, son las principales, aunque también notaremos cierta acción independiente de las dos que corresponden al sector privado.

Para una mejor comprensión de este capítulo, acometeremos la temática urbana, explicando las actividades principales de las instituciones dentro de cada una de las siguientes variables o actividades básicas y sus correspondientes indicadores, que a su vez soportan la información existente:

- a. EQUIPAMIENTO: Mercados, Salud y Educación, Recreación.
- b. INFRAESTRUCTURA: Energía, Agua Potable y Alcantarillado, Teléfono.
- c. SISTEMA VIAL: Vías en general (1er.2do.y 3er. orden)
- d. INDUSTRIA: Localización
- e. EMPLEO : Localización, Población económicamente activa.
- f. TRANSPORTE: Movilidad, medios, vías.

1. EQUIPAMIENTO

Esta variable componente básico del desarrollo urbano, es acometida desde diferentes organizaciones estatales y particulares. Entre las Estatales que se destacan por su acción de alcance nacional, tenemos: Ministerio de Salud y el Instituto de Seguridad Social que cubren el campo de la salud con edificación y mantenimiento de hospitales (varias capacidades), clínicas y dispensarios médicos, en el área rural y urbana.

En la educación y recreación, tenemos la participación de tres estructuras nacionales, a saber: la Estatal, Municipal o Provincial y la Privada. El Estado interviene a través del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Construcciones Escolares (DINACE) y la Dirección Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación (DINADER); el equipamiento educacional también se ve reforzado por la intervención en menor escala por otros organismos como: el PROMEET del Ministerio de Educación, el SECAP del Ministerio de Trabajo; CENAPIA del Ministerio de Industrias. El Estado cumple fundamental labor en la Educación Superior, estructurada bajo Ley Especial y de total autonomía alrededor del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, que cumplen la última etapa del ciclo educativo en el país.

La estructura Municipal y Provincial, con sus órganos: Municipio y Consejo Provincial, participa también en el desarrollo del equipamiento urbano dentro del campo de educación y mercados, pues a través de Colegios, Escuelas, Centros de Formación y espacios de comercialización y de recreación, complementa estos servicios en la población urbana y rural.

Por último, el sector privado del país, conformado por organizaciones religiosas o particulares; participan activamente en el campo educativo, interviniendo en todas las etapas de la educación, con un sinnúmero de establecimientos educativos.

2. INFRAESTRUCTURA

Por razones legales, esta importantísima variable del desarrollo urbano, corresponde cubrirla por intermedio de Instituciones Públicas, Estatales y Municipales; consecuentemente, está negada la participación del sector privado en este campo. Este principio consta expresamente en el Art. 46, literal b, de la Constitución.

Son el IEOS, y los Municipios los únicos responsables del abastecimiento de agua, y de proveer de los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial a todas las poblaciones urbanas en el campo rural. Con el actual Gobierno ha nacido una Agencia Estatal, FONASA, dependiente directamente de la Presidencia de la República, que se incrusta en esta acción comunitaria.

La energía eléctrica está radicada la competencia de proveerla en INECEL; Instituto que a través del Sistema Nacional Interconectado, transporta toda la energía eléctrica producida por el Estado y lleva programas conjuntos con las Empresas Eléctricas Municipales, para la distribución y comercialización de la energía en todas las poblaciones urbanas y rurales del país.

3. SISTEMA VIAL

Las vías en general, que permiten el tránsito dentro y fuera de los centros urbanos, son construidas y mantenidas por el sector oficial, el cual para el efecto, tiene oficinas especializadas como son: el Ministerio de Obras Públicas, los Departamentos Técnicos de los Consejos Provinciales y Concejos Cantonales, desde los cuales se controla este aspecto del desarrollo urbano.

El Estado, por intermedio del MOP, toma a su cargo la construcción de carreteras, caminos vecinales, autopistas, etc. que conectan los centros urbanos; lo hace directamente o por medio de contrataciones con los Consejos Provinciales. En el sector urbano, también toma a su cargo la construcción de vías perimetrales y accesos municipales. Queda así la vialidad urbana en manos de los Municipios, los mismos que, directamente o por contrato, ejecutan las principales vías de las ciudades; exigiendo, para nuevos asentamientos urbanos y nuevos programas de vivienda, promotores o dueños los que ejecutan las vías internas de

dichos programas; fiscalizando su construcción para luego de concluidos los trabajos, proceder a recibirlos y mantenerlos en el futuro bajo su control.

4. INDUSTRIA

Este componente del desarrollo urbano, en la parte que me interesa destacar dentro de este trabajo, está normalizado su asentamiento por los Municipios de las ciudades donde esta actividad se desarrolla. Las normas para su ubicación, que consideran a todas las variables urbanas, más los importantes criterios ecológicos y de protección del medio ambiente, exigen la ubicación de las industrias de acuerdo a su naturaleza o categoría, dentro del perímetro urbano, en los extremos de las ciudades o fuera de ellas. Los parques industriales, como entidades de estructura mixta, han venido a constituir los reguladores y promotores de esta actividad, para conseguir su expansión y desarrollo acorde con normas modernas de desarrollo urbano, sin afectar a la ciudadanía.

5. EMPLEO

Como ya miraremos más adelante, la importancia de este aspecto en el desarrollo urbano, tiene caracteres primordiales y determinantes para su normal desenvolvimiento.

Interesa fundamentalmente en el afianzamiento de la estructura urbana, tanto o más que las demás variables, adherido a los fenómenos sociales y plenamente vinculados con los estándares de vida de la población.

De este componente social se encargan varias instituciones públicas y privadas; para señalar las instituciones responsables de su aplicación y control, el Estado cumple con varias instancias de acción, vale decir desde la planificación, legislación y reglamentación, promoción y por último,

control de todas las actividades laborales.

El no haber constado en anteriores planes de desarrollo urbano, ha generado conflictos y descomposición de la estructura urbana; pero actualmente esta situación ha cambiado, al constar en todo plan de ordenamiento.

Como decía anteriormente, el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, planifica y organiza la política laboral en todo el país. El aporte de otras organizaciones públicas, municipales, así como de carácter privado, coordinan acciones tendientes a racionalizar el empleo y utilizar optimamente este recurso para transformar la vida urbana y asegurar la protección de bienes y servicios que hagan viable la vida en comunidad.

Para la clasificación del empleo, asunto complejo como para ser insertado en este capítulo, tomaré solamente las características generales de esta actividad del hombre, que se complementa o es parte de la acción del ser que vive en sociedad.

De esta manera, tomamos solamente a la población económicamente activa, (PEA), la misma que en mayor porcentaje está ubicada en la ciudad y dentro de ésta en la industria (18%) y en el comercio (15%). Las demás actividades, participan con menor incidencia en la PEA.

6. TRANSPORTE

Este es uno de los aspectos que llama poderosamente la atención dentro del crecimiento de la ciudad y adquiere mayor importancia con el avance de la economía nacional.

Las ciudades se han visto invadidas de medios de transporte que buscan abastecer la creciente demanda en la movilización humana.

Las Instituciones que por ley les corresponde afrontar toda su problemática son estatales y municipales; son los Consejos de Tránsito, que con participación conjunta, regulan las diferentes etapas del tránsito urbano y rural.

A la empresa privada le toca el papel activo, sujeto a la normalización del Estado. Provee de unidades que cubren las rutas señaladas y se organizan en cooperativas agrupadas de acuerdo al tipo de vehículo: taxis, camiones, colectivos y buses.

En Quito se ha dado un paso adelante en la estatización de la transportación pública, con el servicio de buses municipales; que compiten con la empresa privada, pero su escaso número y líneas de servicio están muy lejos de significar una corriente estatal en el otorgamiento de este servicio.

El complemento de este indicador del desarrollo urbano, se está reestructurando alrededor de la organización conocida como terminales terrestres, que con el auspicio y control de organismos estatales y municipales ya se encuentran en funcionamiento en casi todas las capitales de provincia de nuestro país.

Con este último aspecto se ha concluido la revisión de todas las instituciones relevantes que se reúnen alrededor del desarrollo urbano, y que a su vez guardan relación directa con nuestro tema principal: la vivienda.

F. LA POBLACION DEL ECUADOR

En los últimos 15 años, la población del Ecuador ha crecido notablemente, tanto en el orden cuantitativo como en el cualitativo. El crecimiento cuantitativo obliga a tomar acciones enfrenten su presente y pasado en el futuro, con medidas económicas, sociales y políticas, que

aseguren el bienestar económico de toda la población.

Los cambios en la población están resumidos en el siguiente artículo, tomado del Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988. "De 1970 a 1985 la población total aumentó como lo ilustra el cuadro 1, de poco más de 6 millones de habitantes a casi 9 millones, 400 mil personas que se estima para este último año.

Tan elevado incremento, del orden del 55%, se ha dado con importantes alteraciones en la distribución urbano-rural de la población, en su estructura por edades, en la esperanza de vida y en las tasas de mortalidad, natalidad y crecimiento según puede apreciarse en el cuadro mencionado.

Los cambios aludidos, tuvieron mayor intensidad entre 1970 y 1980, muestran interesantes características propias de patrones considerados dentro de las teorías actuales del desarrollo"¹

¹ Véase el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, Secretaría General de Planificación, CONADE, Oct. 1985, pág. 7

Cuadro No. 1-I

INDICADORES DEMOGRAFICOS

<u>CONCEPTOS</u>	<u>1970</u>	<u>1985 e/</u>
1. Población total	6'051.000	9'378.000
Urbana	2'393.000	4'820.000
Rural	3'658.000	4'558.000
2. Densidad (habitante/km ²)	22,4	34,6
3. Tasa de crecimiento vegetativo (x 1.000)	30,8 +	28,7 ++
4. Tasa global de fecundidad	6,1 +	5,0 ++
5. Tasa bruta de natalidad (x1.000)	41,2 +	36,8 ++
6. Tasa bruta de mortalidad(x1.000)	11,2 +	8,1 ++
7. Tasa de mortalidad infantil (x1.000)	95,0 +	69,6 ++
8. Esperanza de vida (en años)		
Total	58,9 +	64,3 ++
Hombres	57,4 +	62,3
Mujeres	60,5 +	66,4
9. Distribución porcentual de la po- blación por grupos de edades		
Total	100,0	100,0
de 0 - 14 años	45,4	41,8
de 15 - 64 años	50,9	54,5
de 65 y más	3,7	3,7
10. Población económicamente activa	2'097.000	3'041.000

e/ Estimado

+ Corresponde al período 1970 - 1975

++ Corresponde al período 1980-1985

FUENTE: Secretaría General de Planificación.

Del cuadro 1, se desprenden las siguientes conclusiones:

- a. El aumento en 3'327.000 habitantes en los 15 años corresponde al 55%;
- b. La población concentrada en las ciudades pasó del 39,5% a más del 51%;
- c. La población comprendida entre los 15 y 64 años de edad se elevó del 50,9 al 54,5%;
- d. La esperanza de vida se incrementó de 58,9 años a 64,3 años;
- e. Las tasas brutas de mortalidad y de natalidad, bajaron de 11,2 por mil a 8,1 y de 41,2 por mil a 36,8 respectivamente; y
- f. El crecimiento vegetativo de la población descendió de una tasa del 3 por ciento al 2,86%.

Estos cambios ocurridos a lo largo de 15 años, han estado acompañados con algunos evidentes mejoramientos en la calidad de vida de la población, sin embargo no es el objetivo de este capítulo señalar todos los cambios cualitativos que se presenten en la población actual del Ecuador, y cabe señalar que las últimas estadísticas, siendo superiores a las de los años anteriores, sin embargo reflejan el subdesarrollo en todos los indicadores de la calidad de vida y es necesario implementar políticas, no sólo en el campo de la vivienda, sino también en todos los aspectos que tienden a elevar las condiciones de vida en el país.

G. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y UNA VIDA DIGNA

En este capítulo quiero resaltar el hecho fundamental consagrado en la Constitución de la República, que refleja la voluntad del legislador de crear medios propicios para una vida digna de toda la población ecuatoriana.

Transcribiré algunos artículos constitucionales, que guardan relación con lo dicho y que son los siguientes:

De los derechos de las personas: Art. 19, Numeral 2, "El de recho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado, velar para que este derecho no sea afec tado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley es- tablecerá las restricciones, el ejercicio de determinados de rechos o libertades para proteger el medio ambiente".

Numeral 14, "El derecho a un nivel de vida que asegure la sa- lud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

De la familia: Art. 22; "El Estado protege a la familia co- mo célula fundamental de la sociedad y le garantiza las con- diciones morales, culturales y económicas que favorezcan a la consecución de sus fines...".

De la Seguridad Social: Art. 30 ... "Estimulará los programas de vivienda de interés social".

De los sectores de la Economía: Art. 46, Numeral 1, "Son áreas de explotación económica reservadas al Estado: b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunica- ciones...".

De la propiedad: Art. 50. "Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y la conservación del medio ambiente, las muni cipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de conformidad con la ley".

Del Consejo Nacional de Desarrollo: Art. 89, ... "Además, es de su competencia, fijar la política poblacional del país, dentro de las directrices sociales y económicas para la solu ción de los problemas nacionales...".

De las transcripciones anteriores, se desprende el compromi- so del Estado boliviano para desarrollar programas de

vivienda y de bienestar en general que eleven la calidad de vida de la población, y consiga estructurar un pueblo sano, alimentado y protegido. Se deduce también, las diferentes competencias y obligaciones de las Dependencias Estatales en cada una de las áreas de trabajo; aunque no se determina con exactitud cual es la Institución Viviendista más importante, que dirija la política nacional de vivienda; por lo tanto, es mi obligación explicar en los siguientes capítulos, si hay o no necesidad de crear el Ministerio de la Vivienda; institución que acogería todos estos derechos de la ciudadanía, los haga realidad y de esta manera llegar a la meta que se ha trazado el país, mejorar o elevar su nivel de vida.

C A P I T U L O I I

CAPITULO II

ELEMENTOS METODOLOGICOS DEL ANALISIS

A. EL OBJETO DEL ANALISIS

Este trabajo busca definir y desarrollar el tema relacionado a la vivienda en el Ecuador, sea esta urbana o rural, y desentrañándole de la realidad en que está inmersa, pues considero que la vivienda no está limitada a ser entendida como un problema técnico, a ser resuelto por Arquitectos o Ingenieros, sino, que estando intimamente ligada al hombre y éste a la sociedad, dá paso a la participación de otras parcelas del conocimiento que ayuden a identificar el problema y consecuentemente a resolverlo.

De esta premisa surge la necesidad de enfrentar al tema desde varios horizontes, tratando de que sigamos una dirección convergente pues consideramos a la vivienda y al hombre como centro del estudio, y hacia ellos se deberán dirigir los conceptos sociales, que abarquen las áreas legales, psicológicas, antropológicas, y básicamente la sociológica; de igual manera será necesario el aporte de la economía, ya que conceptos de este campo podrán definir problemas de financiamiento, niveles de ingreso, etc., y por último aquel tema que está muy ligado a nuestro objetivo final, el político; pues de éste dependerá el enfrentar el problema con éxito, lo cual iremos viendo a lo largo de este estudio.

Iluso sería aquel que quiera resolver este complejo problema con la única alternativa de la planificación y construcción de vivienda; miraría apenas la carátula de un voluminoso texto que comprende muchos capítulos especializados.

1. LA SITUACION URBANA

El hombre, como elemento de la especie humana, involucrado

en un convivir y en un razonar permanentes, es sujeto de la historia y continuará viviendo en sociedad. Será necesario, entender este hecho para enfrentar la problemática desde tres ámbitos, el hombre y sus relaciones psico-sociales, que contemplen el medio ambiente, sus instituciones básicas, la población, el bienestar, la educación, el deporte, etc. Luego vendrán los conceptos económicos, que expliquen las relaciones económicas, el trabajo, la acumulación de propiedades y del capital, el consumo; y por último la situación política, y dentro de esta la estructura del poder y las instituciones democráticas.

Trataré de que en este orden podamos definir el problema habitacional del Ecuador, dentro de su propio marco socio-económico y político.

a. COMO HECHO SICO-SOCIAL

Entendemos al hecho sico-social como un conjunto de elementos que definen al hombre como ser racional, que vive en comunidad con sus semejantes y crea una serie de relaciones entre sí y con la naturaleza para desarrollar su existencia en búsqueda del bienestar propio y de los seres que le rodean. Siendo así, pues, miremos mas de cerca los componentes de la sociedad para aproximarnos más al hecho psico-social. Tenemos a la población, el medio ambiente, las Instituciones y las condiciones materiales de la vida.

La Población.- Tomando los datos estadísticos ofrecidos por el INEC, en el documento "Proyección de la Población del Ecuador por Areas Urbanas y Rural, Provincias y Cantones 1974-1994, Septiembre de 1979; encontramos que se basa en el análisis de los Censos de 1950-1962 y 1974, en las estadísticas de natalidad y mortalidad, así como de la migración y llega a conclusiones alarmantes en la tasa de proyección del crecimiento poblacional, así pues, llega en 3.4 para el

año 82, la urbana de 4.42 y la rural de 2.69. Estas proyecciones que a la postre no resultan muy exactas, pero en todo caso definen un crecimiento demasiado alto de la población y dejaron las cifras definitivas en las siguientes cantidades:

POBLACION	1950	1962	1974	1982	1995
Urbana	913.932	1'612.346	2'698.722	3'939.285	7'237.242
Rural	2'288.825	2'863.661	3'822.988	4'057.397	5'076.968
TOTAL	3'202.757	4'566.468	6'521.710	8'053.280	12'314.210

FUENTE: INEC. 2/

El crecimiento ha sido significativo, y en las tasas calculadas a continuación se descubre el avance de la población urbana frente a la rural.

TASAS DE CRECIMIENTO (Porcentaje)

	1962-50	1974-62	1982-74
TOTAL	3.00	3.01	2.67
Urbana	4.84	4.39	4.84
Rural	1.88	2.44	0.75

FUENTE: INEC. 3/

Este crecimiento urbano más alto que el rural consigue a la postre, en nuestro días, equiparar la población urbana con la rural, así estaremos por corto tiempo, pues las predicciones para el año 2000, es que habrán alrededor de 13

2/ INEC. Proyecciones de la Población Ecuatoriana, Sep.1979.

3/ IBID.

millones de habitantes, de los cuales más de las dos terceras partes estarán viviendo en la ciudad, y apenas un tercio de la población en el campo.

Así, la población del Ecuador, pasará desde este año 1986 a constituirse mayoritariamente en urbana y con ello el problema habitacional adquirirá caracteres más dramáticos que los hasta hoy hemos observado.

Pasando al campo cualitativo de la población, la situación no es menos alarmante que las cifras anteriores, pues como es sabido, nuestra pirámide poblacional de tipo expansivo, tiene su base bastante inflada, ya que el 40% de la población se encuentra entre los 0 a 10 años de edad, siendo así, crea una estrecha relación de dependencia de la población económicamente activa, PEA.

En resumen, la población ecuatoriana, cuantitativa y cualitativamente hablando, reviste caracteres sui generis, propios de una evolución desordenada, que atenta contra las posibilidades económicas de la sociedad y el Estado.

El medio ambiente, otro de los componentes de la situación socio-social, no ha permanecido estático frente a la evolución de la población, todo lo contrario, ha ido sufriendo permanentes y continuos cambios y deterioros pues la frontera urbana ha ido creciendo a costa de la frontera agrícola y por otro lado la producción agrícola ha sido forzosamente incrementada y se ha tenido que labrar la tierra apresurada e incontroladamente, dejando eriales donde antes había montaña y destruyendo el equilibrio ecológico.

En el interesante libro "Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador", ofrecido a la Sociedad Ecuatoriana por la Fundación Natura; documento basado en dos trabajos del mismo tema: "Diagnóstico sobre la Situación del Medio Ambiente en el Ecuador" y "Estudio de Educación para la Naturaleza" (EDUNAT 1), realizados por la misma Fundación, encontra

un diagnóstico científico de la situación actual de nuestro medio ambiente que debemos proteger.

Transcribiré algunos conceptos que nos permitan conocer de voz autorizada la situación real del medio ambiente:

La subsistencia civilizada y armónica del hombre no se consigue si no hay un equilibrio constante entre los sistemas ecológicos. De ahí que el eco desarrollo persiga esa meta.

Para tal propósito se ha fundamentado considerablemente en la ecología, la disciplina científica que estudia los elementos vivos y no vivos del en torno natural y sus interrelaciones. Esta descri be los procesos vitales de las comunidades vivien tes, simples o complejas, entre las que se cuenta la del hombre, y analiza los factores que contri buyen al funcionamiento equilibrado o no de los elementos de la naturaleza tanto a un nivel de los microecosistemas como de los macroecosistemas.

.....
Los ecosistemas han sido definidos como conjuntos de entidades materiales, seres y cosas, que se in tegran y relacionan armónicamente para coexistir. Su existencia se limita cuando funciona mal alguna de esas entidades a las que se denomina elemen tos ecosistémicos.

Existen los elementos abióticos o cosas inertes y los elementos bióticos o seres vivos.

Los primeros, es decir los abióticos se componen de sustancias inorgánicas y orgánicas naturales que están condicionados por fenómenos físicos, co mo la luz, la temperatura, la humedad, etc.

.....
... Es posible deducir que el desequilibrio de cualquier ecosistema puede significar la muerte de este de persistir ese desequilibrio mas allá de un límite de tolerancia, que fija la propia naturaleza. El desequilibrio en uno de los sis temas influirá en el de otros que dependen de él. En otras palabras, la muerte de uno acarrea rá la de los otros.

Pero esto no ocurre solamente entre sistemas de las mismas dimensiones, sino entre microecosis temas y macroecosistemas. La suma de desquili brios y muertes de los pequeños afectará a los grandes y, viceversa. Una repetición incesante de desequilibrios determinará la desaparición de muchos ecosistemas que existen sobre la tierra. Si en algunos de éstos el hombre desenvuelve sus ciclos vitales, estos dese librios pondrán en peligro su subsistencia social y hasta biológica.

Si consideramos el caso de la interrelación entre los elementos suelo, agua, aire, energía, vegetación y fauna, se podrá ilustrar esa situación.

.....
El Ecuador tiene una gran diversidad de ecosistemas. Esto se debe a que, pese a ser un país tropical por excelencia, al estar situado dentro de la zona equinoccial, su ecología ha sufrido modificaciones por el factor topográfico-altitudinal de los Andes, entre otros. Las cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Amazonía e islas Galápagos han enriquecido esta diversidad, lo cual exige una más cuidadosa búsqueda de formas de preservar y usar los recursos naturales.

En razón a que nuestro tema está muy relacionado al suelo, y éste es un recurso no renovable, a fuer de resultar cansino, debo continuar citando los conceptos extraídos del interesante libro "Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador", que nos permitirán tener una opinión especializada sobre el tema. Miremos pues a continuación, lo que la Fundación Natura expresa sobre el suelo.

Desde una perspectiva ecológica, el suelo desempeña un papel trascendental en el equilibrio de la vida integral del planeta. Sirve de sustento a todas las comunidades animadas e inanimadas de la tierra. Es el soporte de las plantas, porque es la fuente que provee de los elementos esenciales para su crecimiento. Es el medio donde se acumula el agua que abastece a plantas y animales y el que facilita la evaporación necesaria para el equilibrio ecológico. Es además, el lugar donde el hombre y la mayor parte de los animales han podido erigir su habitat.

Desde el punto de vista económico, el suelo es el elemento productivo esencial de las naciones. De un suelo rico en humus dependen una buena producción agropecuaria de la misma forma que de un subsuelo rico en minerales metálicos y no metálico depende la vida industrial de las naciones. Por estos dos tipos de valores, el suelo es el elemento de la naturaleza en el que concluyen con mayor concreción y claridad los factores políticos, sociales y culturales más diversos e importantes que constante y permanentemente fomentan el progreso de la humanidad. Es el recurso natural que más agrupa las múltiples dimensiones de las relaciones entre los elementos del entorno natural, que son tratadas científicamente por

la ecología, y el que explica de forma mejor la proyección histórica que debe tener el desarrollo ecológico orientado a velar por la supervivencia del planeta.

.....
De la forma en que el hombre se asentó en la tierra dependiendo el establecimiento de las actividades productivas humanas a través de los siglos y que hoy día rigen las relaciones entre los países.

.....
El suelo fue factor que determinó las clases sociales y castas en todos los tiempos. Ha sido condicionante básico de las formas de vida diversas de las civilizaciones y culturas que la humanidad ha visto surgir, crecer y perecer.

.....
Por el suelo, se han producido las situaciones más infrahumanas de injusticia social, y en su nombre se han realizado las empresas más extraordinarias de tipo humanístico, científico y cultural que recuerde la raza humana. Y, en fin, gracias al suelo hay vida.

.....
El suelo es símbolo de poder y riqueza. El que lo posee gobierna. El que lo sabe usar y lo hace, sobrevive. El que lo desperdicia lo pierde y perece.⁴

Las Instituciones, como otro de los fundamentos de la sociedad debe ser estudiado a fondo para definir el grado de influencia en la población y el medio ambiente, y establecer en su interacción la evolución y la actual situación dentro del hecho psico-social. Este estudio de las instituciones no podemos llevarlo a cabo, hasta llegar a sus orígenes y sus estructuras, anterior y actual, pues llevaría mucho tiempo, así que me restringire a copiar lo señalado en la "Nueva Enciclopedia Larouse" que dice:

Aún no se ha encontrado una definición a la que puedan ajustarse todos los fenómenos sociales que se conocen con el nombre de institución; para Cuviller, son manera de pensar, sentir y actuar que el individuo encuentra preestablecidas y que generalmente se transmiten por la vía de la educación. Para Ogburn, son una parte de las

⁴ Marco A. Encalada Reyes, Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador, (Quito: Fundación Natura, Salvad Editores Ecuatoriana S.A., 1983), ps. 25,26,30,37,39,40

organizaciones sociales (familia, iglesia, gobierno y organización económica) caracterizadas por constituir caminos establecidos y organizados para satisfacer necesidades básicas. (seguridad, educación, etc.). Duverger cree que son un conjunto de ideas y creencias, de usos y costumbres, así como de elementos materiales, edificios, patrimonio, etc., que forman un todo coordinado y organizado. (Biblio) ⁵

En el derecho político encontramos a las instituciones como los órganos fundamentales de un estado y de una sociedad.

En la sociología encontramos definida a las instituciones como la categoría social que, aparecida para atender alguna necesidad básica de la sociedad, adquiere carácter orgánico y permanente y, a menudo, posterior reglamentación jurídica.

Para terminar este importante aspecto de la situación psico-social, recordemos nuestras principales instituciones, todas ellas derivadas de la Constitución Política del Ecuador, que enuncia en los artículos 22 al 25, los derechos y fundamentos de la familia, como célula fundamental de la sociedad y le garantiza las condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan a la consecución de sus fines.

Todas las demás instituciones, creadas para satisfacer las necesidades básicas de la familia, también constan en la Carta Fundamental del Estado, tales como la educación y la cultura, la seguridad social y la promoción popular, el trabajo y los derechos políticos de los ciudadanos.

b. COMO HECHO ECONOMICO

En este campo debemos considerar a la vivienda como un objeto de uso por parte de la familia, inmerso

⁵ Nueva Enciclopedia Larousse, Edit. Planeta, Vol.VI, (Barcelona 1981), p. 5240

en un medio y producto de una técnica constructiva.

Así pues, las circunstancias de calidad, características físicas de duración, capacidad o área, servicios incluidos, etc., así como de la capacidad adquisitiva de esa familia, son aspectos más destacados de lo económico que configuran la situación actual. Podríamos también anexar a este ámbito de lo económico, las técnicas constructivas, los materiales, así como los sistemas de crédito y formas de tenencia de la vivienda, etc., aspectos que delimitan el asunto económico; mas sabemos que la extensión de estos temas alargaría demasiado el trabajo y por tal razón me limitaré a enunciar los elementos básicos del campo económico para analizar la situación actual.

Area de vivienda, como señala el capítulo VII numeral 1), las áreas de vivienda planteadas por el Plan Techo, en vigencia; ponen el límite de la necesidad del espacio vital para las viviendas de interés social, más otros estudios hechos por la Escuela de Planificación Urbana y Regional, señalan un mínimo de 10 m² por persona, aunque variando este mínimo a 12 m² según la zona. Así pues, una familia de 4 personas requerirá un mínimo de 40 a 48 m².⁶

El ingreso familiar, éste es otro parámetro que guarda estrecha relación con el problema, y el cuadro que sigue trata de identificarlo en el país desde el año 1963 hasta 1982; tomando de la investigación ya señalada.

⁶ Carlos Velasco, "Definición de Vivienda Popular" Investigación Urbana y Social (Abril, 1986), p.18

TABLA N° 2

EVOLUCION DEL INGRESO FAMILIAR

Año	Salario Mínimo Vital	Ingreso Familiar
1963	300	960
1968	600	1.920
1971	750	2.400
1974	1.000	3.200
1975	1.250	4.000
1976	1.500	4.800
1979	2.000	6.400
1980	4.000	12.800
1982	4.600	14.720

FUENTE: Escuela de Planificación Urbana y Regional.

El problema tecnológico, los planes para el desarrollo de la vivienda se deben asentar con claras posibilidades tecnológicas.

No se trata de crecer en espacio con criterio puramente geométrico, el problema se plantea cuando éste crecimiento debe ser tecnológicamente coherente con lo que se encuentra realizado y que la estabilidad del conjunto esté debidamente garantizado.

La elaboración de cartillas técnicas destinadas al usuario sería una mejor solución pero, se correría el riesgo de especulación en los materiales y mano de obra demandados.

La única solución aceptable es la proveniente de una tecnología de punta controlada por el Estado, que presuponga un aceptable desarrollo industrial que facilite el aprovisionamiento y montaje de las partes de obra prefabricada.

Esta solución puede encontrar una fácil vinculación con

los mecanismos de crédito y con las medidas de control que requiere cada programa. Lamentablemente para este caso, no es aceptable la solución tecnológica intermedia como la prefabricación a pie de obra; pues, la inmovilización de maquinaria y equipo que devendría del uso de esta técnica, terminaría por hacer impracticable las políticas vivendistas en la modalidad de progresivas.

c. COMO HECHO POLITICO

Tomaré algunos comentarios realizados por los asistentes al Seminario Mundial sobre Tugurios y Asentamientos no Controlados, que nos permitirán comprender el objeto del análisis y dentro de él la situación urbana.

En el desarrollo de este importante Seminario, auspiciado por la ONU, se vertieron las siguientes opiniones:

"No hay tiempo que perder. Más vale dar frutos correctos, aunque poco maduros, que ningún fruto, o que fruto equivocado demasiado maduros".

"Rápido, apuntemos a las estrellas antes que los cohetes partan" ("Team 10").

"El tugurio es una cámara de descompresión mientras se acultura la gente". Charles A. Frankenhoff (Semundial).

"No queda otra alternativa que mejorar el tugurio". V. J. Ram. ONU.

"En la periferia no hay servicios comunitarios. Son colonos o usurpadores ...". Eric Carlson, ONU.

"La Urbanización Clandestina es una respuesta positiva a una situación negativa". Eric Carlson, ONU.

"La marginalidad no es un problema de vivienda". R. Darío Utría.

"La incorporación es una secuencia operativa. Acceso al mercado, a los servicios. Debe preceder una política de empleo progresivo. Incorporar al empleo. Se debe reconocer el concepto de economías paralelas y compensatorias". R. D. Utría.

"La economía compensatoria... utilización de recursos... En los tugurios hay dinamismo para aprovechar. Revisar la política de crédito... no se puede subsidiar el poder de compra...

subsidiar el aspecto técnico, la administración, el trabajo del artesano... Participación no es construir una casa, es sacar a la gente de la marginalidad". Carola Ravel (Venezuela).

"La vivienda no ocupa el primer lugar en la prioridad. La vivienda se desarrolla a medida que mejora la comunidad. Los asentamientos surgen donde hay servicios. Luego hay que darle prioridad a esto. El desarrollo de largo plazo asumiría prioridad sobre el problema de la vivienda..." Jacobo Maos. ONS.

"Se deben crear institutos para que ayuden al automejoramiento. Todavía no se ha dado respuesta a como obtener la participación popular. Aprovechas la energía y el entusiasmo de la comunidad en vez de obstaculizarlo. Hay aislamiento, falta de comunicación entre las personas y las autoridades". Rafael Mora Rubio. ONU.

"Los tugurios se acabarán..."

a) En la medida en que las ciudades tengan capacidad de absorber la población migrante.

b) Cuando exista un adecuado sistema de distribución de la riqueza y participen en la sociedad de consumo.

c) Cuando exista la capacidad del sector público para organizar la vivienda urbana". Rubén Darío Utría, CEPAL.

"En prioridades... Nº 5... desarrollo comunal, preparación, capacitación, comunicación, encontrar mecanismos para la participación popular que permitan el contacto en dos vías. Gobierno-ciudadano". E. Carlson.

"Hay que apagar el incendio (mitigar la vida en los tugurios); pero hay que cerrar el grifo (reducir la migración) y sembrar el árbol (aunque tome tiempo en crecer)". Jacobo Maus (El hombre de las metáforas).

En nuestro medio, el diagnóstico político de la situación urbana lo encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático anterior al actual, señala:

"El problema de la vivienda es de naturaleza estructural, está íntimamente relacionado con el crecimiento poblacional y es parte integrante del desarrollo urbano y rural. La oferta actual de vivienda ha estado y está dirigida a grupos de ingresos altos y medios lo cual deja a la mayoría de la población del país sin acceso a ella."

"Es necesario señalar diferentes factores políticos que inciden en el problema de la vivienda."

- 1) En una economía de mercado y ante la ausencia de regulaciones sobre el uso de la tierra, y frente a un acelerado proceso de urbanización, se ha provocado una tendencia alcista de la tierra urbana.
- 2) Altas normas de urbanización y vivienda exigidas por los municipios y sus empresas a las instituciones viendistas, lo que ha provocado, entre otros aspectos, altos costos de producción de vivienda.
- 3) En el sector rural, las exigencias y requisitos tradicionalmente impuestos, describen un comportamiento urbano. El crédito individualizado ha provocado situaciones contradictorias para las organizaciones cooperativas, comunales y otras organizaciones populares pro-vivienda.
- 4) En materia de vivienda rural la problemática es fundamental de tipo cualitativo y en ese sentido se debe tratar de encontrar las soluciones que demanda tal problema.
- 5) Pese a la responsabilidad del sector privado en el problema de la vivienda indicado en planes anteriores, no se ha provocado mecanismo para su participación, en tanto que sectores como el industrial y de comercio han recibido un tratamiento preferencial.
- 6) No existe en el número necesario la mano de obra calificada que opere en la construcción de la vivienda, como de aquella que produce materiales de construcción, dando lugar a que la programación de vivienda no se pueda cumplir dado que las limitaciones de recursos humanos se hacen presentes causando por tanto incremento en los costos de construcción.⁷

7. República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del Gobierno Democrático, pág. 147, 148.

C A P I T U L O I I I

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

A. REVISION DE LA SITUACION

Considero que en los dos capítulos anteriores se ha enfocado parte de la situación actual, y para completar el perfil, quiero exponer criterios ajenos vertidos en revistas y documentos, sobre nuestra realidad urbana; para que este diagnóstico actualizado se apoye en una base de opinión más amplia. Así tenemos que en la Revista N^o 2 de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, editada en Abril de 1986; se dedica toda ella a tratar este tema, desde varias ópticas encabezadas por el criterio editorial que señala:

Por consiguiente, con las debidas disculpas y pese a ser tan manido el tema, en tanto un 72% del mundo 'no tenga vivienda popular' como afirma enfáticamente el sacerdote católico Joss Van de Ress, fundador de la Organización Internacional 'Hogar de Cristo', los arquitectos seguiremos hablando y aportando con nuestras ideas, diseños y conceptos para lograr al menos paliar el déficit espantoso que se refleja en las estadísticas de vivienda.

Por si esto fuera poco, la realidad de las cosas no puede ignorarse indefinidamente; cuando las guías se equivocan o se pretenden aplicar a 'los pobres' normas y especificaciones irreales éstas quedan desbordadas en las invasiones y en los barrios sobre las disposiciones legales, surgen como única salida para las gentes de bajos recursos.⁸

Más adelante en artículos especializados, el arquitecto Boanerges Navarrete, catedrático, funcionario público y actual vicepresidente del CAE, anota:

"...y no es aventurado afirmar que la mayor parte de los ecuatorianos siguen viviendo en condiciones

Editorial, Arquitectura y Sociedad, 2 (Abril, 1986).

que no satisfacen los requisitos de salubridad y comodidad".

Más adelante, para asentar en cifras su opinión sobre la crisis, indica:

"... y así se pueden dar más cifras que reflejan un panorama miserable en este aspecto y que se traducen en hacinamiento, promiscuidad, suciedad, enfermedades, vagancia, extorsión, abuso, delincuencia, prostitución y envilecimiento progresivo de las gentes".⁹

Ni las acuarelas del lumpen tan expresivamente realizadas por el Director de la Revista de la Facultad, arquitecto José Espinoza, son capaces de impactar en la conciencia del ser, como este conjunto de expresiones, todas ellas producto del sentimiento de un viejo y experimentado planificador y vivandista como el arquitecto Navarrete.

En otro artículo de la misma Revista, el arquitecto Carlos Velasco, ex-Decano de la Facultad y actual director de la Escuela de Planificación, nos ayuda a completar la triste perspectiva del problema, cuando luego de establecer sus parámetros cuantitativos, al tratar sobre los cualitativos señala:

Una enorme población campesina indígena se hacinaba en las ciudades. El indio de la sierra, y el montubio de la costa se encuentran fuera de su medio actual... el desarraigo, entonces, aparece evidente.

Si de los males materiales se derivan los espirituales y morales ¿Cómo es posible decir que se mantengan los tugurios porque al fin y al cabo son soluciones al problema de la vivienda?¹⁰

⁹ Boanerges Navarrete, "La Vivienda en el Ecuador", Arquitectura y Sociedad, p. 5

¹⁰ ibid, p.

La calidad humana y poética que caracterizó a un distinguido amigo, ya desaparecido, el Arquitecto Eduardo Franco, que ocupó altas posiciones en su vida profesional vinculadas a la vivienda, aportó con importantísimas obras sobre este tema, le llevaron a escribir en su artículo titulado "La Babel Superurbanizada del Submundo en Desarrollo", lo siguiente:

Los campos se despueblan y la población se hacinan en las ciudades en terrenos mal preparados para recibir este aterrador exceso, el empacho de la ciudad de nuestro tiempo es conocido en todo lado, en sus callejuelas tristes y sucias invadidas de escupitajos grises, de humo, ollín y nauseavundos derivados del petróleo, naufragan sin rumbo una desorientada escuadra de inteligencias entre pestaños de neón que aplastan los agonizantes escarceos de una dignidad humana ya perdida.¹¹

Para terminar esta revisión de la situación actual, trasladaré el diagnóstico de la situación en dos párrafos, ambos de los planes de desarrollo nacional; el primero tomado del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del gobierno democrático, dice:

El problema de la vivienda es de naturaleza estructural, está íntegramente relacionado con el crecimiento poblacional y es parte integrante del desarrollo urbano y rural. La oferta actual de vivienda ha estado y está dirigida a grupos de ingresos altos y medios, lo cual deja a la gran mayoría de la población del país sin acceso a ella.

Aunque las estadísticas sobre producción de vivienda sean insuficientes, el déficit estimado para 1979 estaba por el orden de 800 mil unidades habitacionales, considerando en esta la suma del déficit cualitativo y cuantitativo.

En el problema habitacional vale relieves que la formación de nuevos hogares incrementa la demanda actual de 42 mil unidades a las que se debe agregar estimaciones sobre la reposición del patrimonio (por obsolescencia y cumplimiento del

¹¹ Eduardo Franco La Babel Superurbanizada del Submundo en Desarrollo, ibid, 31.

Estado a través de sus más importantes organismos y en dos diferentes posiciones políticas e ideológicas, como son las del anterior y el actual gobierno, podemos concluir señalando que cada uno de ellos ha mirado una parte de la realidad; en lo cualitativo y cuantitativo del problema, y sustentando en cifras el uno, y en análisis de las conyunturas el otro, para converger en la necesidad de tomar cartas efectivas en el asunto y trabajar para alcanzar la meta final, que no es otra que la seguridad y el bien común; sin embargo, resalta sobremanera el diagnóstico del actual plan, el mismo que vincula el factor salario o ingresos, la producción agropecuaria y los servicios básicos asistenciales en una concepción integrada sobre los asentamientos humanos, pues todo plan fallaría si solo se busca construir viviendas y más viviendas; sin tomar en cuenta el ingreso familiar del futuro propietario, la vinculación con su medio actual y los servicios elementales que el medio debe poseer para hacer un receptáculo apropiado de la vivienda de un ser humano.

C A P I T U L O I V

2. TECNOLOGIA

Bastante se ha discutido sobre este campo de la tecnología, aportando con significativas conclusiones al bagaje técnico y científico en esta materia y dentro del país. Varias instituciones que debo mencionarlas por la calidad de sus concretaciones, han invertido dinero y tiempo en crear tecnología y alternativas. El CONACYT, la Junta de la Vivienda, el Ministerio de Agricultura, el Acuerdo de Cartagena, el Colegio de Arquitectos del Ecuador, las Facultades de Arquitectura e Ingeniería del país; en fin muchos hombres trabajando en una misma dirección al final han conseguido distinguir un objetivo único, y diseñar una política apropiada para contar con el instrumento acorde con la necesidad nacional.

Cada tecnología en sus prolegómenos debe partir de un aspecto filosófico, que fundamente sus conclusiones, limitándose a un lugar geográfico concreto y perfectamente identificado en todas sus particularidades, pues no será nunca igual partir de un lugar en la tierra que sufre las variaciones climáticas de 4 estaciones que centrar sus conclusiones en una franja geográfica como la nuestra, que sin tener esas variaciones tiene otras, talvés mas complejas, pues no solo el clima debe ser considerado sino también la topografía, la accesibilidad, los materiales existentes, etc.

Siendo de por sí un limitante el tratar de tecnologías para viviendas de interés social, las investigaciones han cubierto pocos ámbitos como son: materiales de piso, paredes y techo; técnicas constructivas y de uso apropiado de esos materiales, insumos básicos como aglomerantes, refuerzos, recubrimientos, etc. que llegan a constituirse en factores de alto porcentaje en la estructuración del precio final. Luego el otro componente fundamental, la mano de obra analizada desde los arcaicos y endémicos sistemas de levantar tapiales de trozo en trozo, hasta sofisticados sistemas de

prefabricación bajo techo en plantas industriales de elementos constructivos integrados. Se han buscado medir rendimientos, magnitudes tales como horas-hombre-unidad básica; cuadrillas tipo para cada uno de los módulos diseñados; sistemas de control de avance de obra y optimización de recursos económicos. Uso de sistemas semiprefabricados o el incremento porcentual de partes industrializadas en la totalidad del conjunto vivienda, etc.

En esta parte, lógicamente salta el asunto social, definido como empleo y uso de mano de obra no capacitada. Se halla una verdad investigando solucionar otra necesidad del hombre, pues buscando como abaratar o rebajar el costo de la mano de obra, talvés utilizando la ciencia constructiva conocida como prefabricación; se demostró que al dejar de utilizar la mano de obra, esta se quedaba en la desocupación y no habrían clientes para esas mismas casas; pues el nivel de desocupados crecería tan rápido, como rápidas fueran las máquinas en levantar las viviendas. Este círculo vicioso, debía ser tratado con criterio social y no con el frío cálculo del economista, que busca levantar mayor número de casas con el menor número de sucres. La tecnología pues, en lo que a la intervención del hombre en el proceso constructivo se refiere deberá salirse de la receta científica pura para diseñar otro sistema en donde se conjuguen factores sociales con factores económicos, y lleguen a la proporción cuantitativa correcta para nuestra realidad; sabemos de antemano, no será otra que dosificar el uso de ciertas partes industrializadas que requieren la aplicación de la mano del hombre para completar el proceso.

Estas investigaciones no pudieron dejar de lado las tecnologías ancestrales propias de cada región de la patria, acopladas desde épocas inmemorables a lo que produce la tierra en los alrededores, sean elementos vegetales o minerales, en ciencia y profesional búsqueda de técnica.

vemos como se han desvelizado las paredes de bahareque; carrizo con arcilla; el tapial: tierra con paja o majada de buey; el adobe, adobón; en donde el sol completa al secar el proceso de endurecimiento del barro pisado; la caña gaudúa; a secas en piso, paredes, tarimas y techo; colocada entera, picada o en tiras para tejer la piquigua; el bahareque renovado y que reemplaza la arcilla con cemento y se ayuda del alambre de púas para en "cocos" reforzar las paredes e impedir las rajaduras; la madera, sea en la costa, sierra, oriente o Galápagos, que donde abunda se la usa para todo elemento constructivo, estructural o de simple recubrimiento; los mampuestos sean ladrillos hechos a mano o en máquina, de diversidad de tamaños, los bloques vibro comprimidos, hechos con hormigones simples, los paneles prefabricados con instalaciones integradas; adoquines, baldosas, etc, etc. Por fin para los techos, se han barajado todos los medios desde la paja serrana o costeña, la vieja teja española, regada en todo el callejón interandino desde el momento mismo que los españoles levantaron sus moradas en este nuevo continente; otros tipos de tejas, y con recubrimientos deslizantes como confeccionados con arcillas y cementos; los asbestos cementos ondulados de variada forma y costo, frios muy frios para la sierra y poco durables en la humedad del trópico o del oriente. Las losas de hormigón de distinta naturaleza técnica, con elementos prefabricados o vigas gruesas con varillas de acero de refuerzo.

En fin, el piso, paredes y techo, han sido objeto de innumerables soluciones constructivas, aún se ha dado paso a equivocadas políticas de producción de materiales básicos por parte de las mismas instituciones viviendistas que han llegado a montar verdaderos complejos industriales como la fábrica de ladrillos "Los Pambiles" en Santo Domingo de los Colorados y de propiedad del BEV. Así tenemos concretado un error. Pues no se debe mirar de lado a la iniciativa privada

que en el mayor de los casos, acuciada por el mercado y sus leyes naturales que los rigen produce los bienes a menor costo. Hoy el BEV, busca salir de sus dos errores, Cementos Selva Alegre, y los Pambiles, que le causan ingentes pérdidas de dinero sin haber logrado acertar con estas dos inversiones por múltiples razones que no vienen al caso enunciarlas aquí. Sobre las estructuras metálicas, también tenemos ejemplos de irregularidades y pérdidas cuantiosas pues no podían ser una excepción tratándose de Empresa Estatal que por principio sólo debe intervenir allí donde la situación es calificada de estratégica para la Seguridad Nacional y no en cualquier actividad que ha estado bien atendida por vocación natural por la Empresa Privada.

Para concluir sobre este aspecto debo señalar que las técnicas constructivas usadas en nuestro medio podrían paulatinamente entrar en el campo de la racionalización y optando por procesos de uso menos intensivo de la mano de obra a fin de ir mejorando los ingresos salariales en las construcciones a cambio de una mayor especialidad y consecuentemente un mayor rendimiento. Este paso debe ser por etapas y a largos plazos, pues como ya lo señalé antes, causaríamos un trastorno mayúsculo en la economía de las clases populares si radical y violentamente pasamos a la prefabricación total.

No he hecho mención de la situación de la Empresa Constructora Nacional, que gran influencia tiene en este campo que estamos tratando, y dejo para otro capítulo, el del financiamiento donde tocaré algunos aspectos relacionados con su papel en la problemática de la vivienda.

3. LA FLEXIBILIDAD EN EL DISEÑO

La participación del arquitecto en el problema que estamos tratando, se ve resaltada constantemente pues de él dependen las características no solo formales sino también

sustanciales de la vida de los ecuatorianos del mañana pues está comprometido con su destino y debe por lo tanto proyectar para el momento pensando siempre en el futuro de las generaciones.

Entre muchas de las importantes recomendaciones que nos dejó el Congreso Panamericano de Arquitectos, celebrado en Panamá en febrero de 1984, al referirse a los Arquitectos, recomienda:

a) Que se mantenga en una permanente actitud renovadora, de manera que sus conocimientos del medio social y tecnológico, permita que sus respuestas y soluciones sean siempre actualizadas y acordes a la dinámica del desarrollo;

b) Que se estudien adecuadamente las capacidades y posibilidades de cada región, sus características, a fin de aplicar correctamente las posibilidades tecnológicas, con el medio operante. La tecnología más avanzada, no es necesariamente adecuada.

El diseño de la vivienda debe pues responder a estas oportunas recomendaciones y como resultado del conocimiento del campo social y tecnológico de nuestro medio tenemos en la actualidad una variedad de soluciones que parten de diversos condicionantes y determinantes del mismo.

En nuestro medio se han practicado todos los ejemplos de tipología de vivienda, conocidos como unifamiliares, bifamiliares, y multifamiliares, relacionadas obviamente con el número de familias que las van a habitar. Consecuencias de cada una de estas y otros aspectos son:

- 1) El coeficiente de uso del suelo;
- 2) El coeficiente de ocupación del suelo;
- 3) La densidad de habitantes por casa y por hectárea;
- 4) El costo por unidad de vivienda relacionada al área.

Se han desarrollado modelos que permitan futuras variaciones o cambios, sean complementarios o sustituyentes, en el uso o en el área, así tenemos las actuales viviendas que ejecuta el BEV-JNV; hay una variedad de tipos, con características significativas que determinan mayor o menor costo.

1) L.U.S. Lote Unidad Sanitaria, tipo de vivienda, mejor dicho solución habitacional mínima que ofrece al usuario un lote de terreno, de área variable entre 50 y 80 m², que cuenta con todos los servicios básicos, agua, alcantarillado, luz y un piso de hormigón de 20 o 30 m², cubierto con losa o eternit, que ya tiene un baño y una cocina, dejando en libertad al futuro propietario el cerrar las paredes frontales con cualquier material y tener una habitación muy sencilla y de uso múltiple. Esta solución de hecho será mejor de aquella de vender un lote pelado a veces sin ninguna infraestructura, como lo han hecho cooperativas fantasmas o grupos de invasores interesados en enervar las reacciones comunitarias. Está por demás señalar que estos lotes con servicio forman parte de un conjunto urbano perfectamente planificado y abastecido de infraestructura casi completa, al igual que las demás soluciones.

2) La vivienda unifamiliar progresiva, de cuyo desarrollo se encarga L.U.S., en su etapa primaria, tiene otros ejemplos que significan mayor área construida y con cierto acabado, pues cuenta con todas las paredes exteriores, puertas, etc. y deja una área libre en su interior para ser subdividida y usada en mérito a las futuras necesidades o posibilidades del grupo familia.

3) Hay ejemplos de versatilidad pues, muchas de estas viviendas pueden ser fácilmente transformadas en talleres, comercios u otra tipología arquitectónica acorde con las necesidades de la familia.

C A P I T U L O V

CAPITULO V

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

A. DEFINICION DEL "HABITAT" (Vancouver 76)

La aparición de un tema que, como el de los asentamientos humanos, exigen un examen de mucha profundidad que solo puede ser comprendido con el apoyo de varios estudios que prepararon el camino para la Conferencia del Habitat, realizada en Vancouver en 1976, la cual a su vez, fue producto de otra Conferencia sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, tras varios años de preparación en inversión internacional y cuyo objetivo, común de ambas; fue el de "reconciliar al hombre con su medio". Ello significa que es imperativo para entender y comprender la relación entre el hombre y su habitat, que conflictos plantea y que alternativas de solución ofrece y además exige convencer al habitante de su necesaria participación.

Las naciones del mundo expresaron su preocupación por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo, y reconocieron la necesidad de desarrollar y robustecer la cooperación internacional, a fin de proporcionar soluciones a los problemas mundiales y crear una comunidad internacional basada en la equidad, la justicia y la solidaridad. ¹⁴

Se advirtió que, "las reivindicaciones humanas y las técnicas modernas requerían una mayor generosidad mutua ya que todos habían entrado en una era de comunidad de intereses vital para la supervivencia de la especie" y que en muchas conferencias de las Naciones Unidas se establecen las bases de un NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. Reconociendo que

¹⁴ Asamblea General, Resolución 3128.

los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico-social de los países ni que pueden desvincularse de las injustas relaciones económicas que existen actualmente.

Al advertir que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de vida, cuyo mejoramiento es indispensable para la satisfacción plena de las necesidades básicas como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento, manifestaron graves inquietudes por el desarrollo económico inequitativo, el deterioro social, económico, ecológico y ambiental, las tendencias del crecimiento demográfico mundial, la urbanización improvisada, el atraso rural, la dispersión rural, la migración involuntaria, etc., etc.

La Conferencia de Vancouver, atenta a la "necesidad de enocontrar principios comunes que orienten a los gobiernos y a la comunidad mundial en la solución de los problemas del tema", la proclama de principios y directrices generales que definen el habitat y son los siguientes:

1) El mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacoción de las necesidades básicas para todos y cada uno de los hombres, fue proclamado como el primero y más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos, en un marco de dignidad y justicia social.

2) Debe priorizarse a las necesidades de las personas de situación menos favorable.

3) El desarrollo económico debe orientarse al logro del primer objetivo.

4) Que la dignidad humana y el ejercicio de la libre elección en armonía con el bienestar público general son derechos fundamentales que deben garantizarse en toda necesidad.

5) Se reconoce el ejercicio y la soberanía plena de los estados en el más amplio ámbito reconocido por las declaraciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como los valores culturales, las riquezas, recursos naturales, sistemas económicos, políticos, culturales y sociales.

6) La tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos, reconociendo el derecho de los Estados a planificar y administrar la utilización del suelo.

Las naciones deben evitar la contaminación en todos sus ámbitos y la conservación de sus recursos ambientales.

7) Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente en la elaboración y aplicación de las políticas y programas de asentamientos humanos y de manera particular, deben crear condiciones para los sectores poblacionales de menores recursos, sobre la base de la igualdad de derechos.

8) La cooperación internacional es un objetivo y un deber común de todos los Estados.¹⁵

En lo referente a las directrices para la acción recomienda a todos los Gobiernos y Organismos Internacionales hacer los esfuerzos posibles para adoptar medidas urgentes en el marco de las siguientes directrices:

- a) Planificación nacional;
- b) Recursos financieros;
- c) Políticas de Viviendas; y
- d) Control de Migración no calificada

¹⁵ OLAVI, habitat popular, Documento de Estudio Secretaría Ejecutiva (1985), p. 46-47.

C A P I T U L O V I

CAPITULO VI

ASPECTOS FISICOS DEL DESARROLLO URBANO

A. SITUACION ACTUAL Y PROYECCIONES FUTURAS

El Plan Nacional de Desarrollo del quinquenio 80-84 estableció la necesidad de conformar a la brevedad posible la COMISION DE DESARROLLO URBANO Y LOCAL, como condición necesaria para lograr la coordinación institucional, la revisión de los instrumentos legales existentes, la racionalización institucional, la racionalización de los recursos financieros y la aplicación de los programas previstos en el campo de la planificación de los asentamientos humanos y de la vivienda.

Hasta que se conforme la Comisión Nacional de Desarrollo, Urbano y Local, será menester que la Junta Nacional de la Vivienda, la Asociación de Municipalidades y el Consejo Nacional de Desarrollo, promuevan la constitución de Comisiones con las entidades responsables de las acciones de la vivienda y Asentamientos Humanos, para que emitan en corto plazo un conjunto de normas mínimas de aplicación inmediata para la implementación del Programa Nacional de la Vivienda y lo relativo a los asentamientos marginales.¹⁶

Estas recomendaciones constantes en el Plan del Gobierno anterior, son válidas para la ejecución del Plan Techo del actual Gobierno, pues la situación física del desarrollo urbano del país no ha cambiado en absoluto, y aún está en pie un conjunto de leyes y ordenanzas que regulan el desarrollo de las ciudades y que están en la práctica limitando la aplicación de planes de vivienda y asentamientos humanos.

^{1.6} Recomendaciones Generales del Seminario Taller sobre Normas generales de urbanismo y vivienda. febrero 1981.

La situación actual está caracterizada por una alta exigencia por parte de los Municipios y de sus Empresas, pues obligan a las Instituciones vivieristas y a las personas naturales a cumplir con una serie de normas que son incompatibles con la capacidad de pago de los hogares de menores ingresos y peor aún con la economía de los marginados y subocupados, que en la actualidad se han incrementado.

Estas exigencias son además, ajenas a nuestra realidad económica y técnica, traídas de otras latitudes más avanzadas y mejor dotadas de recursos, desvirtuando la razón de ser de una norma.

Otro aspecto que refleja la situación actual, caótica y descoyuntada, se refiere a la diversidad de normas, pues de una ciudad a otra cambian los requerimientos, cambian las normas, en el fondo y en la forma, obligando a los profesionales de la arquitectura y la planificación a realizar una permanente actualización e investigación de las exigencias de todos los Municipios Nacionales para acomodar sus planes de acuerdo a cada sector de la patria. Esta ausencia de normas nacionales, que obligen a todos los municipios a respetarlas y adoptarlas con los cambios o características acordes con el medio físico, que de hecho es cambiante, así en la Costa, la Sierra y el Oriente, deberán contar con normas particulares para la zona, pero deberán tener una base formal común.

Por consiguiente, la modificación de las normas vigentes y establecimiento de ellas en una serie de campos actualmente carente de normalización, es un imperativo que debe ser atendido y encarado por todas las instituciones y organismos vinculados al sector, para que una vez que se logre un consenso sobre el cuerpo de normas a aplicarse en el futuro, se tenga la base para el diseño de programas de vivienda y el asentamiento humano acordes con la realidad socio-económica de nuestro país y en esta forma dar

cumplimiento cabal a las políticas trazadas por el Gobierno.

B. NORMAS MINIMAS DE URBANIZACION

Desde hace tiempo ha existido la inquietud sobre si es lógico que en países tan pobres como el nuestro, se aplique sin discernimiento, criterios, "standars", normas, especificaciones y márgenes de seguridad, utilizados en países desarrollados y ricos. Si a esta realidad general se agrega que, en varios casos, se toman las más exigentes regulaciones en esos países, y si, además, esas regulaciones se utilizan en soluciones destinadas a las gentes más pobres, entonces no cabe duda de que la inquietud se justifica plenamente.

Parece absurdo que en un país pobre y para soluciones destinadas a sus habitantes de escasos recursos económicos (que son todavía más pobres que el país mismo), se utilicen las normas más exigentes del país más rico.

Probablemente el fenómeno se presente en varios campos, pero donde es más notorio es en el urbanismo, los servicios públicos y la vivienda.

La desproporción entre las soluciones de vivienda que resultan de la aplicación de normas perfeccionistas y la realidad de nuestro medio, se hacen más protuberantes a medida que se baja en la escala económica de la población; una gran cantidad de familias no pueden aspirar a esas soluciones, porque su capacidad económica no se lo permite; y además, como la capacidad de inversión de la comunidad es muy limitada y esas soluciones tienen un costo unitario relativamente alto, la cantidad de viviendas que se podrían edificar se reduce considerablemente. De esta manera, muchas familias quedan fuera de toda posibilidad de solucionar su problema de vivienda; una, por que no tienen capacidad

económica y otra, porque la cantidad de soluciones ofrecidas no es suficiente.

Seguramente el problema de la escasez de soluciones de vivienda, no quedaría eliminado con la sola disminución de costos que unas normas más austeras producirían; pero es presumible que sí se lograría una mejora sustancial en este aspecto.

La realidad de las cosas no se puede desconocer indefinidamente; las normas y especificaciones irrealistas quedan desbordadas en las invasiones y en los barrios clandestinos; estas son las soluciones que, desbordando también las normas jurídicas, surgen como única salida posible para gentes de muy bajos recursos. Estas soluciones espontáneas tienen un grave inconveniente adicional al de su completa anormalidad, que consiste en los grandes costos y de dificultades de todo orden que generalmente implican su mejoramiento, por la falta de planeación y estudios iniciales de la urbanización y servicios, de lo cual se desprende que la necesaria normalización de esas soluciones espontáneas implica unos costos altos, para un resultado final precario, porque hay fallas fundamentales imposibles de eliminar, como la distribución de lotes, que dificultan enormemente el mejoramiento de la vivienda propiamente dicha.

De manera que, las normas perfeccionistas dan ocasión a soluciones ilegales, cuyo mejoramiento no puede hacerse sino a costos muy elevados y con grandes dificultades de todo género.

Será pues, necesario que el país adopte normas realistas que permitan desarrollar una política correctiva sobre los barrios subnormales existentes; y una política preventiva, mediante soluciones de mejoramiento, que haga posible la eliminación en el futuro de las soluciones espontáneas.

Estas normas realistas, desbordadas en general normas mínimas,

deben partir de un criterio fundamental que contempla la necesidad de adoptar soluciones con requerimientos muy modestos que inicialmente apenas respondan a un "standar" de subsistencia decorosa, con la condición que tales soluciones contengan las previsiones que aseguren la evolución, en la medida en que mejoren las condiciones económicas de los moradores y la capacidad de inversión de la comunidad, hasta llegar a convertirse en soluciones normales.

Las normas deben contemplar la posibilidad de desarrollo por etapas, pero nada se opone, salvo eventuales razones de tipo económico o consideraciones sobre prioridades en la solución de problemas sociales, a que se acometa de una vez la solución completa, que constituirá la mínima solución completa aceptable a las condiciones socio-económicas de la comunidad que se va a servir y al estado de desarrollo de la vivienda.

Este trabajo, limitado al campo de la vivienda de interés social, impone el alcance de las normas mínimas a este tipo de vivienda y no pretende abarcar el problema general de la vivienda para la clase media, peor alta. Así mismo, por las mismas razones anotadas, no es de mi interés presentar en este documento las normas mínimas detalladas que consideren apropiadas para ser aplicadas en nuestro medio, sino más bien, quiero señalar en términos generales sobre que campos se debe trabajar y cuales los objetivos a alcanzar dentro de cada uno de ellos; esperando que estas recomendaciones sean tomadas como simples sugerencias sobre un tema muchísimo más amplio y más especializado que rebasa el objetivo de este trabajo.

Así pues, las normas mínimas deberían abarcar varios campos del urbanismo y la arquitectura y que las he clasificado en cinco capítulos:

- 1) Desarrollo Urbano
- 2) Equipamiento Urbano

3) Infraestructura

4) Diseño de la Vivienda (en otro capítulo)

5) Tecnología de la Vivienda (en otro capítulo)

A continuación expondré los aspectos más relevantes que deben ser considerados en cada uno de estos grandes capítulos.

1. DESARROLLO URBANO

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

En nuestro país, de acuerdo a los Censos Estatales del 74 y del 82, se puede concluir que existen una variada gama de porcentajes de crecimiento vegetativo de la población así como la migración del campo, así tenemos ciudades como Portoviejo, que tiene el más alto índice de crecimiento y Guaranda como la de menor índice de crecimiento; así pues para cada población se tendrá una diferente tasa de crecimiento de una u otra naturaleza.

Los objetivos que se persiguen en éste capítulo son:

- a) Permitir un aumento de la densidad
- b) Crear un principio sencillo de fácil aplicación que permita la extensión en todo sentido.
- c) Crear una estructura urbana que permita la convivencia del peatón y del automóvil.
- d) Crear una malla vial racional que sea económica para la estructura pero que permita un variado uso del suelo para vivienda.

e) Búsqueda de una arquitectura más urbana. (Reemplazar las normas de vivienda suburbana por la de vivienda urbana).

f) Crear una estructura urbana que permita el desarrollo progresivo, tanto en la vivienda como en la infraestructura y los servicios comunales. Y

g) Llevar los servicios urbanos a la mayor cantidad de gente posible.

Desarrollar estos principios llevaría demasiado espacio en este trabajo, sin embargo para completar el tema del desarrollo urbano debo señalar que existen varias teorías que lo explican, pero como este se basa en un crecimiento de la población y de las áreas urbanas, revisemos lo que el urbanista Lauchlin Currie, experto de la ONU; afirma sobre este concepto de crecimiento:

En ocasiones se afirma que el Estado debería compensar la atracción "artificial" de las principales ciudades, asegurando a las ciudades más pequeñas, buenas comunicaciones y servicios, e incluso ofreciendo a las industrias atractivas para que se localicen en tales ciudades. Generalmente no se espera que una política de tales características se mantenga indefinidamente, sino solo hasta el punto donde las ciudades más pequeñas puedan competir en términos de igualdad con las principales ciudades. En otros términos, el planteo considera a ciertas regiones o a las ciudades más pequeñas como si estuvieran en la "infancia" de su desarrollo industrial, ameritando por lo tanto un tratamiento especial hasta que "crezcan", lo que se supone que no demandará un lapso demasiado largo.

Luego, trata sobre los Polos de Crecimiento Regional y dice:

Uno de los fundamentos de varios de los intentos de creación de Polos de Desarrollo Regional ha sido la suposición de que tendrían importantes efectos de difusión cultural y económica en las regiones circundantes, lo que llevaría a una elevación e igualación del nivel de vida a través de

todo el país.

.....
Una variante de los "polos de crecimiento" es la ofrecida por los Pueblos Nuevos Británicos, o los pueblos y ciudades satélites. Uno de los principales móviles para los "New Towns" fue de carácter social. Como reacción a la suciedad, el ruido, la fealdad, y, la congestión del hombre y las ciudades industriales de la época, se pensó que la calidad de la vida se vería enormemente mejorada mediante la creación de ciudades dispersas y planificadas, caracterizadas por bajas densidades, mayores espacios abiertos, vías para circular en bicicleta y a pie, jardines e industrias "limpias". La idea resultó atractiva y parecía ofrecer un medio de combinar la vida del campo con la de la ciudad. Transcurridos 50 años del intento, sin embargo, los resultados son bastante frustrantes. Las ciudades, tal como fueron diseñadas, han albergado solo una fracción del crecimiento urbano y una porción aún más pequeña de la población urbana (2%), y esto a un costo por familia y en términos de espacio, relativamente alto. Su pequeño tamaño (30-60.000 habitantes) las priva de muchos de los atributos de una verdadera ciudad, y la gente joven se inclina a considerarlas insulsas. Además, la infraestructura necesaria para ciudades de este tamaño es costosa.¹⁷

2. EQUIPAMIENTO URBANO

Este aspecto físico del desarrollo urbano, que tiene que ver con la implantación de servicios básicos para la alimentación, salud, educación, recreación y cultura de la población; requieren de un amplio estudio, pues su importancia así como la trascendencia en la vida diaria de la población obliga a todo el Frente Interno del Poder Nacional el establecer políticas y acciones que conduzcan a mejor la calidad de vida a través de este equipamiento.

Por esta situación no me corresponde sino enumerar lo que abarca cada una de estas actividades básicas de la vida urbana y que a continuación detallo:

¹⁷ Louchlin Curran, *Urbanización y Desarrollo*, Ediciones Gernika, (Mexico, 1979), p. 94, 97, 98.

- a) Alimentación: Mercados, centros de acopio;
- b) Salud: Hospitales, clínicas, centros de salud;
- c) Educación: Universidades, Colegios, Escuelas, Guarderías;
- d) Recreación: Estadios, Coliseos, Canchas deportiva, Piscinas, Parques, Lagos Artificiales, etc.; y
- e) Culto: Monumentos recordatorios, Museos, Iglesias, Temples.

3. INFRAESTRUCTURA

Sobre este amplio y destacado factor urbano, fundamento de todo Asentamiento Humano, que va desde la provisión de agua potable, hasta el servicio telefónico; pasando por el alcantarillado, energía, vías, etc.

Todo análisis de la situación del desarrollo urbano, comienza justamente estableciendo las normas mínimas de los servicios básicos; es así pues que a continuación detallaré en síntesis los criterios para cada uno de ellos:

a) Agua potable: Los criterios básicos para obtener este objetivo sería el diseñar redes con la capacidad requerida para los consumos reales, puesto que una tubería sobredimensionada implica inversiones no justificadas.

b) Alcantarillado: El criterio básico para obtener el objetivo sería el de diseñar un sistema que tenga capacidad suficiente para evitar inundaciones. Sin embargo dadas las características del clima en nuestro medio, debe preverse sistemas de alcantarillado que eviten las aguas lluvias en las temporadas invernales, considerando

que parte de estas pueden ser drenadas por encima de la superficie de las calzadas.

e) Energía: El criterio para obtener el servicio de energía debería: contemplar un diseño de redes eléctricas a corto plazo, para atender demandas y consumos reales en una etapa inicial y luego se modifiquen para atender al crecimiento de la demanda y consumo de acuerdo con el crecimiento de la población.

d) Vías: Para este componente de la infraestructura deberá considerarse una construcción por etapas, pues su alto costo impediría llegar a las soluciones conocidas como pavimento flexible o rígido. Estas etapas pueden convertirse en: ejecución de subbase, ejecución de base y ejecución de pavimento propiamente dicho. Antes de ejecutarse una etapa deberá subsanarse el deterioro de la anterior y se procurará que la oportunidad de ejecución de cada etapa corresponda a las solicitudes reales del tránsito.

f) Teléfonos: Para concluir debemos establecer un criterio básico relacionado al servicio telefónico, que no es otro que el de señalar que las redes telefónicas sean susceptibles de cambios para ir adaptándose a las necesidades de la población; partiremos del principio de que no se podrá dar servicio telefónico individual a cada vivienda, sino que solamente se buscará el mínimo de teléfonos públicos necesarios y teléfonos privados para los servicios comunitarios.

C A P I T U L O V I I

CAPITULO VII

LEYES, REGLAMENTOS Y PLANES

A. INSTRUMENTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS VIGENTES

Para enfrentar el acuciante problema de la vivienda, el Estado Ecuatoriano ha ido, a través del tiempo, creando estructuras administrativas y cuerpos legales, a manera de instrumentos que ejecuten las acciones coordinadas necesarias para solventar la necesidad de vivienda, tanto para cubrir el déficit, cuanto para la demanda por el crecimiento vegetativo de la población.

Estos instrumentos que configuran la actual política intrínseca de vivienda, han venido actuando todos ellos asincrónicamente desde el momento mismo de su partida y a veces parecen como vehículos que se desplazan en todas las direcciones sobre un gran espacio vacío sin que ninguno siga las huellas de otro y sin que a ninguno les dirija o maneje el mismo conductor por un buen tiempo hasta que señale o fije una ruta, la cual deberían seguir juntos para en menor tiempo arribar a esa meta soñada de vivienda y techo para todos.

El actual gobierno, en un franco y vigoroso interés, puso en el TECHO, conjuntamente con el PAN y el EMPLEO, todo el peso de su campaña electoral, hasta que una vez en el poder, iniciar la acción con el Arquitecto Durán Ballén a la cabeza. Una vez conocido el triunfo electoral, y en el interín de Mayo a Agosto de 1984, por encargo del futuro Presidente Ing. Febres Cordero, se conformó una especial comisión, con personas de reconocida solvencia y conocimiento de sus respectivos campos de acción como son: Arq. Guillermo Pérez Díaz, Ing. Francisco Albornoz; Lcdo. Efraín Baus Herrera y a la cabeza el Arq. Durán Ballén, quien a pesar de su triunfo como Diputado Nacional, prefirió dirigir la

futura política viviendista del nuevo régimen.

Así fue como esta especializada comisión, en buena hora formada con criterio básicamente técnico, iba a dar los lineamientos políticos fundamentales para enfrentar el reto y cumplir el ofrecimiento de campaña.

Entiendo que la Comisión habrá abordado seriamente todos y cada uno de los componentes de la Política de vivienda necesaria para el país, y desarrollado todas las hipótesis o alternativas al alcance del Ecuador en lo técnico, en lo financiero, en lo legal, en lo social, en lo político, etc. Fruto de este trabajo parecía ser que se estaba llegando a la conclusión de la necesidad del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, que aglutine bajo una misma cabeza toda una compleja acción administrativa, pero han transcurrido 2 años de aquello y parece ser que las dificultades halladas en el análisis han sido de tal magnitud y naturaleza que han impedido hasta la fecha juntar los componentes administrativos vigentes. Sin embargo, creo que se están dando pasos previos para este futuro ministerio, como son el integrar el IEOS al Ministerio de Salud y a la SEDRI en el Ministerio de Bienestar Social, para que durante un buen tiempo "aprendan" a trabajar coordinadamente dentro de un Ministerio y puedan en cualquier momento pasar a formar parte de otro, mas especializado, sin que este paso neutralice su acción.

A pesar de las dificultades encontradas, los grandes comisionados llegaron a definir un plan, sencillo pero concreto, era la respuesta inmediata a un viejo problema, era el Plan Techo, que pasamos a describirlo.

1. PLAN TECHO

El Plan Techo es un instrumento de ejecución del programa de vivienda concebido por el Presidente León Febres Cordero, como uno de los principales objetivos de sus proyectos de gobierno. Para la elaboración de este plan, han

sido consultadas las posibilidades realizables que permitan aliviar el tan apremiante cuanto progresivo déficit cuantitativo de vivienda.

En consideración al hecho real comprobado de que el sector más afectado de la población tanto en las áreas urbanas como en las rurales es el que cuenta con los menores recursos económicos, el Gobierno Nacional ha dispuesto que la Junta Nacional de la Vivienda, (JNV) conjuntamente con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, (BEV) los mismos que en cumplimiento de sus funciones específicas dediquen su preferente atención hacia la ayuda de las clases más necesitadas para así dar fiel cumplimiento a los esfuerzos gubernamentales en lo referente a la construcción de vivienda de interés social. Para la realización de sus propósitos el PLAN TECHO ha diseñado hasta cuatro tipos de vivienda de interés social a saber:

- V1. UNIDAD BASICA, una estancia inicial de 21 m², provista de servicio higiénico independiente.
- V2. CASA CON UN DORMITORIO, área 28 m² y costo máximo 53 S.M.V.
- V3. CASA CON DOS DORMITORIOS, área 36 m² y costo máximo 64 S.M.V.
- V4. a) CASA DE TRES DORMITORIOS, área de 45 m² y costo máximo 75 S.M.V. para Quito y Guayaquil.
- V5. b) CASA DE TRES DORMITORIOS, área 45 m² y costo máximo 70 S.M.V. para el resto del país.

El PLAN TECHO propone 4 formas de financiamiento a través del BEV:

- a) Préstamos a Constructores que dispongan de terrenos urbanizados y proyectos aprobados por los respectivos municipios;

- b) Préstamos a Cooperativas que posean terrenos con las mismas condiciones antes anotadas;
- d) Contratos de Asociación en Consejos Provinciales y Concejos Cantonales u otras entidades que también dispongan de terrenos utilizables;
- d) Los tradicionales contratos directos con constructores en terrenos del BEV.

Ha sido prevista para futuros programas de inclusión de otros sistemas de financiamiento, así como de viviendas de mayor costo, las cuales por el momento no cuentan con el necesario financiamiento, con este fin se mantienen conversaciones con el IESS y las Mutualistas.

Otros aspectos que contempla el PLAN TECHO tienen que ver con la tecnología usada para la construcción así como el empleo de materiales, la comercialización de las viviendas, etc. Sin llegar a definir las particularidades de estos aspectos que tienen profunda significación para solucionar el problema de la vivienda.

En síntesis, el PLAN TECHO, a mi modo de ver tuvo una sola importante intención, promover la participación de la Empresa Privada, que antes no se había interesado por este campo de actividad, para que inicie una acción empresarial de construcción de vivienda de interés social, la promueva y comercialice, mas los resultados obtenidos no han sido significativos, pues hasta la fecha, poco se sabe de empresas constructoras que hayan ingresado al plan y se encuentren edificando un significativo número de viviendas. Las causas de este desinterés son muchas y las más importantes son:

- Crédito limitado e indiscriminado, en cantidad y términos de plazo e interés que impiden competir con otras actividades rentables.

- Trámites burocráticos engorrosos y lentos que encarecen el costo del dinero, que repercuten en el costo final;
- Descapitalización de la Empresa Constructora, que no cuenta con equipos y sistemas constructivos semi-industrializados;
- Escacés de materiales de construcción de manera cíclica;
- Mercado de precios inestables de materiales de construcción que impiden calcular precios reales para ser trasladados al usuario;
- Mano de obra, sin especialización y con alto grado de inestabilidad política, pues ha sido fácil víctima de organismos de extrema izquierda. Además de que el actual Código de Trabajo le otorga los mismos derechos que a otros trabajadores especializados, encareciendo su costo, pues en contraste con los artesanos que tienen un menor salario y que conocen ya su oficio, el trabajador de la construcción sin ninguna preparación recibe un salario mínimo superior al del artesano aún del Profesor Fiscal, que a la postre encarece el costo de la vivienda;
- Inseguridad social, determinado por invasiones a terrenos y viviendas del propio estado, peor aún si es de alguna empresa particular. No existen suficientes garantías para la propiedad privada y está indefensa frente a una permanente actividad extremista invasora.

El PLAN TECHO contempla una acción conjunta ante el IESS y la JNV, sin embargo, recién en Abril de 1986, esto es 19 meses después de iniciar la gestión del actual gobierno, recién se suscribe un acuerdo entre las dos Instituciones para desarrollar un programa de vivienda en la ciudad de Tulcán, donde el Seguro Social es dueño de un lote de terreno de 3,7 hectáreas, sobre el cual la Junta ejecutará un programa de soluciones tanto unifamiliares como multifamiliares.

Este programa estará destinado a personas de escasos recursos económicos, de cuya totalidad el 50% de las viviendas serán destinadas a los asegurados del IESS y el resto a personas particulares que requieran el crédito que otorga el BEV.

Justamente, con ocasión de la firma de este convenio el Arquitecto Sixto Durán Ballén, alabó este principio de entendimiento interinstitucional que permitirá cumplir de mejor manera los programas de vivienda, tanto más que uno de los principales problemas que tiene la JNV-BEV, ha sido la carencia de terrenos aptos para la construcción.

Concluyendo sobre el PLAN TECHO, en "análisis semanal" de Febrero, 86; Walter Spurrier, Editor, comenta sobre dicho plan en los siguientes términos:

El Ingeniero Fébres Cordero accedió al poder en gran medida gracias a una oferta electoral concreta: Pan, Techo y Empleo. El "TECHO" en particular ha generado expectativa desde varios frentes: para los constructores es parte de la recuperación económica del sector, luego de dos años de estancamiento; para los habitantes de las cada vez más pobladas ciudades ecuatorianas es la esperanza de solucionar uno de sus más acuciantes problemas.

El PLAN TECHO requería de una Ley especial. El Congreso Nacional aprobó en Julio de 1985 la Ley de Desarrollo de Vivienda de Interés Social, concediendo beneficios tributarios a los constructores que se dediquen a la edificación de vivienda de interés social. Se estableció además que el BCE abriría una línea de redescuento no menor al 10% del monto del crédito total de la banca y financieras (Ley 05; R.O. 233 de Julio 22)¹⁸.

Concluye el analista, afirmando que el Gobierno no ha podido implementar un programa de vivienda popular pues le ha resultado más complicado de lo anticipado.

Los hechos descritos, unos más otros menos, son causa indiscutible para que el Plan Techo no haya sido aplicado

¹⁸

Walter Spurrier, Análisis Semanal, febrero 1986, p.1

por parte de la JNV y en el futuro será aún más difícil la gestión de la empresa privada en este campo de vivienda. Sin embargo esto no obsta para que la JNV-BEV, vengan celebrando contrato de construcción con empresarios privados, aunque algo limitado por el monto a contratar; que a la postre permitirá cumplir la meta trazada por el actual gobierno, o sea 120 mil soluciones de vivienda en el cuatrienio.

2. LEY DEL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

El Decreto Ley de Emergencia N° 23, de mayo 23 de 1961, sustituido posteriormente, fija el punto de partida del BEV.

En los considerandos de dicho decreto, se destaca el problema de la vivienda que sufría el país en esa época y señala:

Que dicho problema incide principalmente en las clases populares creando un clima de malestar social que puede acarrear graves proyecciones.

Se hace indispensable la creación de una entidad 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 deban trabajar armónicamente con el Banco para la mejor obtención de las finalidades que se persiguen.

Con estos considerandos se da paso a la creación del Banco, el mismo que de acuerdo a su articulado está definitivamente ligado a la solución del problema de la vivienda en nuestro país.

De la lectura de la Ley se desprenden todas sus características principales que son:

- Se crea como Institución de Derecho Privado con finalidad Social o Pública.

- Se registrará por la Ley General de Bancos y su propia Ley, Estatutos y Reglamentos;
- Será el Organismo Financiero y Crediticio del Sector Vivienda, que será el presidente del mismo; un vocal representante del Ministerio de Finanzas y un vocal designado por el IESS. Asisten a las sesiones del directorio con voz pero sin voto, un representante de la Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador y el Gerente General del Banco de la Vivienda.

3. LEY DE JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA

El General Guillermo Rodríguez L. el 23 de febrero del 73, emite el Decreto Ejecutivo No. 162 por el cual se crea la Junta Nacional de la Vivienda.

En los considerandos de dicho Decreto Ejecutivo se establece la necesidad de cambiar la estructura administrativa de las diferentes funciones del estado. Es así como se concluye estableciendo el nuevo mecanismo administrativo, que enfrentará la política vivierendista del país, en el Art. 14 de dicho decreto se fija el objetivo principal de la JNV y que dice:

"Créase la Junta Nacional de la Vivienda como entidad de Derecho Público, adscrita a la Presidencia de la República. Tendrá a su cargo la formulación de la política de la vivienda así como la coordinación de las actividades afines de otros organismos, tanto del sector público como del privado".

Se fijan los mecanismos con que se estructuran sus órganos, los representantes a los mismos y se determina que contará con recursos financieros y humanos en base a la reestructuración económica administrativa del "actual" Banco de la Vivienda, al mismo que se lo deja únicamente como organismo financiero del sector vivienda, formando parte de las entidades financieras públicas.

Posteriormente se harán cambios y aclaraciones de este Decreto Ejecutivo, pues si bien sirvió para definir situaciones

jerárquicas sobre quien debe dirigir la política viviendista y quien debe administrar los recursos, dejaba muchos vacíos en el orden administrativo y técnico.

El Decreto Supremo No. 599, establece la Ley Orgánica de la Junta Nacional de la Vivienda, publicado el 4 de Junio de 1973; en este Decreto Supremo se fijan más concretamente las finalidades y funciones de la Junta, que tratan de cubrir todo el campo político de un plan de vivienda y una política de alcance nacional sobre la misma.

Entre las numerosas atribuciones de la Junta podemos señalar las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las Leyes que organizan la materia de vivienda en el país;
- Programar, coordinar y dirigir la política nacional de vivienda;
- Coordinar las actividades afines de otros organismos del sector público y del sector privado, en cuanto concierne a la vivienda;
- Colaborar en la planificación de nuevas poblaciones;
- Realizar los estudios e investigaciones previas y ejecutar programas de construcciones de viviendas de interés social;
- Orientar y promover las inversiones privadas hacia los objetivos y metas del programa de vivienda formulado en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo;
- Hacer los estudios de los recursos para la construcción, analizar los costos y prototipos y seguir normas y políticas para la racionalización de la elaboración y empleo de materiales relacionados con esas finalidades;
- Propugnar, impulsar y estimular la formación de empresas de economía mixta y cooperativas para la industrialización de materiales de construcción;

- Calificar cuantitativa y cualitativamente la importación de materiales para la construcción que tuvieren liberación de derechos arancelarios, previamente al trámite de los respectivos permisos de importación por parte de las autoridades competentes;
- Programar y coordinar con los organismos competentes el adiestramiento de mano de obra calificada para la construcción;
- Supervisar y controlar las actividades y la gestión del Banco de la Vivienda, relacionados con las funciones y políticas dictadas respecto al sector "desarrollo-vivienda", y requerir a dicho Banco el financiamiento de los planes de vivienda de interés social;
- Solicitar cuando lo estime del caso, la asesoría de las entidades técnicas y profesionales, encargadas de estudios de desarrollo regional, urbano y de la vivienda;
- Promover y estimular Asociaciones, Mutualistas de Ahorro y Crédito y Cooperativas para la Vivienda, orientar la política de su financiamiento y llevar el registro de tales entidades, así como supervigilarlas;
- Colaborar con los Institutos de Educación Superior a la investigación encaminada a la solución de los problemas de la vivienda y de producción de materiales de construcción, así como de promover en asocio con el Ministerio del ramo, la educación sobre asuntos de vivienda en los planes de Educación Media;
- Por último declarar de utilidad pública los terrenos necesarios para el cumplimiento de las finalidades que persigue la Junta y promover su expropiación.
- Los cambios introducidos posteriormente a esta Ley Orgánica, de la JNV, le han tratado de dar mayor autonomía y mayor control sobre la política de vivienda tanto dentro

del mismo Banco de la Vivienda como fuera de él en el ámbito de las Mutualistas y Cooperativas de Vivienda.

También dentro de esta misma intervención política de darle a la Junta de la Vivienda mecanismos de gestión mas eficiente, y para aprovechar la experiencia de otros países del continente; se decreta el 23 de Julio de 1977 la constitución de la Secretaría Nacional del Comité de Acción de Vivienda y Edificaciones de Interés Social, dentro del sistema del SELA, (Sistema Económico Latinoamericano) y de esta manera dar cumplimiento con la decisión número 8 de la Segunda Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrado en Caracas el 16 de junio de 1976 y el cual fija el mandato para llegar a la constitución del Comité de Acción de Vivienda y Edificaciones de Interés Social, y se designó a la ciudad de Quito, como sede del referido Comité.

En los considerandos del decreto, se afirma el Comité de Acción, entre sus propósitos tiene la responsabilidad de propender a que los sectores de más bajos recursos, con una administración adecuada y dentro de la realidad socio-económica de América Latina, alcancen con legítimo derecho la solución a su problema habitacional.

4. EL MUTUALISMO Y LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

El Título II de la Ley sobre el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Asociación de Mutualistas de Ahorro y Crédito, para la Vivienda, trata de estas últimas y señala a partir del artículo 32 sobre la estructura y creación de las mutualistas y su constitución.

La finalidad de las mutualistas queda establecida en los artículos 33 y 36 que dicen:

Art. 33. Las Asociaciones mencionadas en el artículo

anterior son instituciones de derecho privado con finalidad social, en las cuales pueden depositar fondos, especialmente en cuentas de ahorro, las personas naturales o jurídicas con objeto de promover, bajo su propia administración, la formación de capitales destinados al otorgamiento de préstamos a sus asociados, para la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda y obtenerlos de otras fuentes con la misma finalidad. Estas asociaciones podrán fusionarse entre sí."

"Art. 36.- Las finalidades de las Asociaciones mencionadas son las siguientes:

- a) Estimular el ahorro especialmente en las clases populares;
- b) Crear una reserva de capital para la provisión de viviendas baratas a sus socios;
- c) Obtener préstamos con el mismo objeto, o concederlos;
- d) Realizar programas de vivienda de acuerdo con el BEV, la JNV, los Municipios y más Instituciones competentes."

Las últimas, tanto las Mutualistas como las Cooperativas de Vivienda, quedan bajo la supervisión de la JNV, como lo señala el segundo acápite del Art. 57 y 58 que dicen:

"Art. 57.- La JNV supervigilará al BEV, al Mutualismo y a las Cooperativas de Vivienda, en todo aquello que se relacione con el cumplimiento de la Política Nacional de Vivienda. Además sobre estos organismos la JNV ejercerá la facultad de expedir reglamentos y resoluciones relativas a la política nacional de la vivienda, obligatorias para las entidades de Derecho Público, de Derecho Privado con finalidad social o pública y de Derecho Privado con finalidad social, cuyas actividades se orienten al sector "Desarrollo-

Vivienda". Igual facultad resolutive y reglamentaria tendrá la Junta sobre las Cooperativas de Vivienda..."

"Art. 58.- Corresponde a la JNV determinar el monto de los préstamos hipotecarios que otorguen las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, el plazo al que se concede, el porcentaje de tales préstamos en relación con el valor total de los proyectos de construcción o adquisición y las tasas de interés de los diferentes tipos de préstamos siempre que no sobrepasen el interés máximo fijado por la Junta Monetaria".

De lo transcrito, llegamos al conocimiento de la correlación y dependencia del sistema mutualista y de las Cooperativas de Vivienda del país con la JNV, de tal manera que se puede concluir diciendo que forman parte activa en la solución de la vivienda de interés social dentro del país, y como han crecido de una manera tan vertiginosa en la captación del ahorro nacional, requieren de una orientación que abarque múltiples aspectos para optimizar los recursos y ocupar la experiencia adquirida en la construcción y financiamiento de vivienda de interés social.

Cabe señalar que la situación financiera que atraviezan estas instituciones han obligado al Banco Central y a la Junta Monetaria a comprar su cartera de crédito con bajo interés y autorizar que se otorgue crédito comercial con intereses bancarios legales, a fin de que puedan seguir subsistiendo en el mercado, aunque deformando de alguna manera sus principales finalidades y objetivos señalados en la Ley.

5. EL IESE Y LA VIVIENDA

Aún cuando la ley que regula la acción del IESE no le obliga directamente a prestar atención a la necesidad de vivienda del común de los ecuatorianos; sin embargo, el

otorgamiento de crédito para la adquisición de vivienda de los afiliados ha sido un servicio que ha venido prestando desde hace muchos años atrás.

El crecimiento de la población protegida por el IESS ha impedido que se llegue con programas de crédito directo para vivienda o con planes de vivienda realizados por el IESS directamente, pues los recursos asignados para las prestaciones básicas: salud, jubilación, montepío, subsidios, créditos, etc. han requerido mayor cantidad de recursos quedando poco para el aspecto que nos interesa, como es la vivienda.

Este crecimiento, de 608.566 en 1977 a 650.630 en 1983, y la proyección de 1'198.501 para 1984, deja ver que apenas la décima parte de la población del país estará protegida por el IESS y, de esta una parte muy pequeña está en capacidad de obtener un crédito para vivienda.

Las inversiones privadas que tienen relación directa con las actividades que le corresponde cumplir a la actividad para la dotación de servicios y prestaciones, han ido creciendo de 5.126 millones en 1979 a 19.869 millones de sucres en 1984; en cambio las no privadas, que guardan alguna relación con el crédito a la construcción de vivienda, han decrecido de 7.290 millones de sucres en 1979 a 6.226 millones en 1984. En este grupo de inversiones no privadas están los Bonos Hipotecarios del BEV y las Cédulas Hipotecarias.

Con relación a la actividad directa en el campo de la vivienda, el IESS ha contribuido entre los años 81 a 84 con apenas 723 apartamentos y 478 casas entre las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Esto corrobora la política que hoy anima a la Institución, cual es la de no invertir en la construcción directa de casas o apartamentos, y más bien orientar una acción y un crédito a la implementación

de urbanizaciones, para ceder en venta lotes con servicio a sus afiliados, en este sentido las proyecciones, aún no cumplidas las previstas para 1985 son las siguientes:

TABLA Nº 3

INCORPORACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

1985 - 1989

Años	Programas	Soluciones
1985	Viviendas	5.106
1985	Lotes Urbanizados	4.177
1986	" "	477
1987	" "	6.807
1988	" "	1.490
1989	" "	1.200
	TOTAL	19.227

FUENTE: Divisiones Ingeniería Matriz y Regional

6. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

De los enunciados generales de la Ley de Régimen Municipal, en su artículo 1, señala su concepto y finalidad, los mismos que guardan relación con el problema y la solución de la vivienda, pues dice:

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

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una sociedad, y parroquias rurales".

Así de esta manera la organización política del Estado, establece la obligación de los Municipios de buscar el bien común, y dentro de éste el capítulo II; desarrolla todos los fines para los que fueron creados los Municipios, y el artículo 12 expresamente señala cuales serán sus fines específicos y esenciales a saber:

"Art. 12.- Al Municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio de conformidad con esta ley, son los siguientes:

- 1º.- Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- 2º.- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas rurales y urbanas; y,
- 3º.- 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."

"Art. 15.- Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta ley, las siguientes:

- 1ra. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- 2da. Construcción, mantenimiento, a... enbellecimiento... y reglamentación del uso de caminos, calles, parques,

plazas, y demás espacios públicos;

3ero. Recolección procesamiento o utilización de residuos;

4ta. Dotación y mantenimiento del alumbrado público;

5ta. Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;

6ta. Ejercicio de la Policía de moralidad y costumbres;

7ma. Control de construcciones;

8va. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;

9na. Servicio de cementerios;

10a. Fomento del Turismo; y,

11a. Servicio de mataderos y plazas de mercado.

Por último el Art. 16, busca integrar los Planes Municipales con los Planes Nacionales, para efectos de optimizar los recursos y unificar las políticas con el Estado y señala:

"Art. 16.- Para la consecución de sus fines esenciales el Municipio cumplirá las funciones que esta Ley señala, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado."

En el caso de que alguna de las funciones señaladas en el artículo precedente corresponda por ley también a otros organismos, se procurará la debida coordinación de las actividades.

7. LEY DE REGIMEN PROVINCIAL

Sin estar directamente ligado a dar solución al problema que nos ocupa, la vivienda; los Consejos Provinciales como Instituciones que gobiernan la acción de toda

una provincia compuesta de varias Municipalidades, tienen la oportunidad de realizar una acción coordinada entre estas y enlazadoras con el poder central que bien aprovechada podrían en muchos casos coadyuvar y orientar políticas viviendistas entre el Estado y las Municipalidades.

Sin embargo, debo reconocer que en la actualidad poco o nada han contribuido al campo viviendista, talvés porque la ley no es expresa en este sentido y no señala acciones concretas en esta dirección para los Consejos Provinciales, quedando a la iniciativa y voluntad de los mismos cualquier atención a este campo. Para ratificar lo dicho, copiaré textualmente algunos literales del Art. 3 de la Ley de Régimen Provincial que guardan relación con la acción Municipal y del Estado, aunque no especifiquen la naturaleza de estas acciones.

"Art. 3.- Corresponde a los Consejos Provinciales:

- 1º.- Propender al progreso de la Provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- 2º.- Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las Municipalidades.
- 3º.- Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial.
- 4º.- Coordinar la acción de las Municipalidades de la provincia, para fines de progreso común.
- 5º.- Fomentar la educación mediante la creación de Escuelas, Institutos Técnicos, Estaciones Experimentales y de otros Centros similares, de acuerdo con la Ley.
- 6º.- Atender y vigilar el estado sanitario de la Provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales. Los Consejos Municipales y con las Juntas Parroquiales de su Jurisdicción.

De lo transcrito se concluye con lo ya afirmado, esto es la escasa participación de un importante organismo de mayor alcance que la Municipalidad, pero que la Ley no le ha permitido aportar para solucionar múltiples problemas urbanos y social.

8. EL SECTOR PUBLICO

Para concluir con este trabajo de análisis de la realidad nacional, y estar en capacidad de emitir recomendaciones que busquen dar solución al acuciante tema desarrollado como es la vivienda, quiero fundamentar este capítulo que contiene las propuestas sugeridas, partiendo de un corto análisis del Gobierno y consecuentemente del sector público, con el principal objetivo de ubicar las recomendaciones en el contexto de la realidad nacional actual.

El Gobierno constituye el sistema de organización político-administrativo encargado de dirigir la Nación, provincia o cantón; ejerciendo el mando o autoridad en la jurisdicción territorial correspondiente.

El sector público es el conjunto de organismos creados por ley o por mandato de autoridad competente, que se caracteriza por el hecho de poseer poderes coercitivos respecto a todas las personas que viven o ejercen actividades en una determinada región. Este hecho fundamental no varía por la forma de gobierno con que se ejerzan tales poderes.

Los organismos del sector público actúan como instrumentos de aplicación de las decisiones de política, pudiendo en ciertos casos, constituir una unidad separada, facultada para adoptar decisiones.

El sector público incluye a todas las funciones públicas del Estado que son ejecutadas por el Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Gobiernos Municipales, organismos

autónomos, financieros, contralores, adscritos y empresas públicas encargadas de la producción y prestación de bienes y servicios públicos.

Concluyendo, tenemos al Gobierno Nacional como parte más importante del sector público; ya que constituye el centro básico del Estado, responsable de dictar leyes, ejecutar leyes, ejercer justicia, efectuar y controlar los ingresos, las inversiones y gastos nacionales, y llevar a efecto el proceso de conducción general de la actividad económica y social del país. Su jurisdicción no es de carácter nacional con autoridad o potestad pública, ejercida a través de acciones político-administrativas.¹⁹

¹⁹ Junta Nacional de Planificación, "Guía del Funcionario del Servicio Público", Lima, Abril, 1978.

C A P I T U L O V I I I

CAPITULO VIII

NUEVA ORIENTACION DE LA JNV Y DEL BEV

A. POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Como ya lo había mencionado en el capítulo anterior, cuando trate sobre el Plan Techo, el mismo que resume la Política Nacional de Vivienda de Interés Social del Gobierno de la Reconstrucción Nacional, que desde mayo de 1984; a pocos días que el entonces presidente electo hubiera sido escogido por la ciudadanía para el período 1984-1988, el Ingeniero León Febres Cordero pidió a un grupo de profesionales que cooperasen para estructurar su plan de acción; al Arquitecto Sixto Durán Ballén, le cupo la obligación de, conjuntamente con otros profesionales formular las políticas a seguirse en algunos campos, como el de Vialidad, de la Energía, del Desarrollo Urbano y en el Campo de la Vivienda.

El resultado de esta gestión quedó explicado en el Plan Techo; sin embargo, creo necesario transcribir algunas opiniones del Presidente de la Junta Nacional de la Vivienda, que corresponde a la filosofía y fundamento de la política vivierendista actual y vigente, que como lo veremos más adelante partirá de una reestructuración administrativa y operacional del Banco de la Vivienda.

Una síntesis del pensamiento del máximo personero de la JNV es el que sigue:

Nó es que no tuviéramos ideas concretas sobre lo que significa en el país el problema de vivienda de interés social, pero, queriendo asegurarnos de nuestra posición, de nuestro consejo al futuro presidente, lo primero que teníamos que determinar en que consistían las viviendas de interés social, hacia quienes debía estar dirigido el programa, porque, si dejar de reconocer el esfuerzo que se

ha hecho en la vivienda en el Ecuador en las dos últimas dos o tres décadas, después de todo yo había sido uno de los iniciadores del Instituto Nacional de la Vivienda, adscrito inicialmente al Ministerio de Obras Públicas, y creo que muchos de los presentes lo reconocerán ya que han participado ya sea de lado público como del sector privado en las soluciones al problema, la acción de las diversas administraciones no siempre estuvo dirigida hacia aquellos que con tanta razón ha dicho el señor Gerente General del Banco, los grupos de menores recursos. Se hizo vivienda, pero vivienda en sentido general, ya que no había una concepción clara de a qué grupos humanos debía ir dirigido el programa, quizás por el hecho que durante estos últimos años todo lo que se hizo en vivienda podía ser ubicado en el mercado ya que en gran parte de este período coincidió con un auge económico en el país por los ingresos del petróleo, que de dos y pico de dólares por barril llegó en un momento cerca de los 40 dólares con un incremento en la producción del oriente, con el mejoramiento de la producción del banano y los productos tradicionales de exportación; es indudable que hubo recursos, que había accesibilidad a cualquiera que sea el valor de costo de una vivienda, pero no había realmente una determinación de qué y en qué consistía la vivienda de interés social con objetivo de servir a los grupos económicamente menos favorecidos.

.....
Debemos recordar que estamos hablando de mediados de 1984, cuando el salario mínimo era de 6.600 sucres en ese momento. Encontramos que en las ciudades grandes, y las variaciones eran mínimas, aproximadamente el 9% de los hogares tenían un ingreso familiar (no estoy hablando de los ingresos del jefe del hogar), de hasta 8.800 sucres por mes; un 21% adicional, tenían un salario familiar de hasta 16.000 sucres; es decir, que aproximadamente un 52% de la población de Quito y Guayaquil tenía en esos momentos ingresos inferiores a los 24 mil sucres.²⁰

En resumen, el Arquitecto Sixto Durán Ballén ha querido explicarnos el proceso seguido, iniciado con una investigación de carácter socio-económico, que permitiría llegar al conocimiento de la capacidad de pago de la familia ecuatoriana, y concluye que en 1984 la mitad de las familias

²⁰ Dr. Sixto Durán Ballén, Política Nacional de Vivienda de Interés Social, Memorias del Seminario Internacional, ibid, p. 14, 15.

ecuatorianas no cuentan con más de 24 mil sucres para su sostenimiento y sería de este valor tope, que se deba partir para determinar que porcentaje se destina a vivienda y entonces fijar el monto de crédito y los plazos para otorgar viviendas que estén al alcance de los menos favorecidos por la fortuna, que son la mayoría.

Otra acción importante, componente de la política instaurada por el nuevo régimen se expone en el siguiente artículo y que se relaciona con la reestructuración de la JNV y del BEV.

B. REORIENTACION ADMINISTRATIVA Y TECNICA DE LA JNV Y DEL BEV.

La información que contiene este artículo ha sido tomada del discurso ofrecido por el Ingeniero Francisco Albornoz C., Gerente del Banco de la Vivienda; durante el Seminario Internacional de Financiamiento de Vivienda de Interés Social.

Parte de la premisa determinada por estudios recientes, realizados por la actual administración, demostraban que en 1985 aproximadamente el 40% de la población del país residía en asentamientos urbanos que presentan deficiencias y deterioro en su servicio y en sus espacios habitacionales. Este simple dato demuestra porqué el sector público se ha hecho presente para resolver un problema de tan alto contenido social.

Recuerda que, diferenciándose de las soluciones institucionales adoptadas por otros países latinoamericanos, cuya mayoría cuenta con Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda, nuestro país cuenta con dos instituciones que se encargan del problema habitacional: La Junta Nacional de la Vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Señala las causas relevantes de las deficiencias y dicotomías que se presentan entre estas dos instituciones, que a pesar de estar obligadas a trabajar al unísono, se producen cruzamientos y hasta traslapes de funciones entre ellas, lo que dá lugar a una serie de problemas técnicos, administrativos y financieros que motivan inculpaciones mútuas; cuando alguna parte del proceso no se ejecuta dentro del parámetro establecido:

En cinco párrafos concreta el diagnóstico de la situación encontrada y los transcribo a continuación:

Una ausencia de claridad y congruencia en la distribución de funciones entre las dos instituciones. Así, para la ejecución de programas de vivienda, la JNV programada, ejecutaba y fiscalizaba las obras, sin posibilidad de tener control sobre costos, financiamiento, contrataciones, adquisición de materiales y suministro, ni de efectuar pagos y desembolsos, pues estos eran realizados por el BEV, asimismo, la JNV estaba a cargo de investigar las condiciones socio-económicas de los solicitantes de créditos y viviendas, mientras el BEV, era el que otorgaba los créditos.

Por otro lado, existía una excesiva centralización de las decisiones operativas de la JNV, tanto entre la Matriz y las Regionales así como entre los diferentes niveles ejecutivos. Debido a esta centralización, las decisiones se acumulaban en la dirección general y en la dirección técnica, restando agilidad y continuidad a la ejecución de los programas.

Los sistemas de planificación, administración y control, tanto en el aspecto financiero como en el físico, no han sido los idóneos, lo que han impedido realizar un adecuado control y seguimiento del avance de los proyectos.

En el aspecto de informática, sistemáticamente fue desatendido el desarrollo de sistemas de información que sirviera de apoyo a las actividades operativas, administrativas y de decisión.

Existía, además, una falta de políticas de coordinación y comunicación para el sector vivienda y desarrollo urbano, especialmente en actividades relacionadas con los gobiernos seccionales y los organismos internacionales de crédito.

²¹ Memorias del Seminario Internacional sobre Financiación de Vivienda de Interés Social, Enero 1986, p. 28, 29

Por último informa cuales son en la actualidad en líneas generales la responsabilidad de cada una de las dos instituciones.

La JNV es responsable por:

La construcción de urbanizaciones y programas de vivienda, a través de la contratación con empresas especializadas y, en menor grado, a través de obras por administración directa;

La promoción para la adjudicación de los lotes y casas construídas; y

La formulación de políticas y normas del sector vivienda y desarrollo urbano, actividad que podría, sin costo adicional, según lo demuestran los estudios realizados ser futuramente absorbida por un Ministerio de Urbanismo y Vivienda que, adicionalmente, daría mayor representatividad al sector, asumiendo una coordinación efectiva a nivel de Gobierno Central y obteniendo mejores resultados en el trato con los Municipios.

Al BEV, dentro de esta nueva distribución de responsabilidades, le corresponde:

La obtención y gestión de recursos para la vivienda popular;

El otorgamiento de financiamientos para obras de vivienda popular, tanto a la JNV como al sector privado, dentro de condiciones que más adelante se especifican; y,

La concesión y administración de créditos a beneficiarios de los programas de vivienda.

Con esta redefinición de funciones y su concretización en procedimientos administrativos detallados, hemos atendido la primera condición para poder ejecutar el Plan Techo en la magnitud prevista.²²

22

ibid, p. 29-30

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

1. POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA

Dar paso a una política nacional de vivienda es un imperativo nacional, el problema ha sido detectado desde muchos años atrás, aún más, desde varias posiciones ideológicas, partidistas o políticas, se ha tratado de enfrentarlos y accionar para eliminarlo, ofreciendo a los ecuatorianos destechados, el espacio habitable indispensable para construir una vida digna y útil, para sí mismos como para la Patria; pero no ha llegado a la meta propuesta peor aún a la meta deseada.

Los intentos realizados, prácticamente han abarcado todos los campos que entraña la vivienda, en parte los he tratado en este análisis; sin embargo, creo indispensable hacer una síntesis de los puntos más importantes que luego nos permitirá llegar a una conclusión, la necesidad de una objetiva política integral de vivienda en el país.

a. DEFICIT DE VIVIENDAS

Citaba al Arquitecto Boanerges Navarrete, quien afirma que en 1979 la falta de viviendas era de 800 mil unidades y en 1984 será de 1'000.000 de unidades.

El Abogado Juan Pablo Moncagatta, ex-Presidente de la JNV y del BEV en el régimen pasado, en punto de vista recogido por la Revista Trama, señala:

La demanda anual de vivienda es progresiva de acuerdo al incremento anual de la población y la formación de nuevos hogares; lo que nos hace pensar en una necesidad de 42 mil unidades

anuales para cubrir solo las necesidades de la segunda. Abría que realizar alguna estimación sobre la reposición por obsolescencia.

Actualmente estamos en capacidad de dimensionar nuestra oferta en función de los requerimientos de la demanda efectiva. Así, la demanda habitacional mayor se presentará hasta el año 1984, estará localizada en Guayaquil, Quito y Machala con 47.611, 38.498 y 6.836 viviendas respectivamente.²³

Esta cuantificación del déficit totalmente inexacta y hasta contradictoria, nos plantea el conocimiento del problema, aunque no su exacta magnitud. Se mantiene insoluble por varias causas entre otras:

"... no resuelto porque pseudo soluciones se aplican para obtener utilidades tanto en el campo financiero como constructivo. Por esto la vivienda de interés social hasta aquí realizada, no llega ni siquiera a los marginados de las ciudad peor a los del campo".²⁴

b. NORMALIZACION, DISEÑO, CONSTRUCCION Y ADJUDICACION.

Sobre este aspecto he planteado la necesidad de tomar la decisión política que señale la obligatoriedad de implementar normas mínimas de urbanización y construcción, que contemplen lo dramático y lo crítico del problema, y reconozcan que la situación socio-económica no permite lo mejor sino lo indispensable. Debemos saber conjugar la necesidad actual, el futuro deseable con el presente posible.

Cualquier norma que permita ejecutar una incipiente infraestructura de servicios, será mejor, muchísimos mejor para nuestra gente, que la tierra pelada donde se han asentado los barrios marginales productos de invasiones o de

²³ Revista Trama, Entrevistas, XXIV-XXV, (Quito, Nov. 1986)p.22.

²⁴ La Ley de Ingeniería y Construcción de Vivienda de Interés Social, TRAMA, ibid, p. 127.

cooperativas fantasmas.

Sobre el diseño de la vivienda, el área por persona, el di mensionamiento de lotes, debe contemplar también, las posibilidades de conseguir el terreno, recurso escaso y escurridizo; pues sobre él actúa la ley de la oferta y la demanda con mucha precisión, esta contemplación debe con siderar el aspecto ambiental y entonces brindar mayor área allí donde la población es pequeña comparándola con la gran urbe; así por ejemplo, en Machachi o Durán, debe brindarse mayor área que en Quito y Guayaquil; pues la mayor extensión actuará a favor del crecimiento de ciudades satélites y bajará considerablemente el crecimiento de la gran urbe. El diseño arquitectónico, bastante avanzado en la actualidad, no es problema; mas debe permitir un pro ceso de industrialización a pie de obra, sin perjuicio de la generación del empleo.

La construcción, etapa final del proceso técnico, deberá acomodarse a nuevas tecnologías avanzadas en el uso de ma teriales y mano de obra, mejorando los sistemas tradicionales paulatinamente; pues su impacto en la generación de empleos debe ser cuidadosamente calculada. Los materiales de construcción deben provenir de fuentes tradicionales manuales, así como de complejos industrializados; pues así mismo no debe alterarse los esquemas económicos de los gru pos artesanales que son numerosos y que no pueden quedarse en la desocupación; aunque se irá forjando un cambio paulatino hacia la mecanización en la producción.

Por último, la adjudicación, asunto grave que no ha sido tratado in extenso, pues su problemática es compleja y cae más en el campo administrativo y legal, debe convertirse en una parte muy pequeña del conjunto de acciones a cumplirse dentro de un plan de vivienda y no causar tremendos estragos económicos como lo hace ahora por la lentitud y enmarañamiento del trámite, que ha llegado hasta

el despecho del futuro propietario; con la trepada de los intereses, cualquier demora por corta que sea, aumenta el precio de la vivienda.

b. UBICACION DE NUEVOS PLANES DE VIVIENDA

La ubicación de nuevos asentamientos humanos debe contemplar en la actualidad las variables urbanas y de la situación actual de las ciudades, consideradas polos de desarrollo.

Seguir con la política de construir viviendas en las zonas periféricas de la ciudad de Quito, Guayaquil o cualquiera de las capitales de provincia, no tiene sentido futurista; pues se sigue acumulando personas sin que al mismo tiempo se vayan generando ocupaciones y empleos que permitan llevar una vida digna.

No olvidemos que cada familia que adquiere en la actualidad un vivienda en algunos de los programas de la JNV-BEV, sea en Quito o Guayaquil; es extraída de la zona rural, desarraigada de su medio natural con las consecuencias futuras negativas en los dos extremos de la acción. Veamos las consecuencias, en el inicio, en el campo, se deja un vacío físico; pues la familia del emigrante ocupaba algún lugar, sea casa, choza o un simple cuarto; se deja una plaza de trabajo; pues aunque precario, siempre es una parte del proceso productivo, parte que considerada como mano de obra agraria, cuenta con un conocimiento de ciertas técnicas rudimentarias de cultivo de la tierra o de alguna actividad manual o artesanal; no olvidemos que hasta 1960 nuestra economía era predominantemente agraria; pues los obrajes que conjugaban la actividad agraria, pecuaria, e industrial de la lana y los tejidos se agotaron siglos atrás como lo señalan los investigadores de la Estructura Agraria de la Sierra, Centro, Norte 1830-1930.

...el inicio de la etapa agraria en la Real Audiencia de Quito*, se puede situar en la segunda mitad del siglo XVIII como resultado del sensible decaimiento de los talleres artesanales textiles y de la marcada tendencia alcista de la producción y exportación de cacao. Este fenómeno representa un reacondicionamiento de la economía colonial, que hasta entonces había gravitado alrededor del obraje...

*Entiéndase por etapa agraria al período que va desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta la década de 1960, en la cual la producción agraria es dominante dentro del espacio nacional.²⁵

Esta tradicional capacidad de nuestros indígenas que se destacan hasta nuestros días en ciertos sectores de la patria (Otavalo, Guano), muere en la ciudad; pues al no encontrar las posibilidades de emplearse, caen atraídos por la necesidad de un salario en las fábricas o en las construcciones de obras, como simples peones sin aspiración ninguna. Pudiéramos citar varios pasajes de la obra "En las Calles" de Jorge Icaza, que nos permitirían expresar casi gráficamente la vida mísera del indio en la ciudad; pero concluyamos reconociendo como ya lo señaló el Sociólogo Daniel Granda:

"La respuesta a los conflictos generados por el indio es la aparente integración del indio como parte esencial de la nacionalidad, aunque continuó sin participación económica, política y social"²⁶

El problema generado por este abandono del campo, le señala la mejor el investigador Carlos Larrea, quien dice:

La urbanización y la industrialización han sido acompañadas por un proceso estructural de profundización de los desequilibrios regionales entre los centros metropolitanos y el resto del país.

²⁵ Carlos Merchan Romero, y otros, Estructuras Agrarias de la Sierra Centro Norte 1830-1930, Banco Central

²⁶ Daniel Granda, El Estado Nacional.

Estas desigualdades que se manifiestan económicamente en los niveles de productividad e ingreso por persona ocupada...²⁷

Estas opiniones sumadas a la de Esteban del Campo, definen la situación de las masas humanas apiñadas en las ciudades, sin aspiraciones ni posibilidades mayores. En su artículo sobre el Proceso de Urbanización del Ecuador, señala:

"En principio, pues el principio de urbanización en el Ecuador, no tiene como causa fundamental el crecimiento demográfico sino que son ciertas transformaciones de la estructura económica..."²⁸

Retomando nuestra idea central que busca orientar a una nueva política de vivienda, concluiré diciendo que estos nuevos asentamientos humanos deberían dirigirse a las ciudades intermedias, que siendo centros urbanos no metropolitanos, tienen una dinámica-económica propia y guardan todavía cierta vinculación con el agro y la artesanía tradicional. El aceptar éste camino para la acción futura, no hacemos otra cosa que aleanar el camino de la tendencia actual; pues en nuestro medio son justamente estas ciudades las que están creciendo notablemente y con mayores cualidades en sus servicios básicos, comparativamente.

3. EL TRABAJO, UN COMPONENTE DE LA PLANIFICACION URBANA.

En el capítulo anterior ya anunciábamos que con la nueva vivienda, debía venir aparejado el nuevo empleo; pues de lo contrario solo estábamos mirando la "punta del

²⁷ Carlos Larrea, "Crecimiento Urbano y Dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982) El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)."

²⁸ Esteban del Campo, ibid, p. 143.

iceberg" y no profundizábamos en la solución verdadera.

Para las grandes urbes de nuestro territorio, de por sí ya saturadas de marginados, se debería levantar empleos antes que viviendas; pues más necesidad tienen de un salario, ya que se mueren de hambre y se radicalizan cada vez más; no olvidemos que es más lógico suponer que todos los ecuatorianos estamos viviendo bajo techo, ajeno, un portal o un cajón de madera con techo de ojalata, estaríamos locos si afirmáramos que la noche de ayer los cientos de miles sin techo propio pasaron a la intemperie, no es así, en algún lugar pasan la noche; obviamente no nos vamos a quedar satisfechos con decir esta verdad; ya que sabemos que esa no es la aspiración del ser, vivir en condiciones inhumanas en un lugar inadecuado, es necesario solucionar la vivienda pero sin olvidarnos de lo que está pasando con el empleo.

Iniciemos un corto estudio del empleo con el fin de conocer sobre la estructura del mismo en las ciudades. Tomaremos para este fin el último trabajo desarrollado por el ILDIS sobre este tema y recogido en una antología denominada "El sector informal urbano en los países andinos".

En este documento el investigador Jaime Mezzera, establecen que el 45% de los trabajadores activos están en sectores modernos y semimodernos; el 20% están en el sector informal urbano; el 12% en sectores modernos y rurales y algo más del 20% en población activa del sector rural tradicional.

De esta división de trabajo, reconocemos inmediatamente al grupo sobre el cual deberíamos trabajar, esto es el sector marginal que estaría conformando en este caso el 20% de la población empleada, y denominada sector informal urbano. ¿De dónde viene este sector? Las causas de su determinación nos señala José Luis Ortíz:

Una situación en que los sectores productivos urbanos fueron creados para atender un mercado de bienes de consumo pequeño y altamente diversificado.

Un escaso ritmo de creación de fuentes de trabajo.

El surgimiento de industrias que en su mayoría se crean como filiales de grandes empresas.

Una situación que en el progreso técnico se ha definido por el ahorro de capital y la economía de mano de obra.

Una estructura de mercado con características oligopólicas, y

Un modelo de ingreso concentrado.²⁹

4. EL FINANCIAMIENTO DEL FUTURO PROPIETARIO

Si los planes de vivienda deben orientarse a los sectores marginales urbanos, entonces tendríamos que un 20% de la población nacional no tiene capacidad adquisitiva suficiente para comprar una vivienda de las ejecutadas por la JNV, estos planes de vivienda fracasarían por completo pues no habrían compradores.

Todos los planes deberán considerar pues, los ingresos de las futuras familias favorecidas, para que una vez concluido el plan se cuente con los adjudicatarios y no se dejen las viviendas por largos períodos abandonadas por falta de interesados; como ya ha sucedido en ocasiones anteriores en varias ciudades del país.

De acuerdo con las "Normas especiales para establecer los criterios y las bases que deberán regular los procedimientos a seguirse para que el BEV financie las soluciones habitacionales que deba ejecutar la JNV", se fija en sus considerandos la nueva política que normalizará y optimizará el uso de los recursos del BEV para destinarlos a

²⁹ José Luis Ortíz, "El Sector Informal Urbano" en los países andinos, (CFESIU, ILDIS, 1983, p. 101

financiamiento de vivienda. Así tenemos que:

...fundamentalmente; el BEV actuaría como entidad financiera y la JNV como entidad constructora en la gestión tendiente a superar el problema de la vivienda popular.

.....
Que la autonomía reconocida a la JNV para el proceso de construcción que se le ha confiado, exige una completa y congruente definición de sus planes operativos, así como que se le entreguen oportunamente los terrenos y recursos financieros requeridos.

Que quien tiene a su cargo el control directo del proceso de construcción y de sus costos, está en mejores condiciones para liquidar los valores invertidos, determinar precios que correspondan a los costos y promover las ventas, encaminando a los interesados en la adquisición hacia las entidades que estén en posibilidades de financiarles.

Que si bien los recursos que se inviertan con la realización de soluciones habitacionales tienen costos financieros y operativos determinados para la JNV y el BEV, los cuales deben ser trasladados a los adjudicatarios en el precio de las mismas, pero que por consideraciones de carácter social, pueden ser aplicados en forma diferente a las soluciones para diversos grupos de destinatarios, de modo que se reorienten los subsidios estatales y el subsidio cruzado.³⁰

Como se verá, de estos considerandos se desprende la actual política que animará en el futuro a las dos Instituciones Viviendistas y que me atrevo a pensar que permitirá un franco proceso de capitalización y de desarrollo futuro de las mismas eliminando antagonismos y travas mutuas que se venían dando anteriormente. Reflejan también los mecanismos de financiamiento de programas, estos proven-
drán exclusivamente del BEV y se entiende la existencia de subsidios estatales y cruzados.

De esta manera se establece que las líneas financieras provendrán siempre del BEV, y éste se preocupará de buscar

³⁰ Documento oficial, Proyecto de Resolución UIAT, JNV-
BEV, (Quito, Marzo 1986), p. 1.

cada vez mejores y más amplias fuentes de financiamiento, sea a través de sus ventanillas regadas a todo lo largo y ancho del país, captando el ahorro nacional, sea contra tando el crédito interno o externo en condiciones siempre ventajosas.

Aquí en esta división clara y definitiva de las funciones ha cumplir por estas dos instituciones, va a estar, a mí entender el embrión de lo que será un Ministerio de la Vivienda; pensada como institución gestora de la política viviendista, que cumpla las siguientes funciones:

- a) Elaboración de planes anuales de realizaciones
- b) Determinación de proyectos de asentamientos humanos
- c) Ejecución de soluciones habitacionales y urbanas
- d) Normalización de urbanizaciones y construcciones
- e) Programación financiera y cronogramas
- f) Supervisión y fiscalización de obras.

Todas estas acciones, anuales, integrantes de un Plan de Realizaciones a Mediano Plazo (4-5 años) estarán a cargo de la JNV; actualmente y en el futuro lo estarían del Ministerio de la Vivienda, quedando claro que el BEV no estaría sino en calidad de financista; al margen de la acción política, como una organización puramente bancaria, con gran capacidad crediticia y captadora de recursos.

El financiamiento de los programas de vivienda queda radicado en el BEV y éste a su vez, financiará a la JNV para que ejecute programas de vivienda de interés social.

Sobre este tema debemos detenernos un poco para tratar el financiamiento al comprador o usuario de las viviendas edificadas por la JNV.

Está claro que las disposiciones actuales conllevan el compromiso de devolución de los fondos asignados a la JNV para construir los programas y además se habla de utilidades de la gestión, así como de subsidios estatales y subsidio cruzado, esto en definitiva significa que se debe pagar por el valor de las viviendas su justo crédito.

Este precio incluiría el costo directo e indirecto de los programas de vivienda fijados por la JNV, sumando todos los costos administrativos, financieros y del terreno; eliminando toda posibilidad de subvención del BEV, pues este quebraría sino recupera el capital y los intereses que paga a sus cuentaahorristas; la subvención vendría por parte del Estado directamente a la JNV, pagando sus gastos administrativos, que en la actualidad son muy altos debido al número elevado de funcionarios y empleados; pero esta ayuda estatal no se reflejaría en el abaratamiento del costo de las viviendas; pues de todas maneras el costo del dinero del BEV, también será elevado por el mismo motivo, su alto índice de funcionarios que sumados a los de la JNV pasarían de 5.000 personas.

Sumando este costo administrativo, el costo financiero, (alto por el plazo que se requiere para amortizar el crédito para vivienda), el costo de materiales de construcción, el costo del terreno y por último el costo de mano de obra (también alta por su falta de especialización y el proceso constructivo arcaico), llegamos a sumar valores demasiado trepados con relación a los ingresos de las clases marginales o de bajos ingresos.

Cualquier acción aplicada para la racionalización de esos componentes, tendría un efecto positivo en el costo final, un ejemplo claro sería el resultante del aumento en la producción de viviendas anuales frente al mantenimiento del mismo número de empleados y funcionarios de las dos instituciones. Como no tengo datos exactos de estas dos

Agencias Estatales, no me atrevo a realizar cálculos precisos del costo administrativo que representan en los planes de vivienda; pero a todas luces es lógico que si aumentan las soluciones de vivienda, bajarán los costos de la administración de las mismas y este ahorro beneficiará al usuario; asimismo si se reducen los intereses, se reducirán las cuotas de amortización; si se reducen las exigencias municipales sobre las normas mínimas, se reducirán los costos de infraestructura; igual pasará con los demás componentes, el terreno, los materiales, etc.

Para terminar con lo relacionado a los costos, debo señalar justamente que estos han sido claramente enunciados y explicados en el artículo primero del documento que hemos analizado en este capítulo y provienen de la misma JNV.

En resumen y volviendo al tema del financiamiento, el ciudadano ecuatoriano y su familia deben pagar todos los costos que la ejecución de su vivienda haya causado, sin beneficiarse por el momento de ningún aspecto positivo que no sea el señalado anteriormente como reorientación de la JNV y del BEV.

No siendo el objetivo de este trabajo hacer un análisis cualitativo de costos y de financiamiento, concluyo señalando que de la forma actual de llevar adelante la política de financiamiento de la vivienda no se logra abaratar los costos de las mismas y nuestro 20% de población marginal urbana no tendrá vivienda barata a su alcance con tantos insumos o componentes caros.

5. LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL

En las conclusiones no podía faltar un numeral que trate sobre la situación de la construcción y su problemática enmarcada dentro del tema vivienda.

La JNV una vez identificado el programa de vivienda y cumplidos todos los requisitos legales, procede a construirlo y lo puede realizar en dos formas:

- a) Por administración directa; o
- b) Mediante contratación.

Si se realiza por administración directa la JNV y el BEV se convierten en una gran empresa constructora y contratan el personal de obreros, compran los materiales y suscriben contratos para obras especiales; así como proceden a fiscalizar su propia ejecución.

Si se realiza mediante contratos, el procedimiento es el establecido por la Ley de Licitaciones vigente, aunque con ciertas modificaciones de acuerdo a la naturaleza de la obra; los contratos de construcción se los hace con personas naturales o empresas particulares, que compiten en dos aspectos:

- 1) En precios por unidad habitacional y por rubros;
- 2) En ofrecer por metros cuadrados por una misma suma.

Estos dos procedimientos se han dado a la fecha, pero ha sido el tipo uno el que mayoritariamente se ha utilizado sobre planes y diseños hechos por la JNV, y el dos para promover nuevos diseños o nuevos materiales.

En los dos casos, el constructor no financia el programa, sino es la misma JNV la que a través de anticipos y pagos de planillas de avance de obra se convierte en financista del programa.

Sin embargo como ya lo advertimos en el análisis del Plan Techo, éste propugnaba la participación del constructor privado como un financista y promotor de vivienda; hecho que no se

podrá realizar mientras la situación financiera continúe igual a la actual.

Sobre la tecnología, debemos concluir diciendo que esta no se ha desarrollado por múltiples causas y que solo con un apoyo permanente de la JNV, ofreciendo oportunidades continuas, conseguirá formar una clase constructora privada, especializada, pequeña pero de gran desarrollo técnico que cada vez vaya aportando con soluciones racionales y sistemas prefabricados que abaraten la vivienda y optimicen el uso de mano de obra cada vez mas calificada.

6. LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS

Concluyo este análisis, sobre la vivienda en el país, reconociendo que si existen los medios para enfrentar las necesidades de nuestro pueblo; en lo que a vivienda se refieren, sí existen, pues actúan al momento todas las instituciones que participarían en un proceso integrado de soluciones; pero que han permanecido de espaldas una de otra, o juntas pero no integradas como es el caso de la JNV y del BEV; en fin, que el medio humano si estaba al alcance, pero disperso, así que pasemos una corta revista de las instituciones que deberán formar parte activa de la Política Nacional de Vivienda, y que me atrevo a enumerarlas:

a) En el campo político y la planificación

- 1) JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA
- 2) IEOS
- 3) IETEL
- 4) INECEL
- 5) IESS
- 6) MUTUALISTAS
- 7) SEDRI
- 8) DINAC

b) En el campo económico y el financiamiento

- 1) BEV
- 2) TESS
- 3) MUTUALISTAS
- 4) BEDE
- 5) BANCO CENTRAL

Las primeras actuarían bajo la dirección de un Ministro de Vivienda y Urbanismo, y contaría con la colaboración de Subsecretarios en cada una de las áreas específicas y que guardan relación con el plan general de vivienda, comenzando con la infraestructura sanitaria, vial, de energía y comunicaciones.

Este planteamiento no significaría la desaparición de las autonomías del IEOS, IETEL, INECEL; pues como grandes institutos se mantendrían con su propia estructura administrativa-funcional, pero dejarían de pertenecer al Ministerio de Salud, Obras Públicas y Energía, respectivamente, y pasarían paulatinamente a pertenecer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo; pues más vinculación tienen hacia el Frente Interno, en su accionar específico para mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos, antes que al Frente Económico como lo es el de Energía y Minas, que busca optimizar la extracción de recursos para la exportación.

La coordinación de la acción de las tres Subsecretarías en el ámbito urbano y rural, orientada siempre al bienestar de la sociedad ecuatoriana es un imperativo, pues en la actualidad no es raro ver romper pavimentos recién ejecutados para dar paso al agua, la luz, el teléfono o el alcantarillado.

El objetivo final, donde debe converger la acción de todas las instituciones señaladas es la vida en sociedad y bajo techo de la población ecuatoriana; con altos parámetros

de salud, educación, y bienestar social; esto al momento no ha sido posible por las limitaciones económicas y por la descordinación de las instituciones comprometidas.

B. RECOMENDACIONES

1. Crear el Ministerio de la Vivienda, que tome a su cargo la ejecución de la política nacional de vivienda, de éste y los futuros gobiernos; es la primera recomendación de este trabajo, pues no puede continuar vigente el estatu quo, completamente disperso, que contradice el avance de las ciencias administrativas al enfrentar instituciones afines o/a diluir acciones técnicas por la superposición de finalidades.

2. Alinear en una misma filosofía de servicio a las comunidades y sus poblaciones pauperizadas y sin servicios básicos indispensables; debe ser premisa de la política vivierendista a instaurarse en el país.

3. Reestructurar los Ministerios de Salud, con una Subsecretaría de infraestructura hospitalaria, que cumpla a cabalidad el proceso preventivo-curativo, dejando para el de vivienda la tarea de ofrecer soluciones nacionales a la escasez de: agua potable, alcantarillado, sanitaria y pluvial; que por muy fino que se hile, le corresponde más al urbanismo como acción de saneamiento ambiental, antes que a la precautelación de la salud, etc. etapa superior del cuidado de la población.

4. La acción anterior dividiría en dos al antiguo IEOS, quedando parte de el en el actual Ministerio de Salud y la otra y la otra división iría a coordinar la gestión de infraestructura urbana a nivel nacional.

5. Obligar al IUTPU a trabajar bajo la gestión directa del Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, pues

su gestión está dirigida básicamente a la provisión de un servicio básico a la población urbana y rural; pues las comunicaciones, así como el agua potable, la energía eléctrica y el gas son elementos físicos primordiales de la vida en comunidad.

6. Tomar de la SEDRI hoy en el Ministerio de Bienestar Social; el campo del desarrollo urbano en los planes de desarrollo rural integrado, pues la acción ha cumplir es básicamente urbanística y debe responder a la única política nacional sobre el tema.

7. Recoger del Ministerio de Gobierno, a la Dirección de Municipalidades; que cumple una función política y debe reorientarse en una gestión coordinadora, que llegue a conformar una nueva imagen nacional de servicio a la comunidad; acorde su naturaleza legal, pero dejando de lado la autonomía en el campo técnico; pues como hemos visto no existe un solo criterio para tratar las necesidades de la población bajo su control.

8. La energía eléctrica, que actualmente es producida por el Estado en su mayor parte, pasa por un nivel de intermediación en el proceso de distribución a través de los Municipios o sus empresas eléctricas, los mismos que se toman todo el tiempo para aprobar planos de redes de distribución y cada uno de ellos impone condiciones variables de un lugar a otro. Esta situación deberá cambiar al pasar la dirección de distribución y comercialización al Ministerio de Vivienda, quedando como es lógico la producción en manos del Ministerio de Energía.

9. La definición de una Autoridad Nacional que esté en condiciones de ejercer dominio sobre todas las etapas de la planificación urbana; así como decidir sobre la creación de nuevas ciudades, renovación de áreas urbanas, adquisición de tierras, búsqueda de tecnología apropiada,

etc., todo esto conforme a una adecuada estructura administrativa; que nó importa al final que nombre adopte, pues en otras latitudes se manifiestan como Ministerios de la Vivienda, de cuestiones urbanas, del medio ambiente, etc.; pero en todo caso se les ha conferido amplios poderes para enfrentar la situación desesperante que viven las poblaciones marginales.

10. El transporte urbano será un aspecto muy especial que deberá afrontar este Ministerio; pues no puede continuar en manos de otros profesionales que no sean urbanistas especializados.

11. Conseguir que las Municipalidades colaboren en materia habitacional, especialmente en la aprobación de normas mínimas de urbanización para los proyectos de vivienda de bajo costo.

12. Conseguir la participación de la iniciativa privada para que la empresa constructora nacional coadyuve a la solución del problema de la vivienda.

13. Estructurar un plan de perfeccionamiento y capacitación permanente del obrero de la industria de la construcción, a fin de habilitarlo en nuevas tecnologías.

14. Establecer una política nacional de producción de materiales básicos, especialmente para la construcción de vivienda económica.

15. Incluir en los planes de desburocratización los trámites para aprobación y adjudicación de viviendas de interés social.

16. Motivar a las instituciones investigadoras sobre la necesidad de una nueva tecnología que considerando la materia prima nacional permita abaratar los costos.

16. La carencia relativa de recursos monetarios que puede ser atribuida a muchos factores, exige que se otorgue un financiamiento a largo plazo a los futuros beneficiarios de crédito para vivienda.

17. En ausencia del seguro de desempleo, la mano de obra ociosa no puede incrementarse indefinidamente sin constituirse en una carga intolerable para la parte activa de la población. En consecuencia será necesario establecer una adecuada política de empleo distribuyendo correctamente la fuerza laboral y otorgando un salario acorde a las necesidades.

18. Se requiere con urgencia que la variable ecológica sea incorporada obligatoriamente a los proyectos públicos y privados de desarrollo nacional.

19. Estas medidas ecológicas se pueden implementar con acciones concretas de apoyo y de aplicación a corto plazo, tales como investigaciones científicas sobre las repercusiones ambientales en la producción industrial, agropecuaria, infraestructural y de transportes.

20. El sistema y el proceso de las aguas residuales que provienen de centros urbanos y de actividades industriales, deben ser sometidos periódicamente a análisis, de manera que estén garantizadas las condiciones aptas para su vertido en la red de alcantarillado. De lo contrario debe obligarse al tratamiento de las aguas residuales.

21. La política sobre el suelo podría definirse si se basa en una concepción clara del recurso, que tienda a considerarlo parte del patrimonio nacional y, por tanto, un bien social. Su poseedor debe tener la obligación estricta de protegerlo y conservarlo de acuerdo con normas y remuneramiento mínimos.

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS

Carbonetto y Otros. El Sector Informal Urbano en los Países Andinos. Primera ed., Quito: ILDIS, Cepesiu, 1985.

Carrión, Fernando. El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX), Antología.

Primera ed., Editorial El Conejo-Ciudad, 1986.

Currie, Lauchlin. Urbanización y Desarrollo. Primera ed., México Edit. Gernika S.A., 1979.

Granda, Daniel. El Estado Nacional. Primera ed., Quito: Edit. Universitaria.

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

Encalada, Marco A. Medio Ambiente y Desarrollo en el Ecuador. Primera ed., Quito: Salvat Editores Ecuatoriana S.A., 1983.

Lojkine, Jean. El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana. Primera ed., México: Siglo XXI, Edit. 1979.

B. APUNTES

Franco Moncayo, Eduardo. Notas sobre Desarrollo Urbano y Vivienda. Quito, 1981.

Marchan, Carlos. Estructura Agraria de la Sierra, Centro-Norte. Primera ed., Quito: Banco Central del Ecuador 1984.

Moncada, José. Ecuador: Economía y Sociedad. Primera ed., Quito, 1984.

OLAVIA. Habitat Popular. Quito, 1984

VII Clefa. Memoria, Conferencia Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Arquitectura, Marzo 1975

CONADE. Guía de Planificación Socio-espacial. Enero, 1982.

ALAHUA. Tipología de Vivienda y Desarrollo Progresivo. Quito, 1984.

C. OTROS

Banco de Guayaquil. Financiación de Vivienda de Interés-Social. Enero, 1986.

Trama. Revista de Arquitectura. Noviembre-Diciembre, 1981.

Arquitectura y Sociedad N° II, Abril, 1986.

Normas Especiales, Reestructuración JNV-BEV. Mayo 1986.

Plan Nacional de Desarrollo. 1980-1984.

Plan Nacional de Desarrollo. 1985-1988

Leyes de: Régimen Municipal,

Régimen Provincial.

De la JNV

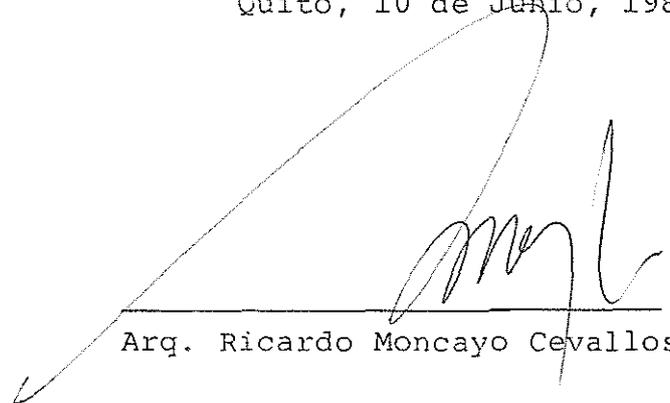
Del BEV

Apuntes del Seminario Mundial sobre Tugurios y Asentamientos no controlados.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

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

Quito, 10 de Junio, 1986

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'RMC', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Arq. Ricardo Moncayo Cevallos